

REGIMUL JURIDIC AL PROPRIETĂȚII ÎN ROMÂNIA

dr. Marian Enache

I. Considerații istorice

Apărută în același timp cu apariția omului pe pământ, proprietatea stă la baza dezvoltării societății omenești și reprezintă una dintre problemele fundamentale ale existenței individuale și ale societății umane¹. Proprietatea reprezintă o noțiune esențială care dă expresie accesului suprem al omului, luat individual sau în colectivitate, la însușirea bunurilor naturale sau create prin activitatea umană². Proprietatea nu putea rămâne în afara sferei de reglementare a dreptului, întrucât ea reprezintă premisa oricărei activități economice, adică premisa funcționării motorului oricărei societăți, iar finalitatea dreptului este tocmai aceea de a organiza și de a asigura o bună funcționare a societății³. Dreptul de proprietate face parte din categoria drepturilor civile, alături de dreptul fundamental la viață, dreptul la libertate, dreptul la egalitate în fața legii, egalitatea în drepturi între bărbat și femeie ș.a.

Până în momentul cuceririi Daciei de către romani, în perioada antică, regăsim într-un text al lui Horațiu⁴ faptul că sunt cunoscute două forme de proprietate: o proprietate colectivă și o proprietate individuală asupra pământurilor. Fondurile agrare care nu aparțineau nimănui erau împărțite între membri colectivității, anual, pentru a fi cultivate fie prin decizia sfatului obștii, fie prin trageri la sorți. Roadele culese de cultivatori reveneau celor care cultivaseră pământul⁵.

Aceste două forme de proprietate, care existau la geto-daci înainte de formarea statului, dar și în perioada organizării statale, se regăsesc și mai târziu, după retragerea aureliană din 271 e.n., când populația rămasă pe teritoriul fostei Provincii Dacia trăia organizată în obști teritoriale. Astfel se atestă că obștea teritorială era o formă de organizare străveche, care se întâlnea la geto-daci chiar înainte de formarea statului geto-dac. Faptul că anumite instituții din dreptul geto-dac au aceeași reglementare și după retragerea armatei și a administrației din Dacia Romană ne demonstrează o continuitate a normelor autohtone, chiar în perioada în care Dacia era provincie romană și în care era aplicat dreptul roman⁶.

În ceea ce privește aplicarea dreptului roman în Dacia în materia proprietății, după cucerirea de către romani, teritoriul Daciei devine *ager publicus*, intrând astfel în proprietatea

¹ C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ed. a II-a revăzută și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 27 și E. Chelaru, *Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989 comentată și adnotată*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 3, *apud* A. Dobre, *Aspecte generale privind proprietatea și scurt istoric al proprietății*, disponibil la adresa <http://www.juridice.ro/166361/aspecte-generale-privind-proprietatea-si-scurt-istoric-al-proprietatii.html>

² C. Opreșan, *Regimul general al proprietății în România*, în Studii de Drept Românesc nr. 1/1995, p. 5-35 și C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru, *Drept civil. Drepturile reale*, Ed. Institutul European, Iași, 1997, p. 22, *apud* A. Dobre, *op. cit.*

³ E. Chelaru, *Curs de drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. All Beck, București, 2000, p. 14, *apud* A. Dobre, *op. cit.*

⁴ H. Carmina, II, 24, p. 9-16.

⁵ Vl. Hanga, *Istoria dreptului românesc. Drept cutumiar*, Ed. Fundației „Minerva”, Iași, 1993, p. 16.

⁶ E.T. Danciu, *Privire istorică asupra evoluției proprietății în context politic*, în Revista de Științe Juridice nr. 4/2008, p. 128-132.

statului roman, iar cei care aveau posesia asupra terenurilor din acest teritoriu erau considerați proprietari provinciali. Alături de proprietatea provincială, există proprietatea peregrină și cea pretoriană, forme care corespund epocii clasice a dreptului roman, epocă ce se identifică cu perioada în care Dacia a fost provincie a Imperiului Roman. Aceste trei forme de proprietate dispar în epoca post-clasică, dar dispar și din Dacia după retragerea aureliană, ceea ce arată că influența romană în domeniul dreptului de proprietate a avut caracter temporar. Mai mult, având în vedere faptul că ne referim la o populație legată de pământul pe care îl muncea, ce avea preocupări preponderent agricol-pastorale, obiceiurile juridice sau nejuridice privind proprietatea erau greu de transformat, fapt atestat și de evoluția instituției la care ne referim până în momentul în care se constituie statele medievale românești.

Abia după momentul în care se formează statele medievale și dreptul cutumiar românesc se aduc schimbări în materie. În această perioadă se poate întâlni o proprietate clasificată în funcție de titular, cu trăsături specifice de la caz la caz. Proprietatea țărănească păstrează cele două forme întâlnite în permanență la geto-daci, apoi la daco-romani și, mai târziu, la români, respectiv proprietatea individuală și cea colectivă.

În vechiul drept românesc⁷ regăsim existența obștilor sătești⁸ la baza cărora stătea, din considerente economice și juridice, „stăpânirea de-a valma” a pământului agricol, a apelor, a pășunilor, a pădurilor, a turmelor etc. Acum apare și denumirea populară de *obiceiul pământului* sau *legea țării*, care reprezentau o formă de „drept agrar”. Acesta a împărțit locuitorii satelor, târgurilor și cetăților feudale în pământeni⁹ și venetici¹⁰, iar legea țării acorda, pe de o parte, toate drepturile pământenilor, iar pe de altă parte acorda unele îngăduințe condiționate veneticilor. Drepturile pământenilor erau incluse în tradiția orală sub numele de legi, precum *legea așezării*, *legea familiei*, *legea drumului*, *legea muntelui*, *legea pădurii*, *legea apei* etc., iar drepturile veneticilor se numeau *slobozenii*¹¹.

La început, fondul funciar agrar era împărțit în folosința membrilor obștii, prin tragere la sorți. Obștea păstra însă dreptul superior de supraveghere și control asupra acestuia. Prin acest lucru se încerca să se protejeze înstrăinarea pământului către o persoană din afara obștii. Mai apoi, protecția s-a concretizat în impunerea unui sistem de publicitate care privea înstrăinarea bunurilor aflate în stăpânire personală, delimitate de alte bunuri prin înscrierea unor însemne familiale sau prin îngrădirea acestora. Obștea avea drept de precumpărare și răscumpărare¹².

De-a lungul istoriei românești, noțiunea juridică de „pământ” a primit denumirea de *moșie*, care semnifica pământul moștenit de la un moș. Aceasta era alcătuită din „părți de folosință” și „părți nefolositoare”, adică pustietăți¹³.

Obținută din donații particulare sau din daniile domnești, proprietatea bisericească avea un caracter filantropic, conferind titularilor acestuia prerogative largi în privința administrării și a dreptului de judecată. Proprietatea boierească era o proprietate individuală, care se obținea,

⁷ R.S. Zamfir, *Profil istoric privind dreptul de proprietate privată*, în *Analele Universității de Vest din Timișoara*, seria Drept, nr. 1/2013, disponibilă la adresa: www.drept.uvt.ro

⁸ C. Munteanu, I.C. Rujan, *Evoluția istorică și fundamentele filozofice, juridice, sociologice, economice și teologice ale proprietății asupra pământului*, în *Pandectele române* nr. 5/2005, București, 2005, p. 115.

⁹ Toți cei care se trăgeau neam de neam din pământul țării (C. Munteanu, I.C. Rujan, *op. cit.*, p. 115).

¹⁰ Toți cei veniți din afara hotarelor țării sau ale moșiilor sătești (C. Munteanu, I.C. Rujan, *op. cit.*, p. 115).

¹¹ C. Munteanu, I.C. Rujan, *op. cit.*, p. 115.

¹² R.S. Zamfir, *op. cit.*, disponibilă la adresa: www.drept.uvt.ro

¹³ O. Ungureanu, C. Munteanu, *Tratat de drept civil. Bunurile. Drepturile reale principale*, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 123.

pe de o parte, prin acte de vânzare-cumpărare, schimburi, donații sau prin testament, sau, pe de altă parte, prin donații domnești condiționate de îndeplinirea obligației de vasalitate față de Domn. Proprietatea domnească reflectă cel mai bine autoritatea domnilor Țărilor Române.

Șeful statului i se acordau, prin cutumele românești, un drept de proprietate eminentă asupra întregului pământ, în considerarea calității sale de vârf al ierarhiei feudale și ca reprezentant al puterii publice. În calitatea sa de proprietar eminent, Domnul dădea cuvenita aprobare și publicitate tuturor actelor juridice referitoare la orice mutație de proprietate. În virtutea aceluiași prerogative, șeful statului confirma stăpânirea pământului proprietarilor ale căror acte de proprietate fuseseră furate, pierdute sau distruse. În aceleași privilegii se încadrează retractul succesoral, instituția numită „darea calului”, încuviințarea înființării de sate pe terenuri desțelenite sau defrișate etc.¹⁴

Dreptul de proprietate își păstrează structura feudală și în momentul în care se întrevăd zorii societății moderne. Pe cale de consecință, primele creații juridice scrise, respectiv pravilele bisericești și pravilele laice, Cartea românească de învățătură și Îndreptarea legii, redactate la jumătatea secolului al XVII-lea, nu aduc schimbări importante referitor la reglementarea proprietății. Se resimte doar o influență a bisericii, ceea ce pune accent pe diferența dintre bunurile laice și cele religioase, precum și între proprietatea laică și cea bisericească.

Cea de-a doua fază a regimului turco-fanariot poate fi considerată ca o perioadă în care din punct de vedere juridic, încep să fie puse bazele unei societăți premoderne și moderne. Principalele creații legislative redactate spre sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea, respectiv *Pravilniceasca Condică* a lui A.I. Ipsilanti (1780), *Codul lui Andronache Donici* (1814), *Codul Calimach* (1817), *Legiuirea Caragea* (1818)¹⁵, folosesc surse din creația juridică europeană. Referitor la dreptul de proprietate, acestuia i se recunoaște un caracter absolut, se pun totodată baze contractuale ale dreptului de folosință și se încearcă, printr-o interpretare abuzivă și tendențioasă a domnilor fanarioți, să se desființeze drepturile străvechi de proprietate, atât ale țăranilor, cât și ale boierilor, conferindu-li-se domnilor, în virtutea lui *dominium eminens*, prerogative mai largi decât fuseseră recunoscute în *Legea țărilor*.

În timpul celei de-a doua ocupații rusești, în anii 1831 și 1832, istoricii fac trimitere la cele două *Regulamente Organice*¹⁶, care menționau „drepturile sfinte ale proprietății”, folosind termenii de boier „proprietar” și țăran „muncitor”. Acestea limitau dreptul absolut de proprietate al moșierului asupra pământului său. În cazul unei moșii de întindere modestă, proprietarul dispunea de 1/3 din moșie, iar restul de 2/3 trebuiau date cu drept de folosință țăranilor muncitori. Astfel, moșierul păstra nuda proprietate fără a avea drept însă să degrezeze proprietatea de dreptul real grevat prin lege.

Prin reformele lui Alexandru Ioan Cuza se întrevăde conceptul modern de proprietate: reforma agrară și dispozițiile Codului civil de la 1864, completate cu dispoziții ale altor legi care au ca obiect de reglementare proprietatea funciară, industrială sau comercială. Prin reforma agrară a lui Alexandru Ioan Cuza din 1864, au fost împrăștiate țăranii¹⁷, aceasta prevăzând

¹⁴ V. Hanga, *op. cit.*, p. 56 și 57.

¹⁵ O. Ungureanu, C. Munteanu, *op. cit.*, p. 124.

¹⁶ M. Guțan, *Istoria dreptului românesc*, Ed. Universității „Lucian Blaga”, Sibiu, 2004, p. 163.

¹⁷ Țăranii cei fără pământ, cei dependenți de un stăpân, care se deosebeau de micii proprietari rurali, numiți în Țara Românească și în Muntenia *moșneni*, în Moldova *răzeși*, iar în Transilvania *stăpân de șapte pruni* (O. Ungureanu, C. Munteanu, *op. cit.*, p. 125, nota 56, *apud* C. Giurescu, *Studii de istorie. Antologie*, Ed. Eminescu, București, 1993, p. 11).

că sătenii clăcași „sunt și rămân proprietari pe terenurile de ei cultivate”. Astfel, cele 2/3 din moșie, date anterior cu drept de folosință țăranilor muncitori, intrau în proprietatea acestora fără despăgubire. În Codul civil¹⁸, proprietatea, considerată cel mai important drept real, este amplu reglementată¹⁹, precizându-se atributele sale, distincția dintre diferitele forme de stăpânire a lucrurilor (nuda proprietate, posesia, detenția). În egală măsură, sunt reglementate și celelalte drepturi reale, cum ar fi servituțile sau uzufructul²⁰.

II. Reglementarea constituțională a dreptului de proprietate

După dispozițiile Codului civil de la 1864²¹, Constituția de la 1866 conferea proprietății un caracter sacru și inviolabil²². Spre deosebire de aceasta, Constituția de la 1923 garantează drepturile de proprietate. Tot prin Constituția din 1923 se stipulează că bogățiile subsolului sunt proprietatea statului, se garantează dreptul de proprietate de orice natură, precum și creanțele asupra statului și se prevede că nimeni nu poate fi expropriat decât pentru caz de utilitate publică și după o dreaptă și prealabilă despăgubire stabilită pe cale judecătorească²³.

Schimbarea regimului politic din 1947 aduce transformări majore în privința regimului juridic al proprietății. Eliminarea exploatării omului de către om, potrivit concepției comuniste, devine posibilă prin declararea trecerii mijloacelor de producție aflate în mâini particulare în proprietatea statului, ca bunuri ale întregului popor, prin declararea pământului ca aparținând celor ce muncesc. Astfel, în baza prevederilor Constituției de la 1948, s-au putut înfăptui naționalizarea mijloacelor de producție, exproprierea proprietăților moșierești și colectivizarea proprietăților agricole²⁴. Constituțiile din 1948 și 1952 prevedeau renunțarea la domeniul public, iar Constituția din 1965 statua că mijloacele de producție sunt proprietate socialistă²⁵.

Proprietate statului din perioada regimului socialist și comunist, „creată de popor și în interesul poporului”, limitează proprietatea individuală și diminuează semnificativ prerogativele acesteia față de reglementarea din Codul civil de la 1864 și din Constituția din 1923. Se instituie un control excesiv asupra proprietății, în numele unei aparente democrații, populare, iar dreptul de proprietate își pierde configurațiile sale clasice. În această perioadă există proprietatea socialistă de stat, proprietatea cooperatistă și proprietatea personală, aceasta din urmă reducându-se la posibilitatea persoanelor fizice de a avea o locuință, bunuri mobile de folosință casnică, cele strict personale și, eventual, un autoturism de producție națională, achiziționat de pe piața internă²⁶. Revenirea la reglementările raționale ale dreptului de proprietate se va face prin înlăturarea regimului comunist, în decembrie 1989.

¹⁸ Art. 480 C. civ. definea *proprietatea* ca „dreptul ce are cineva de a se bucura și dispune de un lucru în mod exclusiv și absolut, însă în limitele determinate de lege”. (R.S. Zamfir, *op. cit.*, disponibilă la adresa: www.drept.uvt.ro).

¹⁹ C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 29.

²⁰ E. Cernea, E. Molcuț, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Press Mihaela SRL, București, 1999, p. 204.

²¹ Art. 480 C. civ. definea *proprietatea* ca „dreptul ce are cineva de a se bucura și dispune de un lucru în mod exclusiv și absolut, însă în limitele determinate de lege”. (R.S. Zamfir, *op. cit.*, disponibilă la adresa: www.drept.uvt.ro).

²² Elaborată prin respectarea principiului suveranității poporului, noua Constituție stipula un regim bicameral al reprezentanților și separarea puterilor în stat, definea competențele decizionale ale instituțiilor statului, reglementa accesul la putere și garanta drepturile civile (E.B. Iijima, *Conceptul de constituție în istoria gândirii românești*, în V. Neumann, A. Heinen, *Istoria României prin concepte*, Ed. Polirom, București, 2010, p. 303).

²³ O. Ungureanu, C. Munteanu, *op. cit.*, p. 133.

²⁴ B. Berceanu, *Istoria constituțională a României, în context internațional*, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 458.

²⁵ R.S. Zamfir, *op. cit.*, disponibilă la adresa: www.drept.uvt.ro

²⁶ Pentru detalii, a se vedea M. Enache, M. Constantinescu, *Renașterea parlamentarismului în România*, Ed. Polirom, Iași, 2001.

Constituția din 1991, în art. 41 și art. 135, prevedea două forme de proprietate, proprietatea privată și proprietatea publică, consacrand în același timp ocrotirea proprietății private, în mod egal, indiferent de titular. Se preciza că dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului sunt garantate, iar conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite prin lege.

Prevederea art. 41 alin. (2) din Constituție, privind garantarea și ocrotirea egală a proprietății private, indiferent de titular a fost redactată în condițiile în care, la momentul adoptării legii fundamentale, era încă vie amintirea concepției potrivit căreia proprietatea de stat era apărută mult mai viguros decât proprietatea așa-zisă de grup și decât proprietatea individuală²⁷. Dezbaterile din Adunarea Constituantă au dus la afirmația potrivit căreia proprietatea privată a statului și proprietatea de grup nu pot constitui un privilegiu, deoarece nu poate exista o economie sănătoasă de piață decât dacă toate formele de proprietate privată sunt egale și sunt egal garantate, astfel încât să nu existe nicio discriminare în ocrotirea acestei proprietăți²⁸. De altfel, egalitatea de regim juridic al proprietății private, indiferent de titular a fost evocată și în jurisprudența Curții Constituționale cu privire la Codul penal și Codul de procedură penală²⁹, acte normative care conțineau prevederi ce favorizau ocrotirea proprietății de stat.

Mai mult chiar, reluându-se în Constituție dispoziția art. 481 din Codul civil, dispoziție existentă și în reglementarea actuală, s-a precizat că nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire, iar atunci când se execută lucrări de interes general autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi pe proprietar pentru daunele aduse subsolului, plantațiilor sau construcțiilor și pentru alte daune imputabile autorității. Aceste despăgubiri se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin intermediul justiției.

S-au prevăzut și unele limitări privind exercitarea absolută a dreptului de proprietate privată. Este vorba de respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea unei bune vecinătăți, precum și a altor sarcini existente, potrivit legii. Tot ca o limitare, în art. 41 Constituția prevedea și interdicția pentru străini și apatrizi de a dobândi terenuri pe teritoriul României.

În acest context, s-a reglementat și prezumția dobândirii licite a averii care nu poate fi confiscată decât atunci când această prezumție este răsturnată, urmând ca bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni să fie confiscate, în condițiile legii.

În privința proprietății publice, art. 135 din Constituție arăta că bunurile cu acest regim sunt inalienabile, ele putând fi însă închiriate sau date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor de interes național sau local. Proprietatea publică aparține statului sau unităților

²⁷ *** , *Geneza Constituției României 1991. Lucrările Adunării Constituante*, Ed. R.A. „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 418.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Decizia Curții Constituționale nr. 177/1998 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 213 alin. (2) din Codul penal, publicată în M. Of. nr. 77 din 24 februarie 1999; Decizia Curții Constituționale nr. 5/1999 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 214 alin. (3) din Codul penal, publicată în M. Of. nr. 95 din 5 martie 1999; Decizia Curții Constituționale nr. 80/1999 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 17 alin. (1) și (3) și ale art. 18 alin. (2) din Codul de procedură penală, publicată în M. Of. nr. 333 din 14 iulie 1999.

administrativ-teritoriale: comuna, orașul, inclusiv municipiul, și județul. Totodată, întrucât proprietatea privată poate aparține oricărui subiect de drept, statul sau unitățile administrativ-teritoriale pot fi și titulare ale unui drept de proprietate privat. În acest caz, poziția lor sub aspect juridic, este de egalitate cu oricare alt titular al unui asemenea drept, potrivit art. 41 alin. (2), proprietatea privată fiind ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular³⁰.

Propunerea legislativă de revizuire a Constituției României³¹, a cărei constituționalitate a fost analizată de Curtea Constituțională prin Decizia nr. 148/2003³², a modificat textele privind proprietatea ca o consecință a obiectivului principal al promovării legii de revizuire, respectiv acela al creării cadrului legislativ pentru integrarea României în Uniunea Europeană și pentru aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord. Astfel, având în vedere faptul că integrarea României în Uniunea Europeană presupunea respectarea dispozițiilor acquis-ului comunitar privitoare la libera circulație a capitalurilor, la drepturile cetățenilor europeni de a investi și de a dobândi bunuri în condiții de egalitate cu cetățenii români, reglementarea constituțională anterioară revizuirii, respectiv art. 41 alin. (2) teza finală, îngredea posibilitatea realizării acestor obiective prin faptul că se interzicea cetățenilor străini și apatrizilor să dobândească dreptul de proprietate asupra terenurilor. Pentru înlăturarea acestei interdicții și pentru instituirea unor garanții ale dreptului de proprietate privată s-a propus modificarea art. 41 din Constituție.

Prima modificare a vizat denumirea articolului, în sensul că, în locul denumirii „Protecția proprietății private”, se propunea sintagma „Dreptul de proprietate privată”. Cea de-a doua modificare viza chiar alin. (2) al art. 41. În noua redactare, proprietatea privată era garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular, iar cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin legea organică, precum și prin moștenire legală. După alin. (3) al acestui articol se propunea introducerea unui nou alineat, alin. (3¹), care interzicea trecerea silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței etnice, religioase, politice sau de altă natură a titularilor. Această dispoziție constituțională reprezenta o solidă garanție a dreptului de proprietate privată, care înlătura posibilitatea trecerii abuzive a acesteia în proprietate publică pe criterii legate de apartenență etnică, politică, religioasă sau de altă natură. În final, după alin. (7)³³, care prezuma³⁴ caracterul licit al dobândirii averii, se

³⁰ M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României comentată și adnotată*, R.A. „Monitorul Oficial”, București, 1992, p. 295 și urm.

³¹ Devenită Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 669 din 22 septembrie 2003 și în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

³² Decizia Curții Constituționale nr. 148/2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României a fost publicată în M. Of. nr. 317 din 12 mai 2003.

³³ Art. 41 alin. (7) prevedea: „Averea dobândită în mod licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă”.

³⁴ Reglementarea acestei prezumții nu împiedică cercetarea caracterului ilicit al dobândirii averii, sarcina probei revenind celui care invocă acest caracter. În măsura în care partea interesată dovedește dobândirea unor bunuri, a unei părți sau a întregii averi a unei persoane în mod ilicit, asupra acelor bunuri sau a averii dobândite ilegal se poate dispune confiscarea, în condițiile legii. Reglementarea acestei prezumții nu împiedică legiuitorul primar sau delegat să adopte reglementări care să permită deplina respectare a legislației Uniunii Europene în domeniul luptei împotriva criminalității. (Decizia Curții Constituționale nr. 799/2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României, publicată în M.

introducea un nou alineat, alin. (7¹), care circumstanția această prezumție și stabilea că ea nu se aplică „pentru bunurile dobândite ca urmare a valorificării veniturilor realizate din infracțiuni”. Cu privire la acest ultim text, Curtea Constituțională a reținut faptul că acest mod de redactare este criticabil și poate conduce la confuzii, întrucât, dacă textul urmărește să permită confiscarea averii dobândite în mod licit, dar care s-a clădit pe o sumă de bani provenită din infracțiuni, redactarea sa este necorespunzătoare. Din redactarea alin. (7¹) rezulta că se urmărește răsturnarea sarcinii probei privind caracterul licit al averii, prevăzându-se caracterul ilicit al averii dobândite prin valorificarea veniturilor rezultate din infracțiuni. În această materie, în jurisprudența sa³⁵, Curtea Constituțională a statuat că securitatea juridică a dreptului de proprietate asupra bunurilor ce alcătuiesc averea unei persoane este indisolubil legată de prezumția dobândirii licite a averii și, de aceea, înlăturarea acestei prezumții are semnificația suprimării unei garanții constituționale a dreptului de proprietate, ceea ce încâlca limitele revizuirii Legii fundamentale³⁶. Pe cale de consecință, alineatul a fost eliminat din forma finală a art. 41, astfel cum a rezultat ca urmare a parcurgerii procedurii legislative.

Legea nr. 429/2003, a modificat atât art. 41, cât și art. 135 din Constituția din 1991, acestea devenind, în urma renumerotării operate la republicarea Constituției, art. 44 și, respectiv art. 136 din Constituție.

Așa cum am menționat anterior, după revizuire, denumirea marginală a art. 44 reglementează „dreptul de proprietate privată” și nu „protecția proprietății private”, evocând astfel ideea doctrinară potrivit căreia apropierea bunurilor îmbracă concomitent forme comunitare și forme private, care definesc structura polară a dreptului de proprietate³⁷. Pe cale de consecință, există subiecte colective de drept – persoane juridice de drept privat – care au în patrimoniul lor un drept de proprietate privată asupra bunurilor și, în același timp, persoane juridice de drept public – statul, unitățile administrativ-teritoriale – care au în patrimoniul lor atât un drept de proprietate privată, aflat sub incidența art. 44 din Constituție, cât și un drept de proprietate publică reglementat la nivel constituțional de art. 136 din Legea fundamentală. Ca atare, sub incidența art. 44 intră toate formele de proprietate privată, indiferent de titular³⁸.

Exproprierea, naționalizarea și confiscarea sunt cele mai severe măsuri care pot fi luate împotriva dreptului de proprietate privată, deoarece ele nu sunt doar o simplă limită a dreptului, ci conduc chiar la pierderea acestuia³⁹. Referirea la naționalizare din cuprinsul art. 44 alin. (4) a fost introdusă cu prilejul revizuirii, sub pretextul înlăturării posibilei discriminări între cei supuși acestei măsuri. Achiesăm la opinia exprimată în doctrină potrivit căreia legiuitorul constituant a legitimat indirect naționalizarea, devenită posibilă pe cale de interpretare: dacă sunt interzise numai naționalizarea și orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică,

Of. nr. 440 din 23 iunie 2011, *apud* T. Toader, *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 137).

³⁵ Decizia Curții Constituționale nr. 85/1996 privind constituționalitatea inițiativei de revizuire a prevederilor art. 41 alin. (7) din Constituția României, publicată în M. Of. nr. 211 din 6 septembrie 1996.

³⁶ Art. 148 alin. (2) din Constituția din 1991, actualul art. 152 alin. (2) din Constituția revizuită și republicată, stabilește că „nicio revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora”.

³⁷ V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, vol. I, Ed. Humanitas, București, 2004, p. 214.

³⁸ I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 428.

³⁹ G. Luțescu, *Teoria generală a drepturilor reale*, Editura de Stat, București, 1947, p. 436; C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 57; V. Stoica, *op. cit.*, p. 363.

pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie, *per a contrario* înseamnă că o naționalizare sau altă trecere silită în proprietate publică, în condiții de egalitate, este perfect posibilă și constituțională⁴⁰.

Art. 136 din Constituția revizuită a fost reformulat în totalitate prin Legea nr. 429/2003, dar și-a păstrat denumirea marginală: „Proprietatea”. Din punct de vedere al tehnicii legislative, există o inadverență între denumirea marginală a acestui articol care ar sugera o viziune generală și, totodată economică⁴¹ a proprietății, și conținutul acestuia care cuprinde reguli constituționale ce guvernează dreptul de proprietate privată și dreptul de proprietate publică. Articolul 136 nu cuprinde exclusiv dispoziții cu caracter general în materia proprietății⁴², ci, mai ales, dispoziții cu caracter special în privința proprietății publice, încheindu-se cu principiul fundamental al inviolabilității proprietății private, în ciuda faptului că sediul special al acesteia din urmă este art. 44 din Constituție.

Art. 136 anunță tipologia dreptului de proprietate în România⁴³, într-o enumerare limitativă, care impune concluzia că alte forme de proprietate nu pot exista⁴⁴ și fără să precizeze criteriul de clasificare a proprietății. Acesta apărea însă în art. 1 din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică⁴⁵, cu modificările și completările ulterioare⁴⁶. Rezultă astfel că obiectul dreptului de proprietate este criteriul reglementării: proprietatea este publică dacă bunurile asupra căreia poartă sunt, potrivit legii sau prin natura lor, de uz sau interes public⁴⁷, criteriul fiind, practic, destinația sau afecțarea bunului⁴⁸. Ideea că titularul dreptului nu poate constitui un criteriu pentru delimitarea proprietății publice de cea privată este impusă și de faptul că același subiect de drept – statul sau unitățile administrativ-teritoriale – poate fi titularul unui drept de proprietate publică asupra bunurilor care au această natură și titularul unui drept de proprietate privată asupra altor bunuri⁴⁹.

Norma constituțională stipulează doar chestiuni de principiu în materia dreptului de proprietate publică: titularii, protecția juridică, obiectul și regimul juridic al acestuia, modalități de exercitare a conținutului dreptului. Prin legea organică în materie, respectiv Legea nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, și, din 2011, prin noul Cod civil⁵⁰, este reglementat în detaliu regimul juridic al proprietății publice: precizarea atributelor dreptului,

⁴⁰ I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 457.

⁴¹ Viziunea economică derivă din situarea textului în Titlul IV al Legii fundamentale, intitulat „Economia și finanțele publice”.

⁴² Alin. (1) al art. 136 din Constituția României, republicată, dispune: „Proprietatea este publică sau privată”.

⁴³ Potrivit textului constituțional, „proprietatea este publică și privată”.

⁴⁴ Decizia Curții Constituționale nr. 31/1993 privind excepția de neconstituționalitate a art. 225 alin. (2) din Codul penal, publicată în M. Of. nr. 13 din 19 ianuarie 1994, *apud* I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1.294.

⁴⁵ Legea nr. 213/1998 a fost publicată în M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998. Până la intrarea în vigoare a noului Cod civil, respectiv 1 octombrie 2011, titlul legii era „Lege privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia”.

⁴⁶ Articolul 1 din Legea nr. 213/1998 a fost abrogat prin Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011; anterior abrogării, textul prevedea că „dreptul de proprietate publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale, asupra bunurilor care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public”.

⁴⁷ C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 83.

⁴⁸ V. Stoica, *op. cit.*, p. 412 și 413.

⁴⁹ V. Stoica, *op. cit.*, p. 403, *apud* I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1.295.

⁵⁰ Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011, cu modificările ulterioare. În temeiul art. 220 alin. (1) din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011, noul Cod civil a intrat în vigoare la data de 1 octombrie 2011.

definirea noțiunilor de domeniu public/privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, dobândirea dreptului de proprietate publică, modalități de exercitare a atributelor dreptului, caracterele specifice ale dreptului de proprietate publică, încetarea dreptului de proprietate publică.

În plus față de reglementarea Constituției din 1991, art. 136 alin. (2) teza I din Constituția revizuită introduce noțiunea de „garantare și ocrotire prin lege” a proprietății publice, ceea ce corespunde unor obiective economice, juridice și politice⁵¹:

1. protejarea unităților administrativ-teritoriale împotriva unor acțiuni abuzive ale structurilor de putere la nivel central;

2. protejarea proprietății publice contra eventualelor acțiuni ilegale, chiar ale statului sau ale unităților administrativ-teritoriale, de trecere nejustificată a unor bunuri din domeniul public în domeniul privat.

Art. 136 alin. (3) din Constituția republicată stabilește sfera bunurilor ce formează obiectul dreptului de proprietate publică prin enumerarea limitativă a acestora și prin trimitere la legea organică în materie⁵², cu precizarea că, în ambele cazuri, legiuitorul constituant a prevăzut că aceste bunuri constituie obiectul exclusiv al proprietății publice. Criteriile de determinare a bunurilor proprietate publică, altele decât cele enumerate de norma constituțională sunt: a) criteriul destinației bunurilor, respectiv interesul public sau național, și b) criteriul declarației legii (textul vorbește de „și alte bunuri stabilite prin legea organică”). Comparativ cu versiunea din anul 1991 a fostului art. 135 alin. (4), prin revizuirea Legii fundamentale s-a operat o restrângere a sferei bunurilor enumerate de Constituție, fie prin eliminarea unor categorii de bunuri, fie prin reformularea referirii la unele bunuri⁵³.

Regimul juridic al dreptului de proprietate publică este prevăzut, în linii generale, în art. 136 alin. (4), care prevede: „Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică”. Dintre caracterele specifice ale dreptului de proprietate publică, teza I a textului invocat anterior reglementează doar inalienabilitatea. Enumerarea completă a acestora se regăsea în art. 11 al Legii nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, iar de dată recentă în art. 861 alin. (1) din noul Cod civil⁵⁴, care se referă la caracterele dreptului de proprietate publică și care, în alin. (1) le enumeră astfel cum au fost acestea reglementate anterior în Legea nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, și dezvoltate în doctrina de drept administrativ⁵⁵: „Art. 861. - (1) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile.

⁵¹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1.300.

⁵² De la intrarea în vigoare a noului Cod civil, este vorba despre Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare.

⁵³ Pentru detalii, a se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1.303 și urm.

⁵⁴ Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2015, cu modificările ulterioare. În temeiul art. 220 alin. (1) din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011, noul Cod civil a intrat în vigoare la data de 1 octombrie 2011.

⁵⁵ Pentru o analiză a Legii nr. 213/1998, a se vedea M. Nicolae, *Considerații asupra Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia*, în *Dreptul* nr. 6/1999, p. 3-21.

(2) Proprietatea asupra acestor bunuri nu se stinge prin neuz și nu poate fi dobândită de terți prin uzucapiune sau, după caz, prin posesia de bună-credință asupra bunurilor mobile.

(3) În condițiile legii, bunurile proprietate publică pot fi date în administrare sau în folosință și pot fi concesionate ori închiriate”.

În fine, ultimul alineat al art. 136 alin. (5), conține o dispoziție cu caracter special în materia proprietății private, ca o a doua referire la dreptul de proprietate privată după ce, în primul alineat, era precizată dihotomia formelor de proprietate: „(5) Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice”. Inviolabilitatea proprietății nu are caracter absolut, ceea ce rezultă din trimiterea pe care norma constituțională o face la dispozițiile legale incidente. În mod concret, exercitarea dreptului de proprietate privată este supus unor limitări care, la nivel principial, se regăsesc și în conținutul art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, la care ne referim mai jos, prin recunoașterea dreptului pe care statele suverane îl au de a adopta legile pe care le socotesc necesare pentru reglementarea utilizării bunurilor proprietate privată în conformitate cu interesul general, cu condiția asigurării unui „just echilibru” între exigențele interesului general al comunității și imperativul salvărdării drepturilor fundamentale ale persoanelor fizice⁵⁶.

III. Dreptul de proprietate și tratatele internaționale

Reglementarea dreptului de proprietate la nivel constituțional nu poate face abstracție de instrumentele juridice internaționale în materie, respectiv de tratatele internaționale la care România este parte. Aici avem în vedere, pe de o parte Convenția europeană a drepturilor omului⁵⁷, Protocoalele adiționale la aceasta și prevederile art. 20 din Constituția revizuită⁵⁸, iar pe de altă parte, Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene⁵⁹ și dispozițiile art. 148 alin. (2) din Constituția revizuită⁶⁰.

Art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, având denumirea „Protecția proprietății” dispune că: „Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit

⁵⁶ C. Bîrsan, *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 1.738.

⁵⁷ Ratificată de România prin Legea nr. 30/1994 privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și a protocoalelor adiționale la această convenție, publicată în M. Of. nr. 135 din 31 mai 1994, cu modificările ulterioare.

⁵⁸ Potrivit art. 20 din Constituția României, republicată: „(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile”.

⁵⁹ Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria C, nr. 83 din 30 martie 2010. Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene a fost precedată de Declarația drepturilor și libertăților fundamentale adoptată de Parlamentul European la 12 aprilie 1989, și care, între altele, conținea și o referire la dreptul de proprietate (I. Moroianu Zlătescu, *Drepturile omului - un sistem în evoluție*, ed. a 2-a rev., Ed. IRDO, București, 2008, p. 122 și 123, *apud* I. Popescu, I. Stanca, *Protecția dreptului de proprietate, ca drept al omului, prin dispoziții ale Constituției și legislației administrative și civile*, în *Revista Drepturile Omului* nr. 3/2011, p. 45-50).

⁶⁰ Potrivit art. 148 alin. (2) din Constituția României, republicată: „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare”.

de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor”⁶¹.

Art. 6 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană⁶², astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona⁶³, prevede aderarea Uniunii Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ceea ce face ca dispozițiile acestui act normativ să devină aplicabile pe tot teritoriul Uniunii.

Un element interesant în materia reglementării constituționale a proprietății private este faptul că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat constant faptul că, în această materie, standardul național de protecție reprezentat prin art. 44 din Constituția republicată este superior celui prevăzut de art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și, de aceea, Curtea constată contrarietatea diferitelor soluții legislative prin raportare la prevederile Constituției, fără a mai apela la standardul convențional în materie, acesta fiind inferior ca protecție celui național⁶⁴, făcându-se astfel aplicarea dispozițiilor art. 60 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, potrivit căruia „nicio dispoziție din prezenta Convenție nu va fi interpretată ca limitând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale care ar putea fi recunoscute conform legilor oricărei părți contractante sau oricărei alte convenții la care această parte contractantă este parte”.

Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene nu este încorporată în Tratatul constitutive, însă, art. 6 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona, stipulează că aceasta are aceeași forță juridică cu cea a tratatelor. Art. 17 din Cartă, intitulat „Dreptul de proprietate”, prevede:

„(1) Orice persoană are dreptul de a deține în proprietate, de a folosi, de a dispune și de a lăsa moștenire bunurile pe care le-a dobândit în mod legal. Nimeni nu poate fi lipsit de bunurile sale decât pentru o cauză de utilitate publică, în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în

⁶¹ C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 1.641.

⁶² Versiunea consolidată în M. Of. nr. 152 din 3 martie 2015; Decizia Curții Constituționale nr. 874/2010 referitoare la adresa: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_ro.pdf

⁶³ Ratificat de România prin Legea nr. 13/2008 pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007, publicată în M. Of. nr. 107 din 12 februarie 2008. Tratatul de la Lisabona a fost semnat la 13 decembrie 2007 și a intrat în vigoare după ratificarea de către toate statele membre ale Uniunii Europene, la 1 decembrie 2009.

⁶⁴ Decizia Curții Constituționale nr. 12/2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 teza a doua din Legea nr. 198/2004 privind unele măsuri prealabile lucrărilor de construcție de autostrăzi și drumuri naționale, în forma anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 184/2008 pentru modificarea și completarea Legii nr. 198/2004 privind unele măsuri prealabile lucrărilor de construcție de autostrăzi și drumuri naționale, raportate la sintagma „la data întocmirii raportului de expertiză” cuprinsă în dispozițiile art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, publicată în M. Of. nr. 152 din 3 martie 2015; Decizia Curții Constituționale nr. 874/2010 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, publicată în M. Of. nr. 433 din 28 iunie 2010; Decizia Curții Constituționale nr. 872/2010 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind unele măsuri necesare în vederea restabilirii echilibrului bugetar, publicată în M. Of. nr. 433 din 28 iunie 2010.

schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util pentru pierderea pe care a suferit-o. Folosința bunurilor poate fi reglementată prin lege în limitele impuse de interesul general.

(2) Proprietatea intelectuală este protejată”.

Curtea Constituțională, în jurisprudența sa⁶⁵, a statuat în privința Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene faptul că aceasta este un act distinct ca natură juridică de celelalte tratate internaționale la care face referire art. 20 din Constituție, astfel încât textul constituțional care o vizează este art. 148 din Constituție și că, de principiu, dispozițiile sale sunt aplicabile în controlul de constituționalitate în măsura în care asigură, garantează și dezvoltă prevederile constituționale în materia drepturilor fundamentale, cu alte cuvinte, în măsura în care nivelul lor de protecție este cel puțin la nivelul normelor constituționale în domeniul drepturilor omului.

Stabilind obligativitatea interpretării drepturilor și libertăților cetățenilor în concordanță cu tratatele internaționale la care România este parte, legiuitorul constituant a impus în mod implicit un nivel de protecție constituțională a drepturilor și libertăților fundamentale cel puțin la nivelul celui prevăzut în actele internaționale. Constituția României cuprinde dispoziții generale referitoare la raportul dintre dreptul intern și cel internațional în art. 11⁶⁶. Ca și consecință a concepției dualiste puse în aplicare prin această normă constituțională, interpretarea și aplicarea tratatelor internaționale în dreptul român urmează aceleași reguli ca și toate celelalte norme juridice care își au izvorul în actele normative interne. Caracterul derogatoriu al art. 20 apare în două forme: numai în materia drepturilor omului și numai regulile de interpretare și aplicare a tratatelor internaționale pertinente sunt diferite. Deci, toate regulile generale referitoare la transformarea tratatelor internaționale în acte juridice de drept intern sunt valabile și în materia celor care guvernează drepturile omului, particularitatea fiind că reglementările internaționale pertinente trebuie să aibă prioritate de aplicare față de cele interne⁶⁷.

În privința aplicării actelor obligatorii ale Uniunii Europene în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa⁶⁸, a reținut că „folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină

⁶⁵ Decizia Curții Constituționale nr. 871/2010 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor, publicată în M. Of. nr. 433 din 28 iunie 2010.

⁶⁶ Potrivit art. 11 din Constituția României, republicată: „(1) Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte.

(2) Tratatul ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.

(3) În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției”.

⁶⁷ I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 172.

⁶⁸ Decizia Curții Constituționale nr. 668/2011 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 50/2008 pentru instituirea taxei pe poluare pentru autovehicule, ale anexelor nr. 1-4 la această ordonanță de urgență, precum și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 50/2008, în ansamblul său, publicată în M. Of. nr. 487 din 8 iulie 2011.

posibila încălcare de către legea națională a Constituției, unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate”.

IV. Reglementarea legală a dreptului de proprietate

La nivel infra-constituțional, reglementarea-cadru a dreptului de proprietate, până în anul 2011, era reprezentată, pe de o parte, în ceea ce privește dreptul de proprietate privată, de Codul civil din 1864 cu interpretările date de doctrină și jurisprudență, și, pe de altă parte, de Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia⁶⁹, cu modificările și completările ulterioare.

În prezent, atât regimul juridic al proprietății private, cât și regimul juridic al proprietății publice sunt legiferați prin noul Cod civil⁷⁰, denumit în continuare NCC, respectiv art. 555-692 NCC, care privesc proprietatea privată, iar art. 858-875 NCC se referă la proprietatea publică. Astfel, art. 555 alin. (1) NCC definește dreptul de proprietate privată⁷¹, completând textul art. 480 din Codul civil din 1864, prin exprimarea conținutului său juridic – a celor trei atribute ale dreptului – respectiv posesia, folosința și dispoziția, și prin evidențierea caracterelor juridice ale acestui drept real, ca un drept exclusiv, absolut și perpetuu. Alin. (2) al aceluiași articol⁷² exprimă opțiunea legiuitorului de a realiza o distincție între dreptul de proprietate, în forma sa pură și simplă, și modalitățile sale – proprietatea comună, proprietatea anulabilă și proprietatea rezolubilă –, precum și între forma completă a dreptului de proprietate și dezmembrămintele sale.

Dreptul de proprietate privată reglementat de noul Cod civil nu este un drept absolut. Premisele limitării dreptului de proprietate rezultă din art. 555 alin. (1) NCC care, în partea sa finală, precizează că dreptul de proprietate se exercită în limitele determinate de lege, coroborate cu dispozițiile art. 44 alin. (1) teza a II-a din Constituția României, republicată, potrivit cărora conținutul și limitele dreptului de proprietate sunt stabilite de lege. Noul Cod civil face distincția între limitele materiale⁷³ și limitele juridice⁷⁴ ale dreptului de proprietate, ultimele fiind clasificate în limite legale, limite convenționale și limite judiciare. Potrivit art. 602 alin. (1) NCC, legea poate limita exercitarea dreptului de proprietate fie în interes public, fie în interes privat. Deoarece Codul civil nu precizează dacă limitarea dreptului de proprietate se face prin lege organică sau nu, prin raportare la dispozițiile constituționale privind protecția

⁶⁹ Pentru titlul în vigoare al legii, a se vedea *infra*, pct. 4.

⁷⁰ Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2015, cu modificările ulterioare. La data intrării în vigoare a noului Cod civil, respectiv la data de 1 octombrie 2011, a fost abrogat Codul civil din 1864 (cu excepția dispozițiilor art. 1169-1206, care au fost abrogate la data intrării în vigoare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă); totodată, la aceeași dată, Legea nr. 213/1998 a fost modificată, principalele elemente fiind în sensul că titlul acesteia s-a schimbat din „Lege privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia” în „Lege privind bunurile proprietate publică” și au fost abrogate art. 1, 2, 5, 7, art. 10 alin. (1), art. 11, art. 12 alin. (1)-(4) și (6), precum și art. 13 și 17.

⁷¹ Art. 555 alin. (1) NCC: „Proprietatea privată este dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege”.

⁷² Art. 555 alin. (2) NCC: „În condițiile legii, dreptul de proprietate privată este susceptibil de modalități și dezmembrăminte, după caz”.

⁷³ Potrivit art. 556 alin. (1) NCC, „dreptul de proprietate poate fi exercitat în limitele materiale ale obiectului său. Acestea sunt limitele corporale ale bunului care formează obiectul dreptului de proprietate, cu îngrădirile stabilite prin lege”. Astfel, limitarea privește atât corporabilitatea bunului, cât și voința legiuitorului.

⁷⁴ Art. 556 alin. (2) NCC precizează posibilitatea limitării exercitării atributelor dreptului de proprietate prin efectul legii, iar alin. (3) al aceluiași articol menționează că dreptul de proprietate poate fi limitat și prin voința proprietarului, cu excepțiile prevăzute de lege.

proprietății indiferent de formele sale, se poate aprecia că limitările legale reglementate de noul Cod civil pot fi stabilite doar prin lege organică⁷⁵.

Referitor la proprietatea publică, urmând linia trasată de Constituție în art. 136 alin. (2), art. 858 NCC identifică subiectele de drept care pot fi titulare ale dreptului de proprietate publică, respectiv statul și unitățile administrativ-teritoriale. De asemenea, reluând dispozițiile art. 1 din Legea nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, determină categoriile de bunuri care fac obiectul dreptului de proprietate publică⁷⁶.

Reglementarea actuală, art. 554 NCC, prevede faptul că „bunurile statului și ale unităților administrativ-teritoriale care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz sau de interes public formează obiectul proprietății publice, însă numai dacă au fost legal dobândite de către acestea”. De asemenea, „dacă prin lege nu se prevede altfel, dispozițiile aplicabile dreptului de proprietate privată se aplică și dreptului de proprietate publică, însă numai în măsura în care sunt compatibile cu acesta din urmă”. Astfel, alin. (1) distinge în privința bunurilor care sunt obiect derivat al dreptului de proprietate publică, între categoria celor care „prin natura lor” sunt de uz sau de interes public și categoria bunurilor care au acest regim prin declarația legii. În prima categorie s-ar regăsi bunurile enumerate de art. 136 alin. (3) din Constituție⁷⁷, iar în cea de-a doua se regăsesc bunurile enumerate de Legea nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, altele decât cele la care face trimitere legea fundamentală. Potrivit art. 554 alin. (2) NCC⁷⁸, reglementarea regimului juridic aplicabil dreptului de proprietate privată constituie dreptul comun pentru stabilirea regimului juridic aplicabil dreptului de proprietate publică. Dreptul comun nu este, însă, aplicabil când există norme speciale derogatorii sau când, în lipsa acestora, aplicarea normelor generale nu ar fi compatibilă cu specificul dreptului de proprietate publică.

Referitor la cazurile de dobândire a bunurilor proprietate publică, preluând o parte din dispozițiile art. 7 din Legea nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, art. 863 NCC enumeră modalitățile de dobândire a dreptului de proprietate publică, respectiv:

- prin achiziție publică, efectuată în condițiile legii;
- prin expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii;
- prin donație sau legat, acceptat în condițiile legii, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public;
- prin convenție cu titlu oneros, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dobânditorului, devine de uz ori de interes public;
- prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia, în condițiile legii;
- prin alte moduri stabilite de lege.

⁷⁵ A.M. Diaconu, *Considerații privind limitele legale ale dreptului de proprietate privată reglementate de noul Cod civil*, în *Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice*, nr. 3/2011, p. 65-78.

⁷⁶ Art. 858 NCC: „Proprietatea publică este dreptul de proprietate ce aparține statului sau unei unități administrativ-teritoriale asupra bunurilor care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz ori de interes public, cu condiția să fie dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege”.

⁷⁷ Bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental.

⁷⁸ Art. 554 alin. (2) NCC: „Dacă prin lege nu se prevede altfel, dispozițiile aplicabile dreptului de proprietate privată se aplică și dreptului de proprietate publică, însă numai în măsura în care sunt compatibile cu acesta din urmă”.

Se poate observa faptul că noul Cod civil nu a preluat în totalitate conținutul art. 7 din Legea nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, ci a renunțat la legiferarea uneia dintre modalitățile tradiționale de dobândire a dreptului de proprietate publică, respectiv dobândirea pe cale naturală. Astfel, se păstrează doar modurile uzuale de dobândire a proprietății publice: prin achiziții publice, expropriere pentru cauză de utilitate publică, acte de donație, trecerea bunurilor din domeniul privat în domeniul public. Noutatea adusă de noul Cod civil în acest domeniu este și modalitatea de dobândire a proprietății publice prin convenție cu titlu oneros, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dobânditorului, devine de uz ori de interes public [art. 863 lit. d) NCC]⁷⁹.

V. Reflecții cu privire la unele acte normative adoptate în materia restituirii bunurilor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist

Un ultim aspect pe care îl avem în vedere în considerarea studiului de față se referă la materia restituirii bunurilor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist și legislația aferentă, respectiv⁸⁰:

- Legea fondului funciar nr. 18/1991⁸¹, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului⁸², cu modificările ulterioare;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/1999 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România⁸³;
- Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997⁸⁴, cu modificările și completările ulterioare;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România⁸⁵, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989⁸⁶, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente⁸⁷, cu modificările și completările ulterioare;
- 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 România⁸⁸, cu modificările și completările ulterioare.

⁷⁹ M. Olteanu, *Constituirea domeniului public în contextul integrării europene*, Teză de doctorat, Școala Națională de Studii Politice și Administrative - Facultatea de Administrație Publică, București, 2013.

⁸⁰ Enumerarea are caracter orientativ.

⁸¹ Republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

⁸² Publicată în M. Of. nr. 279 din 29 noiembrie 1995.

⁸³ Republicată în M. Of. nr. 797 din 1 septembrie 2005.

⁸⁴ Publicată în M. Of. nr. 8 din 12 ianuarie 2000.

⁸⁵ Republicată în M. Of. nr. 955 din 27 octombrie 2005.

⁸⁶ Republicată în M. Of. nr. 798 din 2 septembrie 2005.

⁸⁷ Publicată în M. Of. nr. 653 din 22 iulie 2005.

⁸⁸ Publicată în M. Of. nr. 278 din 17 mai 2013.

Facem precizarea că, în privința bunurilor preluate de către stat în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, art. 44 din Constituția republicată nu garantează, prin el însuși, restituirea acestora. De altfel, în jurisprudența Curții de la Strasbourg s-au conturat trei principii:

1. Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu garantează dreptul unei persoane de a dobândi un anumit bun;
2. Convenția protejează bunurile actuale, adică cele aflate deja în patrimoniul subiectului de drept;
3. protecția Convenției poate fi invocată atunci când bunurile au fost deja restituite, potrivit unei legi de restituire sau printr-o hotărâre judecătorească definitivă, astfel încât subiectul de drept este deja titularul lor actual sau are cel puțin o speranță legitimă că le va dobândi în natură sau prin echivalent⁸⁹.

Astfel, problema restituirii este de domeniul legii, legiuitorul național având o largă marjă de apreciere cu privire la modalitatea concretă în care reglementează restituirea, recunoscută, de altfel, și în jurisprudența Curții Constituționale⁹⁰, care a stabilit că reglementarea condițiilor în care legile devin aplicabile, sub aspectul persoanelor îndreptățite la restituirea sau dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere și al suprafețelor retrocedabile constituie opțiuni ale legiuitorului.

Reglementarea trecerii bunurilor preluate abuziv de către stat în perioada 1945-1989 din proprietatea statului în proprietatea privată a persoanelor fizice sau a persoanelor juridice îndreptățite la restituire a început prin adoptarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Această reformă în domeniul proprietății funciare a avut drept scop restituirea terenurilor foștilor proprietari sau, după caz, moștenitorilor lor prin reconstituirea dreptului de proprietate pentru cei care au avut pământ și împrumutarea unor persoane din mediul rural, cum ar fi specialiștii agricoli, cooperatorii care nu au deținut terenuri, medicii, profesorii etc., prin constituirea dreptului de proprietate cu obligația pentru aceștia de a nu le putea înstrăina timp de 10 ani⁹¹. Având în vedere realitățile sociale și economice din acea perioadă, reconstituirea dreptului de proprietate în baza Legii nr. 18/1990 nu s-a putut realiza în integralitatea sa și nici nu s-a putut realiza întotdeauna pe vechile amplasamente, astfel încât unii titulari au primit, în locul terenurilor, acțiuni la societățile comerciale noi înființate în locul fostelor întreprinderi agricole de stat⁹².

Următorul act normativ cu importanță în această materie a fost Legea nr. 112/1995, cu modificările ulterioare, prin care s-a reglementat situația juridică a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului în perioada 1945-1989. Locuințele în care foștii

⁸⁹ C. Bîrsan, *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole*, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 990 și 991, *apud* I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 434.

⁹⁰ Decizia Curții Constituționale nr. 310/2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii fondului funciar nr. 18/1991, ale Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, precum și ale Legii nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, publicată în M. Of. nr. 303 din 17 aprilie 2008.

⁹¹ Art. 8 și urm. din Legea nr. 18/1991 în forma publicată în M. Of. nr. 37 din 20 februarie 1991.

⁹² Aspazia Cojocar, *Reflectarea exigențelor constituționale în legislația României referitoare la dreptul de proprietate*, în Buletinul Curții Constituționale nr. 2/2009, p. 14-18.

proprietari erau chiriași sau care erau libere au fost restituite în natură acestora⁹³, celelalte au putut fi cumpărate de către chiriași. În cadrul controlului de constituționalitate *a priori*⁹⁴, Curtea Constituțională a statuat că scopul legii este acela de a stabili măsuri reparatorii în folosul foștilor proprietari și nu de a-i împroprietări pe chiriași. S-a reținut, însă, că vânzarea către chiriași a locuințelor care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege este o formă prin care statul, în calitate de proprietar, stabilește regimul juridic al bunurilor ce-i aparțin, creându-se astfel un echilibru între proprietari și chiriașii care au cumpărat deja locuințe din fondul locativ de stat.

Legea nr. 1/2000, cu modificările și completările ulterioare, a fost și ea contestată la Curtea Constituțională din perspectiva încălcării prevederilor art. 44 din Constituția republicată. În jurisprudența sa⁹⁵, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea anumitor prevederi în raport de art. 44 alin. (2) și (3) din Constituția republicată. Astfel, Curtea a reținut faptul că, potrivit legii, construcțiile de pe terenurile forestiere, cele de corectare a torenților, drumurile forestiere, sediile de cantoane silvice, cabanele de vânătoare, pepinierele, alte amenajări silvice, instalații sau mijloace fixe, cele aflate în curs de execuție, amplasate pe suprafețele care fac obiectul retrocedării, trec în proprietatea persoanelor fizice sau persoanelor juridice cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate asupra terenurilor. Trecerea în proprietatea persoanelor fizice sau juridice cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate asupra terenurilor a construcțiilor aflate pe acestea este condiționată de deținerea în proprietate a suprafețelor minime pentru constituirea unui ocol silvic, în proprietate individuală sau în asociere cu alte persoane fizice sau persoane juridice. Totodată, trecerea în proprietatea persoanelor juridice sau persoanelor fizice a sediilor ocoalelor silvice se face cu condiția ca suprafața care se restituie acestora, individual sau în asociere, să fie mai mare decât jumătate din suprafața administrată de respectivul ocol silvic anterior retrocedării.

Curtea a constatat că se reglementează un transfer gratuit de proprietate privată a statului către persoane fizice sau persoane juridice private, nefiind îndeplinite condițiile prevăzute de art. 44 alin. (3) din Constituția republicată cu privire la expropriere, ceea ce contravine dispozițiilor art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituția republicată⁹⁶, deoarece îi favorizează pe titularii dreptului de proprietate privată, persoane fizice sau persoane juridice cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate asupra terenurilor forestiere pe care se află anumite investiții, în raport cu ceilalți titulari îndreptățiți la reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere, pe care nu se află astfel de construcții. Așadar, nimeni nu poate beneficia în ceea ce privește bunurile proprietate privată de o protecție juridică diferită, indiferent că aceasta are ca titulari persoane fizice sau persoane juridice private, statul sau unitățile administrativ-teritoriale.

⁹³ Art. 2 alin. (1) din Legea nr. 112/1995, în forma publicată în M. Of. nr. 279 din 29 noiembrie 1995.

⁹⁴ Decizia Curții Constituționale nr. 73/1995 cu privire la constituționalitatea unor prevederi ale Legii pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, publicată în M. Of. nr. 177 din 8 august 1995.

⁹⁵ Decizia Curții Constituționale nr. 602/2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 31 alin. (3), (4), (7), (8) și (9) din Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, publicată în M. Of. nr. 533 din 15 iulie 2008.

⁹⁶ Textul constituțional prevede că „proprietatea privată este garantată și ocrotită, în mod egal, de lege indiferent de titular”.

O altă reglementare care a dat expresie cerințelor constituționale de ocrotire și apărare a dreptului de proprietate este Legea nr. 10/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Legea adoptată are, de asemenea, caracter reparator și a venit în completarea reglementărilor Legii nr. 112/1995, aducând numeroase îmbunătățiri în ceea ce privește restituirea în natură a locuințelor, respectiv restituirea prin echivalent atunci când restituirea în natură nu mai este posibilă.

După revizuirea din 2003 a Constituției, care a dat posibilitatea cetățenilor străini și apatrizii de a dobândi un drept de proprietate privată asupra terenurilor⁹⁷, s-a adoptat Legea nr. 312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine⁹⁸, care a stabilit condițiile de dobândire a terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi. Astfel, cetățenii statelor membre și apatrizii cu domiciliul într-un stat membru sau în România, precum și persoanele juridice având naționalitatea acestor state pot dobândi, în principiu, terenuri în aceleași condiții ca și cetățenii români sau persoanele juridice române⁹⁹. Însă, pentru cetățenii unui stat membru și apatrizii nerezidenți în România sau persoanele juridice nerezidente, dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor pentru reședințe secundare, respectiv sedii secundare, se poate face la împlinirea a 5 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană¹⁰⁰. Cetățenii și apatrizii care domiciliază într-un stat membru sau în România ori persoanele juridice având naționalitatea acelor state pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere la împlinirea a 7 ani de la aderare în Uniunea Europeană¹⁰¹. Aceste dispoziții nu se aplică fermierilor care își stabilesc reședința în România¹⁰². Pentru toți ceilalți cetățeni străini, apatrizi și persoane juridice nerezidente, dreptul de proprietate se dobândește în condițiile reglementate prin tratate internaționale, pe bază de reciprocitate¹⁰³.

Următorul act normativ a fost Legea nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare¹⁰⁴, lege care a modificat și completat reglementarea cu caracter reparatoriu adoptată după 1990, punând accent pe faptul că actele de reconstituire și constituire a dreptului de proprietate emise în condiții ilegale sunt lovite de nulitate absolută. În cadrul controlului de constituționalitate *a priori*¹⁰⁵, Curtea Constituțională a statuat că existența dreptului dobândit cu rea-credință sau prin abuzul autorităților publice nu este compatibilă cu garantarea drepturilor și libertăților cetățenilor, potrivit art. 57 din Constituția republicată, care prevede că cetățenii români, cetățenii străini și apatrizii trebuie să-și exercite drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile celorlalți. De

⁹⁷ Art. 44 alin. (2) teza a II-a din Constituția României, republicată.

⁹⁸ Publicată în M. Of. nr. 1.008 din 14 noiembrie 2005.

⁹⁹ Art. 3 din Legea nr. 312/2005.

¹⁰⁰ Art. 4 din Legea nr. 312/2005.

¹⁰¹ Art. 5 alin. (1) din Legea nr. 312/2005.

¹⁰² Art. 5 alin. (2) din Legea nr. 312/2005.

¹⁰³ Art. 6 alin. (1) din Legea nr. 312/2005.

¹⁰⁴ Legea a fost adoptată în iunie 2005, prin procedura asumării răspunderii de către Guvern, în temeiul art. 114 alin. (1) din Constituția revizuită. Pentru detalii privind procedura legislativă, a se consulta site-ul Camerei Deputaților, la adresa: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=6359

¹⁰⁵ Decizia Curții Constituționale nr. 375/2005 referitoare la sesizările de neconstituționalitate a Legii privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în M. Of. nr. 591 din 8 iulie 2005.

asemenea, Curtea a observat că măsura legislativă a atribuirii titlurilor pe vechiul amplasament și sancționarea cu nulitatea absolută a actelor emise în mod ilegal este în concordanță cu principiul garantării proprietății, prevăzut de art. 44 alin. (2) din Constituția republicată, precum și cu dispozițiile constituționale ale art. 16 alin. (1), conform cărora cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

Lipsa de eficiență a sistemului de restituire a proprietăților din România a fost constatată însă de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, pe rolul căreia există numeroase cauze îndreptate împotriva României (aproximativ 3.000 la nivelul anului 2013¹⁰⁶), care au ca obiect încălcarea dreptului de proprietate garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis să inițieze față de România procedura pilot în cauzele repetitive de acest gen aflate pe rolul său¹⁰⁷. În vederea eficientizării sistemului de restituire a proprietăților, instanța de la Strasbourg a sugerat, cu titlu orientativ, o serie de măsuri cu caracter general, ce ar putea fi luate de statul român. Astfel, s-a făcut trimitere la adoptarea unui cadru normativ accesibil și previzibil, a unor reguli de procedură clare, simplificate și eficiente, unificate într-un singur act normativ în vederea finalizării procedurii de restituire. De asemenea, a indicat necesitatea accelerării procedurilor administrative de soluționare și a reglementării unitare a unor căi de atac interne efective în acest domeniu. În ceea ce privește măsurile de reparație, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a precizat că acestea trebuie să fie realiste și echitabile, adică să asigure un just echilibru între interesul general al societății și interesele individuale ale solicitanților; sub acest aspect a sugerat faptul că măsurile eșalonării și plafonării pot constitui modalități concrete de reparație, care să conducă la finalizarea efectivă a procesului de restituire.

Ca urmare a acestor considerente, Guvernul României a inițiat Legea nr. 165/2013, adoptată prin procedura asumării răspunderii prevăzută de art. 114 alin. (1) din Constituția republicată, prin care se încearcă remedierea dificultăților întâmpinate în procesul de restituire, dificultăți care vizau:

- existența mai multor acte normative concurente care reglementează domeniul restituirii proprietăților și a numeroaselor modificări legislative succesive;
- lipsa de claritate și predictibilitate a prevederilor legale, fapt care a condus la o divergență de interpretare și aplicare;
- procedura costisitoare, aleatorie, nepredictibilă și anevoioasă de evaluare a imobilelor care urmează a fi restituite;
- refuzul sau imposibilitatea unor instituții implicate în procesul de restituire a proprietăților de a pune în executare hotărâri judecătorești, definitive și irevocabile;
- exceptarea de la retrocedare a unor suprafețe de teren, ceea ce a obligat statul să identifice resurse financiare suplimentare pentru plata despăgubirilor;
- tergiversarea procesului de reconstituire a dreptului de proprietate.

¹⁰⁶ Sursa: expunerea de motive a Legii nr. 165/2013, disponibilă la adresa: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=13186

¹⁰⁷ Hotărârea-pilot a Curții Europene a Drepturilor Omului din 12 octombrie 2010 în cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, publicată în M. Of. nr. 778 din 22 noiembrie 2010.

Principiile Legii nr. 165/2013 au în vedere, potrivit expunerii de motive a proiectului de lege¹⁰⁸, necesitatea de a finaliza procesul de restituire, realitățile economice și financiare din România, intenția asigurării unui just echilibru între interesul general al societății și interesele individuale ale persoanelor îndreptățite, precum și dorința de a nu afecta drepturile foștilor proprietari deposedați abuziv. Astfel, sunt menționate în mod expres: principiul prevalenței restituirii în natură, principiul echității, principiul transparenței procesului de stabilire a măsurilor reparatorii, principiul menținerii justului echilibru între interesul particular al foștilor proprietari și interesul general al societății.

Se remarcă rolul primordial care se acordă restituirii în natură, în acest sens statul român punând la dispoziția persoanelor îndreptățite bunuri imobile aflate în domeniul său, atât public, cât și privat, în vederea aducerii la îndeplinire a prevederilor legii. Măsura restituirii în natură concorda cu intenția legiuitorului de a acorda o reparație echitabilă, care să corespundă în primul rând intereselor persoanelor îndreptățite. În același timp, aceasta reprezintă și o măsură viabilă și sustenabilă din punct de vedere economic, fiind, în mod evident, mai puțin costisitoare pentru bugetul de stat, al cărui echilibru ar fi semnificativ afectat de acordarea de despăgubiri bănești. Cu alte cuvinte, soluționarea cât mai multor cereri prin restituire în natură atrage în mod corespunzător scăderea sumelor ce ar trebui alocate pentru despăgubirile bănești, creându-se, totodată, și posibilitatea de finalizare a procesului de restituire pentru cele mai multe dintre cereri care urmează a fi soluționate efectiv în momentul punerii în posesie.

Urmează să constatăm, în timp dacă această nouă reglementare corespunde scopurilor enunțate și dacă va contribui, efectiv, la reducerea numărului cauzelor împotriva României aflate pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului.

¹⁰⁸ Sursa: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=13186