

## **Reflectarea exigențelor constituționale În legislația româniei referitoare la dreptul de proprietate<sup>\*)</sup>**

Prof. univ. dr. Aspazia COJOCARU  
*Judecător la Curtea Constituțională a României*

Existența, înainte de 1990, a unei legislații extrem de restrictive cu privire la circulația juridică a bunurilor imobile, în sensul de a nu se putea dobândi și înstrăina terenuri ori construcții decât cu totul excepțional, a făcut aproape lipsit de conținut dreptul de proprietate asupra acestor bunuri.

Legislația adoptată după această dată, începând cu Legea nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat în regii autonome și societăți comerciale și Legea nr.18/1991 privind fondul funciar, a încercat, în mare parte, să repare injustițiile și nedreptățile aceluia sistem.

Reglementarea dreptului de proprietate a cunoscut în România după 1990 o evoluție accelerată în ceea ce privește consacrarea lui ca drept fundamental, dar mai ales, ca drept subiectiv civil, precum și a modalităților de restituire, reconstituire și constituire a proprietății private, ca de altfel și a mijloacelor de ocrotire a acestora ținând seama de faptul că dreptul de proprietate este singurul drept real complet ce conferă titularului său deplinătatea exercitării atributelor cu privire la un bun (bunuri).

Opera legiuitorului de a reglementa trecerea bunurilor (luate abuziv 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 nr.18 din februarie 1991, legea fondului funciar din România. Această reformă în domeniul proprietății funciare a avut drept scop restituirea terenurilor foștilor proprietari sau, după caz, moștenitorilor lor prin modalitatea reconstituirii 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 ani.

Dat fiind 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 întotdeauna pe vechile amplasamente, iar unii titulari au primit, în locul terenurilor, acțiuni la societățile comerciale noi înființate în locul fostelor întreprinderi agricole de stat. De asemenea, pornind de la dispozițiile Codului civil (art.480 și urm.) că proprietatea este dreptul pe care îl are cineva de a se bucura și dispune de un bun în mod exclusiv și absolut, în limitele determinate de lege, Legea nr.18/1991 a statuat că terenurile pot face obiectul domeniului public sau domeniului privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale.

---

<sup>\*)</sup> În esență, lucrarea reprezintă comunicarea ținută la Conferința Internațională ce a avut loc cu prilejul împlinirii a 15 ani de activitate a Curții Constituționale a României, 6-7 decembrie 2007, București.

Domeniul public, se arată, poate fi de interes național, caz în care proprietatea asupra sa, în regim de drept public, aparține statului sau de interes local, situație în care proprietatea, de asemenea în regim de drept public, aparține comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor. Administrarea domeniului național de interes public se face de către organele prevăzute de lege, iar administrarea domeniului public de interes local se face de către primării ori, după caz, de către prefecturi.

Ulterior Legii nr.18/1991 s-a adoptat Constituția României, la 8 decembrie 1991, care 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.

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 dreaptă 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 se 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, avere ce 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 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.

Ulterior adoptării Constituției, o contribuție esențială, în acest sens, a avut-o Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia care, prin precizarea expresă că statul și unitățile administrativ-teritoriale au drept de proprietate privată asupra bunurilor ce nu sunt proprietate publică a acestora, lămurește criteriile clasificării constituționale a proprietății în publică și privată, și anume, criteriul principal (regimul juridic al bunurilor), și cel secundar (al titularului dreptului de proprietate).

Astfel, în timp ce subiectele dreptului de proprietate privată pot fi persoanele fizice, statul, unitățile administrativ-teritoriale și alte persoane juridice, titulari ai dreptului de proprietate publică sunt numai statul și unitățile administrativ-teritoriale.

În privința regimului juridic al bunurilor proprietate publică, trebuie să precizăm că uzul și interesul public au fost avute în vedere de legiuitor atunci când prin lege se stabilesc ce bunuri fac obiectul acesteia. Așadar, determinarea legii reprezintă principalul mod de includere a unor bunuri în proprietatea publică și pentru aceasta însăși legea consacră și folosește criteriile de apartenență a bunurilor la această formă de proprietate.

Legiuitorul a adoptat apoi Legea nr.112/1995, act normativ ce reglementează situația juridică a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului în perioada 1945-1989. Locuințele în care foștii proprietari erau chiriași sau acestea erau libere au fost restituite în natură acestora, celelalte au putut fi cumpărate de către chiriași.

Curtea, soluționând sesizarea făcută de un număr de deputați și senatori, 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 ce au cumpărat deja locuințe din fondul locativ de stat.

Alte reglementări importantă după adoptarea Constituției în domeniul proprietății sunt Legea nr.169/1997 privind modificarea și completarea Legii fondului funciar nr.18/1991, Legea nr.54/1998 privind circulația juridică a terenurilor și Legea nr.1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit Legii fondului funciar nr.18/1991 și ale Legii nr.169/1997.

Reglementările au adus importante modificări și completări Legii nr.18/1991 în privința suprafețelor de teren ce trebuiau restituite (50 ha teren arabil și 10 ha pădure), a termenului de depunere a cererilor și a modului de reconstituire a dreptului de proprietate, și anume, pe vechile amplasamente dacă acestea erau libere.

Legea nr.169/1997 a făcut obiectul controlului *a priori*. S-a arătat că formularea „dispozițiile legii nu aduc atingere în nici un fel titlurilor și altor acte de proprietate eliberate” este prea largă, ea cuprinzând întreaga arie de înscrisuri ce ar putea constata calitatea de proprietar. Curtea a statuat că scopul legii este respectarea dreptului persoanelor care au beneficiat în mod legal de dispozițiile Legii nr.18/1991 și a constatat că textul este constituțional în măsura în care prin „act eliberat” se înțelege actul de constatare a existenței dreptului de proprietate, emis în condițiile legii.

O altă reglementare care a dat expresie cerințelor constituționale de ocrotire și apărare a dreptului de proprietate este Legea nr.10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989.

Legea adoptată este, de asemenea, o lege cu caracter reparator și a venit în completarea reglementărilor Legii nr.112/1995, aducând numeroase îmbunătățiri în ceea ce privește restituirea în natură a locuințelor și prin echivalent atunci când aceasta nu este posibilă.

O importanță deosebită în definirea cu mai mare acuratețe juridică a dreptului de proprietate ca drept fundamental și drept subiectiv civil îl are Constituția revizuită din 2003. Astfel, în art.44 alin.(2) se arată că proprietatea privată este nu este numai ocrotită, ci și garantată în mod egal de lege, indiferent de titular.

Se precizează, în plus, în art.44 alin.(4) că este interzisă naționalizarea sau orice măsură de trecere silită în proprietatea publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor.

De data aceasta, în alin.(2) al art.44 se prevede că cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin

moștenire legală. S-a lărgit astfel sfera subiecților ce au dreptul de a dobândi în România dreptul de proprietate asupra terenurilor.

Curtea Constituțională a statuat prin Decizia nr.408/2004 că dispozițiile constituționale prevăd că dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizii se face în anumite condiții și, în acest sens, a declarat ca fiind neconstituționale dispozițiile art.3 alin.1 din Legea nr.54/1998 privind circulația juridică a terenurilor, în măsura în care acestea contravin dispozițiilor art.44 alin.(2) teza a doua din Constituție.

S-a adoptat de către legiuitor, în acest sens, Legea nr.312/2005 care a stabilit, având în vedere dispozițiile constituționale, 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 române. 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 Europeană, iar 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 Europeană.

Aceste dispoziții nu se aplică fermierilor care își stabilesc reședința în România. Pentru toți ceilalți cetățeni străini, apatrizi și persoane juridice nerezidente, dreptul de proprietate se dobândește în condițiile reglementate prin tratate internaționale, pe bază de reciprocitate.

De asemenea, titlul IV – *Economia și finanțele publice* – art.136 a reluat vechea reglementare cu privire la cele două forme de proprietate – publică și privată. Se arată că bogățiile de interes public și alte bunuri stabilite de legea organică fac obiectul exclusiv al proprietății publice, bunuri ce sunt inalienabile, dar, în condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare, pot fi concesionate ori închiriate, însă pot fi date și în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

Se precizează că și proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege, iar proprietatea privată este inviolabilă în condițiile legii organice.

Ulterior, s-a adoptat și Legea nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, lege ce a modificat și completat legile cu caracter reparatoriu adoptate 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.

Curtea a fost sesizată cu controlul de constituționalitate și 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 Constituție, 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 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 Constituție, 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.

Prin Legea nr.1/2009 pentru modificarea și completarea Legii nr.10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989 s-a consacrat stabilitatea raporturilor juridice având ca obiect dobândirea prin vânzare-cumpărare a imobilelor construcții, în baza Legii nr.112/1995.

Curtea Constituțională a fost sesizată cu obiecția de neconstituționalitate a acestei legi. Examinând critica, Curtea a constatat că Legea nr.10/2001, așa cum a fost modificată, reglementează, în mod expres, posibilitatea persoanelor ale căror imobile au fost preluate fără titlu valabil de a beneficia de măsuri reparatorii prin echivalent, în situația în care imobilele au fost înstrăinate chiriașilor de bună-credință.

Dispozițiile criticate sunt în concordanță și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care, în cele mai multe din hotărârile ce vizează măsurile reparatorii, se referă la punerea în executare a hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile și nu la modalitățile de restituire a imobilelor, iar dacă vânzarea de către stat ar fi lipsită total de despăgubiri, atunci s-ar încălca art.1 din Protocolul 1 al Curții Europene a Drepturilor Omului (cauza *Johanna Huber împotriva României – 2008*).

Ori, din cuprinsul legii rezultă că cei îndreptățiți, cărora nu li se restituie imobilul în natură, beneficiază de măsuri reparatorii prin echivalent, neîncălcându-se astfel dispozițiile constituționale și nici cele comunitare în materia proprietății.

\*  
\*   \*

În concluzie, precizăm că ocrotirea și garantarea dreptului de proprietate au la bază dispozițiile constituționale ale art.44 și art.136, dispoziții reflectate în:

- reglementările cuprinse în legile ce s-au adoptat în materie;
- în deciziile Curții Constituționale, de verificare a constituționalității legilor, precum și în
- hotărârile instanțelor de judecată date în procesul de aplicare a legilor pentru restabilirea dreptului de proprietate.