

Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, din nou sub lupa controlului de constituționalitate.

Dezvoltări jurisprudențiale

Valentina BĂRBĂȚEANU
magistrat-asistent

1. Considerații introductive. Premisele și obiectivele Legii nr. 165/2013¹

Elaborată pe fondul unei legislații reparatorii preexistente², Legea nr. 165/2013 a fost edictată în vederea remedierii unor disfuncționalități severe survenite pe parcursul aplicării reglementărilor legale al căror scop inițial l-a reprezentat corijarea unor nedreptăți istorice produse în timpul regimului comunist în România, dar care, ulterior, s-au dovedit a fi insuficient configurate pentru a răspunde realităților concrete, respectiv multitudinii și diversității de situații existente în practică. Amploarea și complexitatea procesului de restituire a bunurilor imobile preluate în mod abuziv de statul român de la instaurarea primului guvern comunist (6 martie 1945) până pe 22 decembrie 1989 – pe care este greu de crezut că legiuitorul le-a anticipat la adevărata lor dimensiune la momentul adoptării acestor reglementări – au depășit posibilitățile reale de soluționare preconizate la nivel legal.

Legea nr. 165/2013 și-a propus să ofere soluții care să confere eficacitate procesului de restituire al acestor bunuri, asimilând și valorificând recomandările formulate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu privire la această problematică în Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*.

Statuând principiul restituirii în natură, Legea nr. 165/2013 a introdus o nouă viziune legislativă asupra măsurilor reparatorii în echivalent care se pot acorda atunci când restituirea în natură a imobilelor revendicate nu mai este posibilă. Astfel, alături de compensarea cu bunuri

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 278 din 17 mai 2013.

² Este vorba despre **Legea nr. 10/2001** privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 798 din 2 septembrie 2005, **Legea fondului funciar nr. 18/1991**, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, **Legea nr. 1/2000** privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 12 ianuarie 2000, **Legea nr. 247/2005** privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 653 din 22 iulie 2005, **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000** privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 797 din 1 septembrie 2005, și **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/1999** privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 797 din 1 septembrie 2005.

oferite în echivalent de entitatea investită cu soluționarea cererii formulate în baza Legii nr. 10/2001 și de măsurile prevăzute de Legea fondului funciar nr. 18/1991 și Legea nr. 1/2000, s-a instituit măsura compensării prin puncte, un punct având valoarea de un leu. Potrivit art. 24 din Legea nr. 165/2013, punctele stabilite prin decizia de compensare emisă pe numele titularului dreptului de proprietate, fost proprietar sau moștenitorii legali ori testamentari ai acestuia, nu pot fi afectate prin măsuri de plafonare. În schimb, în dosarele în care se acordă măsuri compensatorii cesionarilor drepturilor litigioase, se acordă un număr de puncte egal cu suma dintre prețul plătit pentru tranzacționarea dreptului de proprietate și un procent de 15% din diferența până la valoarea imobilului stabilită conform grilei notariale valabile la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013.

O altă modificare de substanță, cu importante consecințe practice, constă în faptul că Legea nr. 165/2013 a impus autorităților administrative implicate în procesul de retrocedare proceduri, condiții și termene stricte pentru îndeplinirea operațiunilor a căror responsabilitate este în sarcina lor, organizând într-o manieră fermă și clară activitatea acestora.

Modul în care legiuitorul a înțeles să amenajeze complexul de reguli destinate accelerării procesului de restituire început în anul 1991 a avut efect pozitiv în multe cazuri, dar a produs și numeroase nemulțumiri, tocmai din cauza dificultății de a surprinde și reglementa adecvat totalitatea situațiilor posibile ivite în practică. De aceea, au fost formulate o serie de critici cu privire la prevederile acestei legi. Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea unora dintre acestea, corectând, de obicei pe calea unor decizii interpretative, abaterile de la normele și principiile constituționale³.

La patru ani de la intrarea sa în vigoare, prevederile Legii nr. 165/2013 continuă să constituie în mod frecvent obiect al controlului de constituționalitate, Curtea fiind sesizată cu numeroase excepții de neconstituționalitate, vizând o varietate de ipoteze normative a căror concordanță cu Legea fundamentală și cu principiile degajate din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului este supusă analizei instanței de contencios constituțional. De fiecare dată, Curtea Constituțională procedează la o contextualizare procesuală a cauzei, pentru a putea aprecia în mod judicios, în funcție de etapele parcurse și de specificitățile acesteia, verificând incidența prevederilor corespunzătoare ale legii și examinându-le prin raportare la dispozițiile fundamentale invocate în motivarea criticilor.

Studiul de față își propune o expunere a soluțiilor pronunțate de Curtea Constituțională prin decizii recente asupra unora dintre cele mai importante aspecte cuprinse în Legea nr. 165/2013⁴.

2. Termenele fixate de Legea nr. 165/2013 pentru soluționarea cererilor formulate potrivit Legii nr. 10/2001

Având în vedere succesiunea în timp a demersurilor instituționale impuse de legislația reparatorie, procesul de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod

³ Pentru o imagine cuprinzătoare asupra jurisprudenței în materie a Curții Constituționale, de la adoptarea Legii nr. 165/2013 până la 30 iunie 2015, a se vedea Irina Gulie, „Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România – repere ale jurisprudenței Curții Constituționale”, în *Buletinul Curții Constituționale* nr. 1/2015.

⁴ Studiul are în vedere decizii ale Curții Constituționale publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, până la data de 31 decembrie 2017.

abuziv în perioada regimului comunist în România presupune două etape, și anume depunerea notificării prin care se solicită restituirea în natură a bunului, finalizată cu emiterea unei decizii/dispoziții de admitere sau respingere a acesteia de către entitatea deținătoare, pe de o parte, și, pe de altă parte, în cazul acelor imobile care nu pot fi restituite în natură, emiterea titlului de despăgubire, urmată, după caz, de emiterea unui titlu de plată sau a unuia de conversie de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor / Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor⁵.

Legea nr. 165/2013 a acordat entităților investite de lege cu atribuții în procesul de restituire a imobilelor preluate abuziv și de stabilire a măsurilor reparatorii noi termene pentru îndeplinirea obligațiilor rezultate din lege, stabilind imperativ durata acestora. Astfel, art. 33 vizează unitățile deținătoare ale imobilelor⁶, care trebuie să soluționeze cererile formulate potrivit Legii nr. 10/2001, înregistrate și nesoluționate până la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, prin emiterea unei decizii de admitere sau de respingere, în termen de 12 luni – pentru cele care mai au de soluționat un număr de până la 2.500 de cereri, în termen de 24 de luni – pentru cele care mai au de soluționat un număr cuprins între 2.500 și 5.000 de cereri și în termen de 36 de luni – pentru cele care mai au de soluționat un număr de peste 5.000 de cereri. De asemenea, art. 34 din Legea nr. 165/2013 stabilește că dosarele care se găseau înregistrate la Secretariatul Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor vor fi soluționate în termen de 60 de luni de la data intrării în vigoare a legii, cu excepția dosarelor de fond funciar, care vor fi soluționate în termen de 36 de luni.

Curtea Constituțională a decis că aceste termene pe care Legea nr. 165/2013 le-a acordat suplimentar entităților investite pentru a decongestiona activitatea acestora prin soluționarea cererilor pe care le aveau în lucru la momentul intrării în vigoare a legii nu sunt aplicabile și cererilor cu privire la care se introduseseră acțiuni în justiție în vederea soluționării acestora fie direct de către instanța de judecată, fie prin obligarea entității la îndeplinirea obligației restante. Este vorba despre Decizia nr. 88 din 27 februarie 2014⁷ prin care Curtea a constatat că dispozițiile art. 4 teza a doua din Legea nr. 165/2013 sunt constituționale în măsura în care termenele prevăzute la art. 33 din aceeași lege nu se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii, și de Decizia nr. 269 din 7 mai 2014⁸, prin care Curtea a constatat că art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 este de natură să încalce egalitatea armelor, ca garanție a dreptului la un proces echitabil, în ipoteza în care se interpretează că termenele prevăzute de acesta sunt aplicabile și proceselor aflate pe rolul instanțelor de judecată la data intrării în vigoare a legii.

⁵ Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor a fost înființată prin art. 17 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, stabilindu-se că aceasta preia atribuțiile Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor, urmând să funcționeze, potrivit art. 18 alin. (3) din aceeași lege, până la finalizarea procesului de retrocedare.

⁶ Potrivit Normelor metodologice de aplicare unitară a Legii nr. 10/2001, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 250/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 227 din 3 aprilie 2007, prin „*unități deținătoare*” se înțeleg fie entitățile care exercita, în numele statului, dreptul de proprietate publică sau privată cu privire la un bun ce face obiectul legii (minister, primărie, instituția prefectului sau orice altă instituție publică), fie entitățile care au înregistrat în patrimoniul lor bunul care face obiectul legii (regii autonome, societăți/companii naționale și societăți cu capital de stat sau organizații cooperatiste).

⁷ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 281 din 16 aprilie 2014.

⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 513 din 9 iulie 2014.

În schimb, în ce privește excepțiile de neconstituționalitate ridicate în cursul soluționării unor procese declanșate după intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, Curtea a decis că sunt neîntemeiate. Așadar, în domeniul propriu de aplicare al Legii nr. 165/2013, reprezentat, în mod concret, de art. 4 teza întâi, care stabilește că prevederile acesteia se aplică cererilor formulate și depuse, în termen legal, la entitățile investite de lege, nesoluționate până la data intrării în vigoare a legii menționate, Curtea a apreciat că noile termene nu contravin dispozițiilor Legii fundamentale invocate în motivarea excepțiilor de neconstituționalitate, după cum urmează:

2.1. Cu privire la termenul prevăzut de art. 33 din Legea nr. 165/2013

Prin *Decizia nr. 685 din 26 noiembrie 2014*, pronunțându-se asupra excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 teza întâi raportate la cele ale **art. 33 din Legea nr. 165/2013**, Curtea a constatat că este neîntemeiată, neputând fi reținută critica referitoare la pretinsa încălcare a dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Constituție, întrucât prevederile de lege criticate nu au efecte pentru trecut, ci sunt aplicabile doar din momentul intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013. Curtea a arătat, sub acest aspect, că, prin *Decizia nr. 88 din 27 februarie 2014*, a considerat că aplicarea retroactivă a acestora este de natură să rupă echilibrul procesual, cu consecința încălcării dreptului la un proces echitabil, sub aspectul egalității armelor în procesul civil. Curtea a ajuns la această concluzie pornind de la observația că entitățile investite de lege erau obligate, în temeiul art. 25 alin. (1) din Legea nr. 10/2001, să soluționeze notificările în termen de 60 de zile de la înregistrarea acestora. Legiuitorul a acordat însă entităților investite un nou termen de soluționare, suplimentar față de cel inițial, astfel că, în acest nou context normativ, persoanele care se consideră îndreptățite, reclamante în acțiuni introduse în justiție ca urmare a nerespectării de către entitate a termenului de 60 de zile, erau puse în situația de a nu mai putea continua demersurile judiciare, declanșate conform normelor în vigoare la momentul introducerii acțiunii.

Diferența față de cele reținute cu acel prilej de Curtea Constituțională a fost dată de momentul sesizării instanței de judecată cu soluționarea plângerii împotriva refuzului nejustificat al entității deținătoare a bunului imobil de a răspunde la notificarea formulată de autorul excepției în baza Legii nr. 10/2001. Esențială a fost împrejurarea că autorul excepției a promovat acțiunea în justiție după ce legiuitorul oferise entităților investite un nou termen în care să finalizeze soluționarea notificărilor rămase. Așadar, la momentul introducerii acțiunii era deja în vigoare Legea nr. 165/2013, astfel că autorul-reclamant avea cunoștință – în virtutea prezumției cunoașterii legii – de faptul că aceasta este cea care guvernează raporturile juridice puse în discuție. Ca atare, instanța de judecată urma să soluționeze procesul în baza unor norme a căror existență era cunoscută încă de la începutul procesului, neintervenind pe parcursul desfășurării acestuia și nefiind, în consecință, de natură să rupă echilibrul procesual între părțile adverse prin crearea unei situații mai avantajoase doar pentru una dintre acestea.

Curtea a constatat că aplicarea unui raționament similar celui cuprins în *Decizia nr. 88 din 27 februarie 2014* și în ce privește cererile aflate în curs de analizare la entitățile deținătoare la momentul intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 ar goli de conținut întreaga reglementare, eliminând din sfera de acțiune a acesteia majoritatea covârșitoare a situațiilor în considerarea

căroră legea a fost elaborată și ignorând, în acest fel, cele statuate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*. Faptul că prin art. 33 din Legea nr. 165/2013 se stabilesc noi termene în care entitățile investite trebuie să soluționeze notificările se înscrie în rațiunea pentru care legea însăși a fost concepută, aceea de a crea un mecanism care să confere eficiență procesului reparatoriu al măsurilor abuzive de preluare a unor imobile în timpul regimului comunist. Prin instituirea termenelor în discuție se asigură, în același timp, și certitudinea finalizării acestuia, inclusiv prin reglementarea legală expresă a posibilității persoanei care se consideră îndreptățită de a acționa împotriva refuzului nejustificat al entității de a răspunde la notificare, dedus din lipsa unui răspuns în interiorul termenului respectiv. În acest scop, Legea nr. 165/2013 a consacrat prin art. 35 alin. (2) ceea ce în vechiul cadru procesual a fost recunoscut doar pe calea unei decizii pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție ca urmare a soluționării unui recurs în interesul legii (Decizia nr. XX din 19 martie 2007⁹, prin care instanța supremă a statuat că instanțele de judecată sunt competente să soluționeze pe fond nu numai contestația formulată împotriva deciziei/dispoziției de respingere a cererilor prin care s-a solicitat restituirea în natură a imobilelor preluate abuziv, ci și acțiunea persoanei îndreptățite în cazul refuzului nejustificat al entității deținătoare de a răspunde la notificarea părții interesate).

2.2. Cu privire la termenele stabilite prin art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013

În ce privește a doua etapă a procesului de restituire, în care este incident **art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013**, care prevede că dosarele înregistrate la Secretariatul Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor vor fi soluționate în termen de 60 de luni de la data intrării în vigoare a legii menționate, cu excepția dosarelor de fond funciar, care vor fi soluționate în termen de 36 de luni, Curtea a arătat¹⁰ că situația acțiunilor introduse ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013 se constituie într-o ipoteză distinctă de cea avută în vedere în Decizia nr. 269 din 7 mai 2014¹¹, prin care a constatat că textul citat este de natură să încalce egalitatea armelor, ca garanție a dreptului la un proces echitabil, în măsura în care se interpretează în sensul că termenele prevăzute de acesta sunt aplicabile și proceselor aflate pe rolul instanțelor de judecată la data intrării în vigoare a legii.

Astfel, prin *Decizia nr. 376 din 26 mai 2015*¹², Curtea a observat că art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 stabilește un termen în interiorul căruia trebuie să fie soluționate dosarele care, la data intrării în vigoare a legii, se aflau deja înregistrate la Secretariatul Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor. În condițiile Legii nr. 247/2005, un asemenea termen nu exista, împrejurare ce a condus la apariția unor întârzieri deosebit de mari în emiterea titlurilor de despăgubire. Până la intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, soluția predominantă în practica instanțelor era aceea de a obliga Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor să emită decizia „într-un termen rezonabil”, concept care oferea părții o oarecare satisfacție, dar care era, totuși, vag și incert, rămânând în continuare la dispoziția autorității administrative, care îl putea aprecia în

⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 12 noiembrie 2007.

¹⁰ Prin Decizia nr. 376 din 26 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 598 din 7 august 2015.

¹¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 513 din 9 iulie 2014.

¹² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 598 din data de 7 august 2015.

mod arbitrar și discreționar. De aceea, Curtea a apreciat că reglementarea prin Legea nr. 165/2013 a unui interval de timp fix, cert și precis determinat în care Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor [care, în virtutea art. 18 alin. (3) din Legea nr. 165/2013, a preluat atribuțiile Comisiei Centrale pentru Stabilirea Despăgubirilor], să soluționeze dosarele deja înregistrate, este de natură să asigure un cadru legal apt să dea eficiență dreptului de proprietate recunoscut persoanelor îndreptățite. Având în vedere aceste considerente, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 a fost respinsă ca neîntemeiată.

În același sens, prin Decizia 174 din 29 martie 2016¹³, Curtea a reținut că, în virtutea art. 20 alin. (1) din Legea nr. 247/2005, persoanele care se considerau îndreptățite în temeiul legilor reparatorii se adresau instanței de contencios administrativ ca urmare a refuzului nejustificat de emitere de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor a deciziei conținând titlul de despăgubire, în condițiile în care era asimilată unui refuz nejustificat de soluționare trecerea unui interval de timp apreciat în mod subiectiv de acestea ca nerezonabil, de natură a justifica un demers jurisdicțional. În acel context normativ, omisiunea reglementării unui termen legal de soluționare a dosarelor de despăgubire crea premisele unui comportament arbitrar al autorității administrative competente și punea persoanele care se considerau îndreptățite în situația de a acționa în mod aleatoriu, valorificând o cale nespecifică de acțiune, la care recurgeau ca urmare a lipsei de certitudine în ce privește soluționarea de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor a dosarelor de despăgubire. Ca atare, instituirea, prin art. 34 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, a unui interval maxim de timp în care Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor să își îndeplinească această atribuție reprezintă o concretizare a intenției legiuitorului român de clarificare a procedurii de restituire, prin conferirea unui grad de previzibilitate apt să dea expresie exigențelor dreptului la un proces echitabil, soluționat într-un termen rezonabil.

3. Calea de atac pe care persoana care se consideră îndreptățită o poate utiliza în temeiul art. 35 alin. (1) și (2) din Legea nr. 165/2013

Prin Decizia nr. 702 din 27 octombrie 2015¹⁴, Curtea a statuat cu privire la dispozițiile art. 35 alin. (2) din Legea nr. 165/2013, potrivit cărora, în cazul în care entitatea investită de lege nu emite decizia în termenele prevăzute la art. 33 și 34, persoana care se consideră îndreptățită se poate adresa instanței judecătorești în 6 luni de la expirarea acestor termene. Critica formulată în motivarea excepției de neconstituționalitate având acest obiect a fost axată pe ideea că se îngreșește accesul liber la justiție, în condițiile în care acesta este permis abia după 6 luni de la expirarea acestor termene. Față de această critică, Curtea a observat că interpretarea în asemenea manieră a textului de lege criticat este eronată. Termenul de 6 luni menționat în cuprinsul art. 35 alin. (2) din Legea nr. 165/2013 constituie termenul în care poate fi exercitată calea de atac și începe să curgă de la momentul expirării termenelor pe care legea le acordă entităților investite pentru soluționarea dosarelor. Cu alte cuvinte, acest interval de timp nu se adaugă, în favoarea entității, la cel deja scurs potrivit art. 33 sau art. 34, acordat prin lege acesteia

¹³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 374 din 16 mai 2016.

¹⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 66 din 29 ianuarie 2015.

pentru soluționarea cererilor, ci este termenul în care persoana îndreptățită are posibilitatea de a se adresa instanței în cazul nesoluționării în termenele stabilite. Așadar, persoana interesată se poate adresa instanței competente nu după trecerea unui interval de 6 luni, care s-ar adăuga la cel deja scurs potrivit art. 33 și 34 – așa cum s-a susținut în motivarea excepției – ci din chiar prima zi de la expirarea termenelor prevăzute la articolele menționate, dreptul său putând fi exercitat oricând în interiorul acestui termen de 6 luni stabilit la art. 35 alin. (2) din Legea nr. 165/2013.

4. Instanța competentă să soluționeze calea de atac prevăzută la art. 35 alin. (1) și (2) din Legea nr. 165/2013

4.1. Curtea s-a pronunțat cu privire la instanța competentă să soluționeze calea de atac în discuție. Astfel, prin *Decizia nr. 833 din 3 decembrie 2015*¹⁵, a observat că prevederile art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 reprezintă norme de procedură prin care este stabilită competența de a soluționa contestația împotriva deciziilor emise de entitățile investite de lege, aceasta fiind atribuită prin lege secției civile a tribunalului în a cărui circumscripție se află sediul entității. De aici rezultă că toate deciziile de invalidare sau de compensare prin puncte emise de Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor, precum și refuzul acesteia de a soluționa cererile adresate în temeiul legilor reparatorii în materia proprietății pot fi contestate numai la secția civilă a Tribunalului Municipiului București, instituindu-se astfel, așadar, competența exclusivă a unei singure instanțe cu privire la soluționarea acestor cauze.

Față de critica în sensul că această competență exclusivă în materie a secției civile a Tribunalului București ar fi de natură să aducă atingere accesului liber la justiției și dreptului la un proces echitabil, Curtea a constatat că o asemenea reglementare nu este singulară în peisajul legislativ românesc¹⁶. În cazul de față, aceasta se justifică în considerarea faptului că, prin Hotărârea pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că prevederile legislative complexe în domeniul restituirii bunurilor imobile preluate de stat în mod abuziv în timpul regimului comunist și modificările ce le-au fost aduse de-a lungul timpului s-au tradus printr-o practică judiciară inconstantă și au generat o incertitudine juridică generală în ceea ce privește interpretarea noțiunilor esențiale referitoare la drepturile foștilor proprietari, ale statului și ale terților dobânditori ai bunurilor imobile naționalizate.

În lumina acestor observații, Curtea Constituțională a apreciat că, pe lângă dezideratul unei mai bune administrări a justiției, prin reglementarea criticată legiuitorul român a avut ca scop și

¹⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 192 din 15 martie 2016.

¹⁶ Astfel, de exemplu, potrivit art. 4 alin. (4), art. 10 alin. (2) și art. 11 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității, acțiunea în constatarea calității de lucrător al Securității sau de colaborator al acesteia ori contestația împotriva adevărului prevăzute la art. 8 lit. b) și art. 9 din aceeași ordonanță se introduce la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București. De asemenea, potrivit art. 283 alin. (11) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, instanța competentă să soluționeze plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor privind procedurile de atribuire de servicii și/sau lucrări aferente infrastructurii de transport de interes național, așa cum este definită de legislația în vigoare, este Curtea de Apel București, Secția de contencios administrativ și fiscal.

realizarea obiectivului de asigurare a interpretării și aplicării unitare a legii în materia restituirii, în natură sau prin echivalent, a imobilelor revendicate în temeiul legilor reparatorii, creând premisele unor practici judiciare constante prin reglementarea unui cadru normativ corespunzător.

4.2. Printr-o altă decizie, *Decizia nr. 189 din 7 aprilie 2016*¹⁷, Curtea a răspuns unei critici axate pe ideea că instanța competentă să soluționeze contestațiile împotriva deciziilor emise de entitățile investite de lege în procesul de restituire ar trebui să fie o instanță de contencios administrativ, iar nu o instanță civilă, motivat de faptul că acestea au caracter de acte administrative. Analizând această susținere, Curtea a observat că, înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, deciziile unității deținătoare sau, după caz, ale entității investite cu soluționarea notificării prin care se respingea notificarea sau cererea de restituire în natură puteau fi atacate de persoana care se considera îndreptățită la secția civilă a tribunalului competent teritorial. Deciziile adoptate de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor puteau fi, însă, atacate, potrivit dispozițiilor art. 19 alin. (1) coroborat cu art. 20 alin. (1) din Legea nr. 247/2005, la secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. În această din urmă situație, instanța de contencios administrativ nu avea decât posibilitatea ca, în cazul în care constata nelegalitatea deciziei, să oblige, în virtutea art. 18 alin. (1) din această lege, Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor să emită o nouă decizie care să conțină titlul de despăgubire cuvenit. Prin Legea nr. 262/2007 a fost introdus în art. 18 din Legea nr. 554/2004 un nou alineat, alin. (6), prin care s-a dat posibilitatea instanței ca, la cererea părții interesate, să stabilească un termen de executare a obligației instituite în sarcina autorității administrative. În practică, atunci când se solicita, acest termen era, de regulă, de 30 de zile, dar uneori era și mai îndelungat. Așadar, finalitatea urmărită de persoana îndreptățită, aceea de obținere de măsuri reparatorii, se îndepărta, deseori constatându-se nesocotiri ale termenelor astfel fixate.

Pentru înlăturarea acestui sistem defectuos, stagnant, generator de întâzieri considerate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului contrare dreptului la un proces echitabil ca urmare a duratei excesive a procedurilor, prin Legea nr. 165/2013 s-a atribuit secțiilor civile ale tribunalului competența de soluționare a contestațiilor atât împotriva deciziilor entităților deținătoare sau investite de lege cu soluționarea notificărilor, cât și ale Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor. Argumentul decisiv pentru adoptarea unei astfel de soluții legislative l-a constituit plenitudinea de jurisdicție a unei instanțe civile. În virtutea acesteia, astfel cum se prevede la art. 35 alin. (3) din Legea nr. 165/2013, judecătorul se pronunță asupra existenței și întinderii dreptului de proprietate și dispune restituirea în natură sau, după caz, acordarea de măsuri reparatorii prin compensare în puncte.

Cu alte cuvinte, legiuitorul român a optat pentru soluționarea contestațiilor de către o instanță civilă în detrimentul uneia administrative în scopul diminuării duratei procedurii, instanța însăși urmând să se pronunțe asupra calității de persoană îndreptățită și să stabilească tipul de despăgubire cuvenită și modalitatea de realizare a acesteia, în natură sau prin echivalent. În ipoteza în care ar fi fost menținută competența de soluționare a acestor contestații de către instanțele de contencios administrativ, nu s-ar fi înregistrat nicio accelerare a procesului de

¹⁷ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 438 din 13 iunie 2016.

restituire, contrar celor statuate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin hotărârea-pilot mai sus menționată.

În motivarea criticii s-a mai susținut că sunt nesocotite dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, potrivit cărora controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat. Sub acest aspect, Curtea a reținut că semnificația prevederii constituționale citate este aceea de a nu permite niciunui act emis de vreo autoritate publică să fie sustras de la posibilitatea de a fi supus controlului exercitat de o instanță judecătorească independentă și imparțială a cărei activitate satisface exigențele unui proces echitabil. Prin reglementarea unei asemenea garanții, legiuitorul constituant a asigurat premisele legalității oricărui act administrativ, dând expresie imperativelor principiului separației și echilibrului puterilor în stat, prin instituirea, la nivelul Legii fundamentale, a unui mecanism de menținere a activității autorităților publice în limitele legii și de evitare sau, după caz, înlăturare a posibilelor abuzuri sau erori din activitatea acestora. Curtea a apreciat că, în acest caz, sunt aplicabile *mutatis mutandis* cele statuate prin Decizia nr. 267 din 7 mai 2014¹⁸, în care, pronunțându-se cu privire la competența oricărei instanțe de a soluționa excepțiile de nelegalitate a actelor administrative individuale invocate în cursul proceselor, indiferent de natura acestora, Curtea a reținut că rolul esențial al prevederilor art. 126 alin. (6) din Constituție este de garantare a controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice, indiferent de instanța judecătorească competentă. În decizia menționată, Curtea a arătat că „rațiunea constituantului nu se îndreaptă cu evidență spre stabilirea unei anume instanțe judecătorești – specializate în contencios administrativ – care să realizeze controlul judecătoresc, ci ideea centrală a textului constă tocmai în instituirea unei garanții distincte, suplimentare, în ceea ce privește posibilitatea cenzurării de către autoritatea judecătorească a actelor administrative ale autorităților publice, ca expresie a prevederilor art. 52 din Constituție, fără a avea relevanță dacă instanța judecătorească ce exercită respectivul control de legalitate are sau nu specializare exclusiv în contencios administrativ. Esențială, așadar, este sporirea garanțiilor controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice”.

Curtea a mai precizat că, în plus, trebuie avută în vedere și definiția contenciosului administrativ stabilită prin art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004, constând în activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim. Or, în cauzele ce intră sub incidența art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, deși una dintre părți este, într-adevăr, o autoritate publică, nu se poate spune că se încadrează strict în semnificația noțiunii de contencios administrativ, întrucât litigiul este generat de o pretenție de natură civilă, constând în revendicarea unui drept de proprietate privată.

5. Calitatea persoanei care poate introduce calea de atac prevăzută de art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013

Constituționalitatea prevederilor art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 a fost contestată și dintr-o altă perspectivă, aceea a titularului dreptului de a ataca în instanță decizia entității

¹⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 538 din 21 iulie 2014.

învestite. Astfel, s-a criticat faptul că deciziile emise de Comisia Națională pot fi atacate doar de persoana care se consideră îndreptățită, în sensul art. 3 pct. 2 din Legea nr. 165/2013, nu și de o altă persoană care justifică un interes legitim, mai exact, chiar de către unitatea deținătoare, ceea ce contravine dreptului de a se adresa justiției pentru apărarea unui interes legitim, dreptului la un proces echitabil și la un recurs efectiv.

Prin *Decizia nr. 10 din 17 ianuarie 2017*¹⁹, Curtea a observat că, într-adevăr, legea nu conferă entității investite cu soluționarea notificării legitimize procesuală activă pentru contestarea în instanță a deciziei Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor de invalidare a propunerii sale de acordare de măsuri reparatorii în echivalent și de obligare, implicit, a unității deținătoare la restituirea în natură a imobilului către persoana îndreptățită, fost proprietar sau moștenitor al acestuia. Curtea a remarcat, totodată, că, în operațiunea de determinare a măsurii reparatorii, entitatea investită de lege în sensul art. 3 pct. 4 lit. a) și b) din Legea nr. 165/2013 are interesul ca persoanei îndreptățite să i se acorde măsuri de compensare prin puncte, întrucât, în acest caz, patrimoniul său nu va fi afectat, direct sau indirect, prin măsura reparatorie propusă.

Față de această situație, Curtea a subliniat, însă, că izvorul dreptului la despăgubire al persoanei îndreptățite îl constituie bunul imobil preluat în mod abuziv, compensarea prin echivalent fiind o măsură excepțională care se abate de la principiul restituirii în natură. În cazul compensării prin puncte, statul a ales ca el însuși să preia sarcina despăgubirii cu privire la bunurile care fac obiectul legii; prin urmare, în lipsa acestui mecanism, ar fi revenit unității deținătoare obligația fie de a restitui bunul în natură, fie de a acorda o măsură reparatorie prin echivalent, indiferent de forma acestuia. Diminuarea patrimoniului unității deținătoare, ca urmare a deciziei Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor prin care se invalidează decizia prin care entitatea deținătoare propunea acordarea de măsuri compensatorii, se datorează notificării depuse, unitatea deținătoare fiind cea avantajată în ipotezele care nu dau loc la restituire în natură sau la măsuri reparatorii prin echivalent, caz în care devine aplicabilă măsura compensării prin puncte. Unitatea deținătoare și statul formează un corp procesual unitar în concepția legiuitorului. Această realitate normativă, fiind rezultatul unei ficțiuni juridice pe care legiuitorul a creat-o, constituie, în mod indubitabil, o regulă de drept în materia restituirii reglementată de Legea nr. 165/2013, iar caracteristica esențială a acesteia este faptul că nu poate fi făcută proba contrară împotriva unei asemenea reguli, prin mijlocirea art. 21 din Constituție. Regula de drept enunțată impune, în mod axiomatic, concluzia potrivit căreia acest corp acționează unitar prin actul care produce efecte în circuitul juridic, respectiv decizia entităților investite de lege de restituire în natură a bunului imobil sau decizia Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor de invalidare sau validare în tot sau în parte a deciziilor emise de entitățile investite de lege care conțin propunerea de acordare de măsuri compensatorii. Competența Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor nu naște un drept al unității deținătoare la a contesta actul acesteia, ci de a concura la realizarea actului care produce efecte juridice și este opozabil și persoanei îndreptățite. Răsturnarea acestei concepții legislative poate duce la golirea de conținut a întregii proceduri de restituire, aceasta dispându-se între diversele interese mai mult sau mai puțin îndreptățite ale subiecților ce participă și concură la realizarea întregului proces.

¹⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 329 din 8 mai 2017.

Curtea a constatat, aşadar, că, din moment ce atât unităţii deţinătoare, cât şi Comisia Naţională pentru Compensarea Imobilelor le incumbă obligaţia de restituire, nu se poate reţine existenţa unei limitări a accesului liber la justiţie a uneia împotriva celeilalte. Prin urmare, legiuitorul a considerat că în cadrul procesului de restituire nu pot exista interese legitime divergente între acestea; ceea ce este actual şi primează este interesul legitim al persoanei îndreptăţite de a i se restitui bunul în natură sau în echivalent, aspect pe care numai aceasta îl poate contesta. În consecinţă, deşi unitatea deţinătoare ar putea invoca un interes de fapt în promovarea unei căi de atac împotriva deciziei de invalidare a Comisiei Naţionale pentru Compensarea Imobilelor, Curtea a apreciat că acest interes nu este unul legitim pentru a putea fi valorificat în sensul art. 21 alin. (1) şi (2) din Constituţie. Caracterul legitim al interesului aparţine doar persoanei îndreptăţite, căreia, de altfel, legea îi şi recunoaşte dreptul de a contesta actul Comisiei Naţionale pentru Compensarea Imobilelor.

6. Restituirile/reconstituirile dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, în condiţiile Legii fondului funciar nr. 18/1991

6.1. Un alt aspect analizat de Curtea Constituţională şi sancţionat prin intermediul unei decizii de admitere, ca urmare a constatării restricţionării dreptului de acces liber la justiţie, l-a constituit prorogarea termenului de soluţionare, de către comisiile de fond funciar, a cererilor de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor solicitate în temeiul Legii fondului funciar nr. 18/1991, până la epuizarea noului interval de timp acordat acestora persoanele interesate neavând posibilitatea de a contesta în instanţă inactivitatea comisiilor de fond funciar.

Astfel, prin Decizia nr. 44 din 31 ianuarie 2017²⁰, Curtea s-a pronunţat asupra constituţionalităţii prevederilor art. 7 alin. (1) şi ale art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, potrivit cărora, până la întocmirea situaţiei centralizatoare la nivel local, se suspendă emiterea hotărârilor de validare/invalidare de către comisiile judeţene de fond funciar sau, după caz, de către Comisia de Fond Funciar a Municipiului Bucureşti, eliberarea titlurilor de proprietate, punerea în posesie de către comisiile locale de fond funciar, precum şi orice alte proceduri administrative în domeniul restituirii fondului funciar, impunându-se Comisiilor locale şi judeţene de fond funciar şi, după caz, Comisiei de Fond Funciar a Municipiului Bucureşti, obligaţia de a soluţiona toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie şi de a elibera titlurile de proprietate până la data de 1 ianuarie 2016. În virtutea acestor texte de lege, instanţele erau nevoite să respingă ca prematur introduse cererile îndreptate împotriva pasivităţii entităţilor menţionate.

În construirea raţionamentului care a condus la admiterea excepţiei de neconstituţionalitate a prevederilor art. 7 alin. (1) şi ale art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, Curtea a observat, mai întâi, evoluţia modificărilor legislative, reţinând că, la momentul promulgării Legii nr. 165/2013 şi intrării sale în vigoare la data de 20 mai 2016, termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), până la care comisiile locale şi judeţene de fond funciar sau, după caz, Comisia de Fond Funciar a Municipiului Bucureşti aveau obligaţia de a soluţiona toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie şi de a elibera titlurile de proprietate, era 1 ianuarie 2016. Ulterior, acest

²⁰ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 28 martie 2017.

termen a fost prorogat pentru data de 1 ianuarie 2017, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2015²¹, iar mai apoi, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2016²², a fost din nou prorogat pentru data de 1 ianuarie 2018.

Cu privire la termenul fixat inițial pentru 1 ianuarie 2016, Curtea s-a pronunțat prin Decizia nr. 684 din 26 noiembrie 2014²³, constatând că prevederile de lege care îl instituiau erau constituționale, în considerarea faptului că acesta fixa data maximă până la care comisiile locale și județene de fond funciar sau, după caz, Comisia de Fond Funciar a Municipiului București aveau obligația de a soluționa toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie și de a elibera titlurile de proprietate. Curtea a apreciat, cu acel prilej că, în condițiile în care legiuitorul român a încercat să confere eficiență procesului de restituire a imobilelor preluate în mod abuziv, stabilirea unui termen bine definit este benefică acestui demers. Cu privire la durata acestui interval, Curtea a arătat că legiuitorul a apreciat în funcție de situația economică financiară a statului român, stabilind o durată realistă, adaptată condițiilor concrete.

Având în vedere prorogările succesive ale acestui termen, Curtea a constatat, prin Decizia nr. 44 din 31 ianuarie 2017, că cele statuate anterior prin Decizia nr. 684 din 26 noiembrie 2014 nu mai pot fi menținute, impunându-se o soluție de constatare a neconstituționalității acestor prevederi de lege. Dacă, față de momentul adoptării Legii nr. 165/2013 și al analizării ei, în 2014, de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea pronunțată în Cauza *Preda și alții împotriva României*, respectiv de Curtea Constituțională prin decizia mai sus menționată, durata inițială a termenului administrativ prevăzut de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 a fost acceptată prin raportare la certitudinea (percepută la acel moment) a epuizării lui la data de 1 ianuarie 2016, aceleași considerente nu mai pot fi valabile și în actualul context normativ al prorogării succesive a termenului. Acele argumente au fost formulate în considerarea faptului că, în redactarea inițială, dispozițiile de lege criticate prevedeau un termen bine definit, clar și unic, până la 1 ianuarie 2016, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului a exprimat fără echivoc posibilitatea de a-și reconsidera optica ulterior epuizării acestor termene administrative, acestea fiind valabile numai sub rezerva respectării lor în acea formă (1 ianuarie 2016).

În acest context, Curtea Constituțională a constatat că prevederile de lege criticate nescotesc recomandările Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la reglementarea unui mecanism eficient, atât în etapa administrativă, cât și judiciară, pentru soluționarea cererilor de retrocedare și/sau despăgubire. Totodată, Curtea Constituțională a apreciat că dispozițiile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 nu întrunesc cerința previzibilității legii, componentă a constituționalității normei sub aspectul calității sale. Astfel, persoanele interesate nu pot avea o previziune exactă a epuizării duratei termenului în care sunt obligate să aștepte soluționarea pe cale administrativă a cererilor lor, fiind împiedicate a se adresa în mod eficient instanței

²¹ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2015 privind prorogarea termenelor prevăzute la art. 11 alin. (1), art. 20 alin. (5) și art. 27 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 986 din 31 decembrie 2015.

²² Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2016 pentru prorogarea unor termene, instituirea unor noi termene, privind unele măsuri pentru finalizarea activităților cuprinse în contractele încheiate în cadrul Acordului de împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru finanțarea Proiectului privind reforma sistemului judiciar, semnat la București la 27 ianuarie 2006, ratificat prin Legea nr. 205/2006, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1030 din 21 decembrie 2016.

²³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 109 din 11 februarie 2015.

judecătorești pentru apărarea dreptului lor de proprietate, Guvernul intervenind intempestiv, prin ordonanță de urgență, pentru prelungirea sa succesivă.

Analizând cerința legitimității scopului măsurii adoptate, Curtea a observat că scopul declarat prin actele normative de prorogare a fost, în sine, unul legitim, vizând finalizarea procedurilor administrative de inventariere a terenurilor disponibile și de centralizare a acestora, pentru a fi asigurată, ulterior, soluționarea într-un mod cât mai just a tuturor cererilor de reconstituire a dreptului de proprietate. Guvernul a adoptat aceste acte normative pentru a acorda timp suplimentar entității administrative să își ducă la îndeplinire obligațiile legale. Curtea a remarcat că Executivul a acționat astfel în funcție de posibilitatea concretă a autorităților administrative competente de a realiza sau nu la timp sarcinile sale, acoperind, în realitate, prin două acte normative, lipsa sa de eficiență față de rezultatele preconizate anterior. Or, în aceste condiții, Curtea a observat o răsturnare a raporturilor dintre legiuitorul delegat și subiectul de drept al normei adoptate printr-un act al Guvernului, în sensul că destinatarul normei era cel care, prin comportamentul său, a imprimat legiuitorului delegat direcția de a legifera într-un anumit mod, ceea ce este de neacceptat.

În plus, urmând același raționament care a stat la baza emiterii actelor normative de prorogare, Guvernul ar fi putut să adopte o nouă ordonanță de urgență în același scop al prorogării termenului administrativ, dacă entitățile statale competente nu vor fi epuizat etapa soluționării administrative a cererilor de reconstituire a dreptului de proprietate, invocând aceleași motive ca în anii precedenți. În plus, în lipsa oricărei sancțiuni reglementate în plan normativ pentru nerespectarea termenelor administrative, este afectată eficiența mecanismului de soluționare administrativă a cererilor. Ca atare, persoanele interesate se află în imposibilitatea de a reclama pasivitatea și lipsa de diligență a entității administrative.

În privința păstrării unui just echilibru între interesele generale ale societății și cele private, precum și a proporționalității între scopul vizat și măsurile adoptate, Curtea a constatat că singurul subiect de drept avantajat de măsurile adoptate era statul, reprezentat, în speță, de comisiile locale și județene de fond funciar.

Mai mult, Curtea a observat că termenul, prorogat până la 1 ianuarie 2018 era unul prohibitiv, împiedicând în substanța sa exercitarea dreptului de acces efectiv la instanță și afectând, astfel, posibilitatea realizării dreptului de proprietate pretins, de vreme ce orice acțiune judecătorească îndreptată împotriva entităților administrative – comisia locală și/sau județeană competentă –, pe motivul neemiterii unei hotărâri de validare/invalidare, era respinsă ca inadmisibilă.

În fine, cât privește rezonabilitatea termenului, Curtea a subliniat că aceasta nu mai putea fi susținută în condițiile prorogării succesive a acestuia, prin intervenții legislative intempestive ale Guvernului. Perioada de aproape 2 ani prevăzută inițial de legea criticată pentru epuizarea etapei administrative se încadrează în conceptul de termen rezonabil, nu însă și prelungirea acesteia cu încă 2 ani. În aplicarea acestui nou termen rezultă, în final, o perioadă de peste 4 ani necesară doar pentru efectuarea operațiunilor administrative de inventariere și centralizare, prelabile emiterii titlurilor de proprietate și punerii în posesie a persoanelor îndreptățite. O eventuală etapă jurisdicțională, de contestare a hotărârilor entităților investite de lege și de stabilire în mod definitiv, pe cale judecătorească, a drepturilor pretinse, urmată de procedura

derulată în fața Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor – în situația în care nu este posibilă restituirea în natură –, operațiunile de calcul al despăgubirilor acordate, în principal, în puncte, precum și valorificarea acestora în bani, astfel cum prevede, în esență, Legea nr. 165/2013, conturează un mecanism complex și, mai ales, îndelungat, îndepărtându-se de dezideratul legii și de recomandările Curții Europene a Drepturilor Omului.

6.2. Tot în strânsă legătură cu atribuțiile Comisiilor județene de fond funciar și ale Comisiei de Fond Funciar a Municipiului București, Curtea s-a pronunțat, prin *Decizia nr. 671 din 24 octombrie 2017*²⁴ asupra prevederilor art. 21 alin. (4) din Legea nr. 165/2013, potrivit cărora comisiile menționate pot propune Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor soluționarea cererilor de retrocedare prin acordare de măsuri compensatorii numai după epuizarea suprafețelor de teren agricol afectate restituirii în natură, identificate la nivel local.

Curtea a admis excepția de neconstituționalitate, observând că se pune problema eficienței și a respectării forței obligatorii a hotărârilor judecătorești prin care se recunoaște reclamanților calitatea de persoană îndreptățită și de titulari ai dreptului de a obține reconstituirea dreptului de proprietate prin acordarea de despăgubiri pentru terenurile agricole preluate în mod abuziv în perioada comunistă de statul român și, în același timp, se stabilește în sarcina comisiilor locale pentru aplicarea Legii nr. 18/1991 obligația de a transmite dosarele conținând propuneri de despăgubiri către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților.

În considerarea celor statuate în jurisprudența sa cu privire la efectele hotărârilor judecătorești²⁵, Curtea a subliniat că hotărârea judecătorească, având autoritate de lucru judecat, răspunde nevoii de securitate juridică, părțile având obligația să se supună efectelor obligatorii ale actului jurisdicțional, fără posibilitatea de a mai pune în discuție ceea ce s-a stabilit deja pe calea judecătii. Forța executorie a acesteia trebuie respectată atât de către cetățeni, cât și de autoritățile publice, astfel că nici legiuitorului nu îi este permis ca, printr-un act normativ, să modifice sau să desființeze o hotărâre judecătorească, fără ca prin aceasta să încalce principiul separației puterilor în stat. Curtea a accentuat și afirmația în sensul că o autoritate, alta decât o instanță de judecată, nu poate să cenzureze sub orice aspect o hotărâre judecătorească definitivă/irevocabilă, care a dobândit autoritate de lucru judecat²⁶.

Ca atare, Curtea a constatat că prevederile art. 21 alin. (4) din Legea nr. 165/2013 creează în permanență premisele unei imposibilități de aducere la îndeplinire a celor dispuse printr-o hotărâre judecătorească definitivă/irevocabilă, contrar art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației puterilor în stat. Aceasta, deoarece, prin aplicarea textului de lege criticat în cauză, dispozițiile imperative ale unei hotărâri judecătorești pot fi ignorate pe motiv că nu au fost epuizate suprafețele de teren agricol afectat restituirii, coroborat cu împrejurarea că, potrivit art. 12 alin. (3) teza a doua din Legea nr. 165/2013, fostul proprietar sau moștenitorii acestuia pot refuza terenul din rezerva comisiei locale de fond funciar sau din izlazul comunal,

²⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1015 din 21 decembrie 2017.

²⁵ A se vedea, în acest sens, de exemplu, *Decizia nr. 333 din 3 decembrie 2002*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 95 din 17 februarie 2003, *Decizia nr. 972 din 21 noiembrie 2012*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 800 din 28 noiembrie 2012, sau *Decizia nr. 460 din 13 noiembrie 2013*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 762 din 9 decembrie 2013.

²⁶ *Decizia nr. 972 din 21 noiembrie 2012*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 800 din 28 noiembrie 2012.

propus în vederea restituirii. Astfel, realizarea dreptului stabilit prin hotărârea judecătorească cunoaște o întârziere pentru un interval de timp nedefinit, devenind iluzorie ca urmare a faptului că, atâta vreme cât există cel puțin o suprafață de teren agricol afectat restituirii, dar nerestituit, Comisia județeană de fond funciar nu va putea propune Comisiei Naționale soluționarea cererilor de acordare de măsuri compensatorii.

Așadar, prevederea de lege criticată blochează executarea hotărârilor judecătorești prin care comisiile locale de fond funciar au fost obligate să formuleze propuneri de acordare a despăgubirilor, condiționând aducerea la îndeplinire a acestora de epuizarea suprafețelor de teren agricol afectate restituirii în natură, identificate la nivel local. Or, acest moment este unul incert, depinzând de caracterul aleatoriu și incontrolabil al opțiunii altor titulari ai dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole, care pot să refuze terenurile de pe alte amplasamente propuse în vederea restituirii de către comisiile locale de fond funciar din rezerva proprie sau de pe izlazurile comunale.

În consecință, Curtea a reținut că prevederile art. 21 alin. (4) din Legea nr. 165/2013 introduc o condiționare a punerii în executare a hotărârilor judecătorești pronunțate anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013. Or, printr-o lege ulterioară rămânerii definitive/irevocabile a unei hotărâri judecătorești nu se poate introduce un obstacol în executarea acesteia, ci pot fi, eventual, instituite reguli procedurale referitoare la punerea sa în executare, dar care să nu prejudicieze forța obligatorie a acesteia.

Prin urmare, Curtea a constatat că îndeplinirea condiției cuprinse în textul de lege criticat, potrivit căreia comisiile județene de fond funciar și Comisia de Fond Funciar a Municipiului București vor putea propune Comisiei Naționale soluționarea cererilor de retrocedare prin acordare de măsuri compensatorii numai după epuizarea suprafețelor de teren agricol afectate restituirii în natură, identificate la nivel local, este constituțională în măsura în care nu se aplică în ipoteza existenței unor hotărâri judecătorești definitive/irevocabile prin care instanțele au dispus acordarea de măsuri reparatorii în echivalent bănesc.

7. Concluzii

De la intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013 până la data de 31 decembrie 2017, Curtea Constituțională a pronunțat 226 de decizii privitoare la diverse dispoziții cuprinse în Legea nr. 165/2013. Varietatea criticilor de constituționalitate formulate în special de persoanele care se consideră îndreptățite la obținerea în natură a imobilelor preluate în mod abuziv de statul român în perioada regimului comunist sau la măsuri compensatorii prin echivalent, în cazul în care acestea nu mai pot fi restituite în natură, este rezultatul complexității procesului de reparație a nedreptăților istorice, început în anul 1991, a cărui finalizare statul român a încercat să o accelereze prin intermediul Legii nr. 165/2013. Privărilor de proprietate, realizate în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1898, prin naționalizări sau preluări forțate, nelegale, prin care imobilele aparținând persoanelor fizice sau juridice au intrat în patrimoniul statului român, au creat în societatea românească o problemă sistemică, pe care, după trecerea la un regim democratic, noua viziune legislativă a intenționat să o corecteze, elaborând o serie de reglementări menite să satisfacă interesele proprietarilor deposedați sau ale moștenitorilor acestora. Derularea acestui proces într-un interval de timp neașteptat de lung a impus

adoptarea Legii nr. 165/2013 al cărei scop declarat l-a constituit accelerarea acestuia, prin eficientizarea procedurilor și eliminarea disfuncționalităților care determinau tergiversarea soluționării cererilor de restituire. Cu toate imperfecțiunile constatate în cursul aplicării sale, Legea nr. 165/2013 reprezintă instrumentul legislativ ce facilitează rezolvarea acestei probleme cu reverberații asupra unui segment semnificativ al societății, iar Curtea Constituțională, exercitând controlul de constituționalitate asupra prevederilor cuprinse în aceasta, a contribuit substanțial la îmbunătățirea conținutului normativ al legii în discuție, sancționând viciile de neconstituționalitate constatate și oferind interpretări care să aducă prevederile acesteia în concordanță cu dispozițiile Constituției și ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.