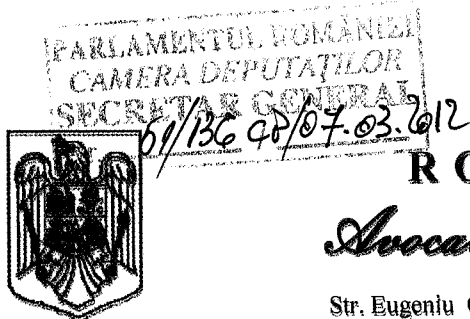




Parlamentul României  
Camera Deputaților

B.P. Nr. 225 din 8.03.2012

ROMÂNIA  
Avocatul Poporului



Str. Eugeniu Carada nr. 3, Sector 3, București

Telefon +40-21-312.71.01 Fax: +40-21-312.49.21 Internet: <http://www.avpoporului.ro> E-mail: [avp@avp.ro](mailto:avp@avp.ro)

SG  
R. Ionescu  
A.S.T.  
A.B.P.  
AVOCATUL POPORULUI  
REGISTRATURĂ GENERALĂ  
IEȘIRE Nr. 2342 6.MAR.2012

Stimată Doamnă Președinte,

PARLAMENTUL ROMÂNIEI  
CAMERA DEPUTAȚILOR  
PREȘEDINTE  
Intrare Nr. 1342/07  
20.03.2012

În îndeplinirea atribuțiilor constituționale și în temeiul art. 26 alin. (2) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Avocatul Poporului a întocmit un **Raport special privind evidențierea dificultăților în desfășurarea procesului de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate privată**, pe care îl înaintăm alăturat.

Astfel, supunem atenției dumneavoastră acest raport, cu rugămintea de a aprecia asupra măsurilor ce se impun, referitor la situația descrisă.

Cu respect și stimă și respect.

Avocatul Poporului  
Prof. univ. dr. Gheorghe Iancu



București, 6 martie 2012

Doamnei Roberta Alma Anastase,  
Președintele Camerei Deputaților

**RAPORT SPECIAL**

**PRIVIND EVIDENȚIEREA DIFICULTĂȚILOR ÎN**

**DESFĂȘURAREA PROCESULUI DE CONSTITUIRE ȘI**

**RECONSTITUIRE A DREPTULUI DE PROPRIETATE**

**PRIVATĂ**

|                                                                                                                               |          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Capitolul I. Considerații generale. Definirea unor termeni și expresii utilizate în redactarea prezentului raport.....</b> | <b>1</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|

|                                                                                                                                                                 |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>Capitolul II. Cadrul legal aplicabil constituirii și reconstituirii dreptului de proprietate privată în România, precum și restituirii unor imobile.....</b> | <b>6</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|

|                                                                                                                                                      |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Secțiunea I. Reglementări în materia constituirii și reconstituirii dreptului de proprietate privată, precum și restituirii unor imobile.....</i> | <i>6</i>  |
| <i>Secțiunea a II-a. Etapele aplicării actelor normative.....</i>                                                                                    | <i>11</i> |
| <i>Secțiunea a III-a. Circulația juridică a construcțiilor.....</i>                                                                                  | <i>13</i> |
| <i>Secțiunea a IV-a. Circulația juridică a terenurilor.....</i>                                                                                      | <i>15</i> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolul III. Dificultăți semnalate prin petițiile adresate Avocatului Poporului referitoare la nemulțumiri legate de modul de reglementare a constituirii și reconstituirii dreptului de proprietate privată, precum și de restituire a unor imobile.....</b> | <b>17</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Secțiunea I. Dificultăți semnalate prin petițiile adresate Avocatului Poporului referitoare la nemulțumiri legate de modul de reglementare a constituirii și reconstituirii dreptului de proprietate privată în baza Legii nr. 18/1991 privind fondul funciar și a 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 .....</i> | <i>17</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Secțiunea a II-a. Dificultăți semnalate prin petițiile adresate Avocatului Poporului referitoare la nemulțumiri legate de modul de reglementare a restituirii unor imobile în baza Legii nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului.....</i> | <i>26</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Secțiunea a III-a. Dificultăți semnalate prin petițiile adresate Avocatului Poporului referitoare la nemulțumiri legate de modul de reglementare a restituirii unor imobile în baza Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989.....</i> | <i>30</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                                                                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolul IV. Dificultăți identificate de instituția Avocatul Poporului cu privire la aplicarea procedurii de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate privată și de restituire a unor imobile.....</b> | <b>37</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                                                                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolul V. Reglementarea dreptului de proprietate privată în dreptul intern – conținut și limite. Problemele identificate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în procesul reconstituirii dreptului de proprietate privată în România.....</b> | <b>41</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Secțiunea I. Conținutul și limitele dreptului de proprietate privată în dreptul intern.....</i> | <i>41</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Secțiunea a II-a. Noțiunea de „bun” și limitele acestuia în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.....</i> | <i>42</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Secțiunea a III-a. Principiul ocrotirii dreptului de proprietate privată în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.....</i> | <i>46</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Secțiunea a IV-a. Vânzarea de către stat a bunului altuia, unui terț de bună credință .....</i> | <i>49</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                          |           |
|----------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Secțiunea a V-a. Procedura hotărârilor pilot.....</i> | <i>51</i> |
|----------------------------------------------------------|-----------|

|                                     |           |
|-------------------------------------|-----------|
| <b>Capitolul VI. Propuneri.....</b> | <b>57</b> |
|-------------------------------------|-----------|

## **CAPITOLUL I**

### **CONSIDERAȚII GENERALE. DEFINIREA UNOR TERMENI ȘI EXPRESII UTILIZATE ÎN REDACTAREA PREZENTULUI RAPORT**

Întru-un sistem întemeiat pe recunoașterea drepturilor și libertăților fundamentale și construit pe bazele economiei de piață, proprietatea privată trebuie să reprezinte forma dominantă de proprietate. Importanța dreptului de proprietate pentru cetățeni și societate a determinat ca în cuprinsul reglementărilor internaționale, să fie înscrise norme cu privire la protejarea dreptului de proprietate privată, în acest sens amintim Declarația Universală a Drepturilor Omului și art. 1 din Primul Protocol adițional al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Din prevederile art. 44 și art. 136 din Constituția României rezultă o regulă de mare importanță pentru societate, și anume regula plenitudinii dreptului de proprietate privată, excepția fiind dreptul de proprietate publică.

După 1989 ar fi trebuit să urmeze o procedură de retrocedare a averilor confiscate însă au fost întâmpinate o serie de dificultăți fie de natură legislativă, fie de interese economice. Un loc important în rândul deciziilor luate cu privire la întocmirea unor proceduri de restituire l-a reprezentat aspectul financiar, care a determinat îndelungi procese, dar și nesiguranța indusă chiriașilor. Rezolvarea problemelor ridicate de procedura restituirilor a venit greu, după ani de eforturi fiind necesară, în primul rând, multă voință politică, întrucât stabilirea legislației a constituit o încercare majoră.

Problemele apărute de-a lungul anilor, cu privire la exercitarea dreptului de proprietate privată, nu au fost puține datorită complexității problemelor legate de natura acestui drept, dar legislația, doctrina sau jurisprudența au încercat să rezolve problemele apărute. După anul 1989, tocmai pentru că anterior proprietatea privată a fost supusă unui proces de desființare, iar dreptul de proprietate privată a cunoscut limitări drastice, s-a reglementat restituirea fostelor proprietăți preluate anterior în mod abuziv din proprietatea și posesia proprietarilor.

Dreptul de proprietate există și constituie o prerogativă inerentă a naturii umane, un mijloc de atingere a valorilor umane recunoscute. În acest sens, Curtea Constituțională stabilea că “dreptul de proprietate este un drept natural, individual, permanent, transmisibil și inegal, iar reglementarea acestui drept se regăsește în legislație” (Decizia nr. 3 din 2 februarie 1993).

Corelativ dreptului de proprietate al unui titular, statului îi revine obligația de ocrotire a proprietății (art. 136 din Constituție), indiferent de titularul ei. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că ocrotirea proprietății este una din valorile majore ale unui stat de drept.

Constituția stabilește în art. 136 că formele de proprietate sunt: privată și publică. Proprietatea publică aparține statului și unităților administrativ-teritoriale, și proprietatea privată care, printr-o interpretare *per a contrario*, aparține altor persoane decât statului și unităților administrativ-teritoriale. Întrucât nu se definește proprietatea privată, rezultă că proprietatea care nu este publică este privată (Decizia Curții Constituționale nr. 31/1993).

Distincția între proprietatea publică și cea privată este determinată de:

- persoana care este titularul dreptului de proprietate;
- obiectul material asupra căruia se exercită dreptul de proprietate;
- regimul juridic aplicabil dreptului de proprietate.

Proprietatea publică este individualizată constituțional prin bunurile care formează obiectul material exclusiv al său, preluându-se astfel un procedeu cuprins și în constituțiile anterioare. Aceste bunuri sunt: bogățiile de orice natură ale subsolului, căile de comunicație, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil și acelea ce pot fi folosite în interes public, plajele marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de lege.

Rezultă că bunurile care sunt obiect al proprietății publice nu au toate același regim juridic, unele din ele formând obiectul exclusiv al proprietății publice.

Reglementările constituționale în materia dreptului de proprietate publică și privată au condus la adoptarea Legii nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, act normativ prin care bunurile din patrimoniul statului sau al unităților administrativ teritoriale se împart în bunuri aparținând domeniului public sau privat.

Și regimul juridic al proprietății private a fost reglementat prin mai multe acte normative ulterioare Constituției din 1991, prin care s-au transpus principiile constituționale ale ocrotirii proprietății private.

Din analiza evoluției adoptării legilor care au reglementat în domeniul constituirii sau reconstituirii dreptului de proprietate privată au fost identificate diverse probleme/disfuncționalități în aplicarea acestora. Instituția Avocatul Poporului a constatat cu ocazia examinării situațiilor reclamate de petenți precum și în urma anchetelor efectuate, sau în cazurile în care Avocatul Poporului s-a sesizat din oficiu, că aplicarea și interpretarea neunitară a legilor în

domeniu, modificările și completările succesive au condus de multe ori la tergiversarea fără motiv și în mod ilegal a procedurii de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate privată.

**În vederea examinării mai ușoare a conținutului prezentului Raport special, se va proceda la definirea unor termeni.**

1. Legea fondului funciar definește „**fondul funciar**” al României în art. 1, ca fiind alcătuit din terenurile de orice fel indiferent de destinație, de titlul pe baza cărora sunt deținute sau de domeniul public ori privat din care fac parte. Acest articol asigură aplicabilitatea generală a legii fondului funciar privind situația juridică a tuturor terenurilor.

2. Prin „**legile fondului funciar**”, avem în vedere următoarele acte normative: Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 169/1997 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și a celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare.

3. Legea fondului funciar nr. 18/1991 definește „**comisia locală de fond funciar**”, în art. 12 alin. (1), astfel „în scopul stabilirii dreptului de proprietate prin reconstituirea sau constituirea acestuia, atribuirii efective a terenurilor celor îndreptățiți și eliberării titlurilor de proprietate, în fiecare comună, oraș sau municipiu, se constituie, prin ordinul prefectului, o comisie condusă de primar”.

4. Legea fondului funciar nr. 18/1991 stabilește în art. 12 alin. (2) „comisiile comunale, orașenești sau municipale vor funcționa sub îndrumarea unei comisii județene, numită prin ordinul prefectului și condusă de acesta”, această comisie poartă denumirea de „**comisie județeană de fond funciar**”.

5. „**Titlul de proprietate**” este documentul care se eliberează la cererea persoanelor îndreptățite la stabilirea dreptului de proprietate asupra terenurilor prin reconstituirea sau constituirea acestuia, respectiv prin atribuirea efectivă a terenurilor celor îndreptățiți. Pe baza documentațiilor înaintate de comisiile locale, care cuprind anexele validate, planurile parcelare, procesele-verbale de punere în posesie și schițele terenurilor, comisia județeană emite titlurile de proprietate.

6. Art. 8 alin. (1) din Legea nr. 18/1991 definește „**reconstituirea**” dreptului de proprietate privată ca fiind operațiunea prin care se stabilește dreptul de proprietate privată asupra terenurilor

care se găsesc în patrimoniul cooperativelor agricole de producție, în baza acestei legi, iar **“constituirea”** dreptului de proprietate este o împroprietărire, realizată prin atribuirea de terenuri unor categorii de persoane, din patrimoniul fostelor cooperative agricole de producție sau din proprietatea privată a statului.

7. **“Notificarea”** este cererea care se face prin executorul judecătoresc de către persoana îndreptățită la restituirea bunurilor imobile în baza Legii nr. 10/2001. **“Procedura administrativă prealabilă”** instituită de Legea nr. 10/2001 presupune obligativitatea persoanei îndreptățite la restituire de a se adresa mai întâi, printr-o notificare, persoanei juridice deținătoare a imobilului preluat abuziv.

8. Prin **“imobile”**, în sensul Legii nr. 10/2001, înțelegem terenurile, cu sau fără construcții, cu oricare dintre destinațiile avute la data preluării în mod abuziv, precum și bunurile mobile devenite imobile prin încorporare în acest construcții. Măsurile reparatorii privesc și utilajele și instalațiile preluate de stat sau de alte persoane juridice odată cu imobilul, în afară de cazul în care au fost înlocuite, casate sau distruse.

9. Prin **“imobile preluate în mod abuziv”**, în sensul Legii nr. 10/2001, înțelegem:

a) imobilele naționalizate prin Decretul nr. 92/1950 pentru naționalizarea unor imobile, cu modificările și completările ulterioare, prin Legea nr. 119/1948 pentru naționalizarea întreprinderilor industriale, bancare, de asigurări, miniere și de transporturi, precum și prin alte acte normative de naționalizare;

b) imobilele preluate prin confiscarea averii, ca urmare a unei hotărâri judecătorești de condamnare pentru infracțiuni de natură politică, prevăzute de legislația penală, săvârșite ca manifestare a opoziției față de sistemul totalitar comunist;

c) imobilele donate statului sau altor persoane juridice în baza Decretului nr. 410/1948 privind donațiunea unor întreprinderi de arte grafice, a Decretului nr. 478/1954 privind donațiile făcute statului și altele asemenea, neîncheiate în formă autentică, precum și imobilele donate statului sau altor persoane juridice, încheiate în forma autentică prevăzută de art. 813 din Codul Civil, în acest din urmă caz dacă s-a admis acțiunea în anulare sau în constatarea nulității donației printr-o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă;

d) imobilele preluate de stat pentru neplata impozitelor ca urmare a unor măsuri abuzive impuse de stat, prin care drepturile proprietarului nu puteau fi exercitate;

e) imobilele considerate a fi fost abandonate, în baza unei dispoziții administrative sau a unei hotărâri judecătorești pronunțate în temeiul Decretului nr. 111/1951 privind reglementarea

situației bunurilor de orice fel supuse confiscării, confiscate, fără moștenitori sau fără stăpân, precum și a unor bunuri care nu mai folosesc instituțiilor bugetare, în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989;

f) imobilele preluate de stat în baza unor legi sau a altor acte normative nepublicate, la data preluării, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau în Buletinul Oficial;

g) imobilele preluate de stat în baza Legii nr. 139/1940 asupra rechizițiilor și care nu au fost restituite ori pentru care proprietarii nu au primit compensații echitabile;

h) orice alte imobile preluate de stat cu titlu valabil, astfel cum este definit la art. 6 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare;

i) orice alte imobile preluate fără titlu valabil sau fără respectarea dispozițiilor legale în vigoare la data preluării, precum și cele preluate fără temei legal prin acte de dispoziție ale organelor locale ale puterii sau ale administrației de stat.

**10.** Prin **“apartament”**, în sensul Legii nr. 112/1995, se înțelege locuința compusă din una sau mai multe camere, cu dependințele, garajele și anexele gospodărești aferente, inclusiv camere de serviciu, poduri, pivnițe, magazii și altele asemenea, indiferent dacă sunt situate la același nivel sau la niveluri diferite și care, la data trecerii în proprietatea statului, constituia o singură unitate locativă de sine stătătoare, așa cum a fost determinată prin construcție.

**11.** În sensul Legii nr. 112/1995, prin **“imobilele cu destinația de locuințe trecute ca atare în proprietatea statului, cu titlu”**, înțelegem acele imobile care erau folosite ca locuințe și care au fost preluate în proprietatea statului cu respectarea legilor și decretelor în vigoare la data respectivă, cum sunt: Decretul nr. 92/1950, Decretul nr. 11/1951, Decretul nr. 142/1952, Legea nr. 4/1973 și Decretul nr. 223/1974. Locuințele care au fost preluate de stat cu nerespectarea prevederilor legale în vigoare la data respectivă sau care au intrat în posesia acestuia în condițiile inexistenței unei reglementări legale care să reprezinte temeiul juridic al constituirii dreptului de proprietate al statului sunt considerate ca fiind trecute **“fără titlu”** în posesia acestuia și nu intră sub incidența Legii nr. 112/1995, ci a Legii nr. 10/2001.

**12.** Cu noțiunea de **“restituire a unor imobile”** și **„retrocedare a unor imobile”** operează atât Legea nr. 112/1995, cât și Legea nr. 10/2001 și presupune reîntrarea în patrimoniul persoanelor îndreptățite a imobilelor care au fost preluate de către stat înainte de anul 1989, cu titlu sau fără titlu.

13. În sensul Legii nr. 10/2001, sunt “**persoane îndreptățite**” la măsuri reparatorii constând în restituire în natură sau, după caz, prin echivalent:

- a) persoanele fizice, proprietari ai imobilelor la data preluării în mod abuziv a acestora;
- b) persoanele fizice, asociați ai persoanei juridice care deținea imobilele și alte active în proprietate la data preluării acestora în mod abuziv;
- c) persoanele juridice, proprietari ai imobilelor preluate în mod abuziv de stat, de organizații cooperatiste sau de orice alte persoane juridice după data de 6 martie 1945; îndreptățirea la măsurile reparatorii prevăzute de prezentul articol este condiționată de continuarea activității ca persoană juridică până la data intrării în vigoare a prezentei legi sau de împrejurarea ca activitatea lor să fie fost interzisă sau întreruptă în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, iar acestea să-și fi reluat activitatea după data de 22 decembrie 1989, dacă, prin hotărâre judecătorească, se constată că sunt aceeași persoană juridică cu cea desființată sau interzisă, precum și partidele politice a căror activitate a fost interzisă sau întreruptă în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, dacă și-au reluat activitatea în condițiile legii;
- d) moștenitorii legali sau testamentari ai persoanelor fizice îndreptățite.

## **CAPITOLUL II**

### **CADRUL LEGAL APLICABIL CONSTITUIRII ȘI RECONSTITUIRII DREPTULUI DE PROPRIETATE PRIVATĂ ÎN ROMÂNIA, PRECUM ȘI RESTITUIRII UNOR IMOBILE**

#### **Secțiunea I**

##### **Reglementări în materia constituirii și reconstituirii dreptului de proprietate privată, precum și restituirii unor imobile**

Enumerăm în prezenta secțiune principalele acte normative cu incidență în materia constituirii și reconstituirii dreptului de proprietate și restituirii unor imobile, cu precizarea că, toată această perioadă a fost marcată de legislație secundară, prin care Guvernul a emis acte în aplicarea legilor adoptate de Parlament:

**Legea nr. 187/1945** pentru înfăptuirea reformei agrare, publicată în Monitorul Oficial nr. 68 bis din 23 martie 1945;

**Legea nr. 18/1991** privind fondului funciar – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 37 din 20 februarie 1991;

**Legea nr. 112/1995** pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 29 noiembrie 1995;

**Legea nr. 7/1996** a cadastrului și publicității imobiliare – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 61 din 26 martie 1996;

**Hotărârea Guvernului nr. 1011/1996** pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 20/1996 pentru stabilirea normelor metodologice privind aplicarea Legii nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 263 din 28 octombrie 1996;

**Legea nr. 169/1997** pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 299 din 4 noiembrie 1997;

**Hotărârea Guvernului nr. 11/1997** pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind aplicarea Legii nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, stabilite prin Hotărârea Guvernului nr. 20/1996 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 16 din 4 februarie 1997;

**Legea nr. 213/1998** privind bunurile proprietate publică – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 448 din 24 noiembrie 1998;

**Ordonanța de Guvern nr. 112/1998** privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților (organizații, culte religioase) minorităților naționale din România – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 324 din 29 august 1998;

**Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 13/1998** privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 255 din 8 iulie 1998;

**Legea nr. 9/1998** privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 13 ianuarie 1998;

**Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 40/1999** privind protecția chirieșilor și stabilirea chiriei pentru spațiile cu destinația de locuințe – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 148 din 8 aprilie 1999;

**Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/1999** privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 266 din 10 iunie 1999;

**Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 172/1999** pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 547 din 9 noiembrie 1999;

**Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000** privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 308 din 4 iulie 2000;

**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 Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 12 ianuarie 2000;

**Legea nr. 10/2001** privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 14 februarie 2001 (care a fost republicată de două ori);

**Legea nr. 176/2002** pentru aprobarea Ordonanței de Guvern nr. 112/1998 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților (organizații, culte religioase) minorităților naționale din România – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 258 din 17 aprilie 2002;

**Legea nr. 501/2002** pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 561 din 31 iulie 2002;

**Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 184/2002** 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, precum și pentru stabilirea unor măsuri pentru accelerarea aplicării acesteia și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România, aprobată cu modificări și

completări prin Legea nr. 501/2002 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 929 din 18 decembrie 2002;

**Legea nr. 290/2003** privind acordarea de despăgubiri sau compensații cetățenilor români pentru bunurile proprietate a acestora, sechestrate, reținute sau rămase în Basarabia, Bucovina de Nord și Ținutul Herța, ca urmare a stării de război și a aplicării Tratatului de Pace între România și Puterile Aliate și Asociate, semnat la Paris la 10 februarie 1947 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 505 din 14 iulie 2003;

**Legea nr. 458/2003** pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 13/1998 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 817 din 19 noiembrie 2003;

**Legea nr. 48/2004** privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 184/2002 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, precum și pentru stabilirea unor măsuri pentru accelerarea aplicării acesteia și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 501/2002 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 262 din 25 martie 2004;

**Legea nr. 66/2004** pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 83/1999 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 278 din 30 martie 2004;

**Legea nr. 297/2004** privind piața de capital – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 571 din 29 iunie 2004;

**Hotărârea Guvernului nr. 286/2004** privind unele măsuri referitoare la funcționarea Comisiei centrale și a comisiilor județene și a municipiului București pentru aplicarea dispozițiilor Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 250 din 22 martie 2004;

**Legea nr. 97/2005** pentru acordarea de compensații cetățenilor români care n-au beneficiat de prevederile Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru

bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 325 din 18 aprilie 2005;

**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;

**Hotărârea Guvernului nr. 361/2005** privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 29 aprilie 2005;

**Hotărârea Guvernului nr. 890/2005** pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 732 din 11 august 2005;

**Hotărârea Guvernului nr. 1093/2005** pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 83/1999 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 926 din data de 17 octombrie 2005;

**Hotărârea Guvernului nr. 1094/2005** privind modificarea Hotărârii Guvernului nr. 1.164/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 501/2002, precum și pentru stabilirea unor măsuri privind organizarea și funcționarea Comisiei speciale de retrocedare – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 931 din 19 octombrie 2005;

**Hotărârea Guvernului nr. 1095/2005** pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a titlului VII „Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv” din 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. 956 din 27 octombrie 2005;

**Hotărârea Guvernului nr. 1481/2005** privind înființarea Societății Comerciale „Fondul Proprietatea” - S.A – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1092 din 5 decembrie 2005;

**Hotărârea Guvernului nr. 1277/2007** privind modificarea și completarea Normelor metodologice pentru aplicarea Legii nr. 9/1998 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea statului bulgar în urma aplicării Tratatului dintre România și Bulgaria, semnat la Craiova la 7 septembrie 1940, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 753/1998 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 728 din 26 octombrie 2007;

**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 – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 63 din 3 februarie 2009;

**Ordonanța de urgență nr. 62/2010** pentru modificarea și completarea Legii nr. 221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, și pentru suspendarea aplicării unor dispoziții din titlul VII al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 446 din 1 iulie 2010.

## **Secțiunea a II-a**

### **Etapele aplicării actelor normative**

În perioada, decembrie 1989 – prezent, au fost adoptate zeci de acte normative cu privire la repararea prejudiciilor produse înaintea Revoluției din decembrie 1989, perioadă care se poate împărți și analiza prin prisma mai multor etape.

**1. Etapa I (1991–1997)** a fost marcată de adoptarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, în temeiul căreia cetățenii puteau solicita reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor agricole până la 10 ha. și asupra terenurilor forestiere până la 1 ha. Limita de 10 ha., impusă de Legea nr. 18/1991, a defavorizat cetățenii care au deținut proprietăți în suprafață mai mare. În plus, legea nu reglementa posibilitatea acordării despăgubirilor întrucât, dacă nu se putea realiza reconstituirea dreptului de proprietate privată pe fostul amplasament, exista obligația legală de a se atribui teren, prin echivalent, în unitățile administrativ-teritoriale unde era excedent. În această perioadă, cele mai multe probleme au fost semnalate cu privire la organizarea și funcționarea comisiilor locale și județene de stabilire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor.

Tot în această etapă a fost adoptată Legea nr. 112/1995, care a reglementat în domeniul imobilelor cu destinația de locuințe, trecute ca atare în proprietatea statului sau a altor persoane juridice, cu titlu, și care se aflau în posesia statului sau a altor persoane juridice și care a permis chiriașilor să cumpere casele în care locuiau la un preț foarte avantajos.

**2. Etapa a II-a (1997 – 2005)** în care legiuitorul a încercat eliminarea deficiențelor constatate ca urmare a aplicării Legii nr. 18/1991, prin adoptarea **Legii nr. 169/1997** pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 și a **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.

În această perioadă, apare modalitatea de despăgubire a persoanelor îndreptățite la reconstituirea dreptului de proprietate privată pentru care punerea efectivă în posesie nu se poate realiza întrucât, amplasamentul inițial nu este liber și nu există excedent de teren pe raza unității administrativ-teritoriale sau la dispoziția comisiei județene de stabilire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor.

De asemenea, menționăm că s-au adus modificări și completări substanțiale legilor fondului funciar prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001, aprobată prin Legea nr. 400/2002.

În plus, legiuitorul a adoptat reglementări în domeniul restituirii unor imobile, constituirii și reconstituirii dreptului de proprietate și prin următoarele legi speciale:

- Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică;
- Ordonanța de urgență nr. 83/1999 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România;
- Ordonanța de urgență nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România;
- Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, care nu a clarificat însă situația caselor care au fost vândute în baza Legii 112/1995, existența unor titluri concurente pentru aceeași proprietate fiind soluționată doar în instanță, prin compararea de titluri.

**3. Etapa a III-a (2005–2010)** a fost dominată de adoptarea și aplicarea Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, prin care s-au modificat următoarele acte normative: Legea nr. 18/1991, Legea nr. 1/2000, Legea nr. 10/2001.

Menționăm că, Legea nr. 10/2001 a suferit modificări și prin Legea nr. 1/2009, lege pentru care până în prezent nu s-au emis de către Guvern norme de aplicare, deși Avocatul Poporului a sesizat primul-ministru pe această temă.

În materia acordării despăgubirilor în numerar, au fost adoptate următoarele acte normative:

- Ordonanța de urgență nr. 81/2007 pentru accelerarea procedurii de acordare a despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv;

- Hotărârea Guvernului nr. 128/2008 privind modificarea și completarea Normelor metodologice de aplicare a titlului VII „Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv” din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.095/2005.

**4. Etapa a IV-a** a fost marcată de adoptarea Ordonanței de urgență nr. 62/2010, prin care au fost suspendate plățile efectuate în temeiul Legii nr. 247/2005 și de Hotărârea pilot a Curții Europene a Drepturilor Omului din 12 octombrie 2010, pronunțată în cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, care obliga statul român să modifice legislația în materia constituirii și reconstituirii dreptului de proprietate privată și restituirii unor imobile și să plătească foștilor proprietari acele despăgubiri obținute în instanțele naționale și la CEDO.

### **Secțiunea a III-a**

#### **Circulația juridică a construcțiilor**

Construcțiile aflate în proprietatea privată pot fi înstrăinate prin convenție, pot fi dobândite prin accesiune, uzucapiune, hotărâre judecătorească, moștenire legală sau testamentară. De asemenea, dreptul de proprietate privată asupra construcțiilor este compatibil cu instituirea unor drepturi reale principale, dezmembrăminte ale dreptului de proprietate, precum și cu constituirea de garanții reale imobiliare.

Anterior anului 1990, construcțiile se aflau în circuitul civil general, însă transmiterea dreptului de proprietate privată și constituirea de drepturi reale cu privire la acestea se realizau prin încheierea actelor juridice în formă autentică, nerespectarea acestei cerințe legale fiind sancționată cu nulitatea absolută a actului juridic încheiat.

După anul 1990 s-au abrogat acele prevederi legale care impuneau obligația înstrăinării construcțiilor prin act autentic, astfel că s-a revenit la principiile consacrate de Codul Civil, respectiv principiul consensualismului, potrivit căruia vânzarea este perfectată între părți, iar proprietatea se transmite de la vânzător la cumpărător, dacă părțile s-au înțeles asupra lucrului vândut și asupra prețului.

În perioada 1990-2008, construcțiile puteau fi înstrăinate prin simplul acord de voință al părților, nefiind impusă, îndeplinirea vreunei condiții de formă a actului de înstrăinare. Pentru siguranța circuitului civil, legiuitorul român a reglementat în mod expres necesitatea formei autentice pentru valabilitatea actelor prin care se transfera dreptul de proprietate privată asupra imobilelor (construcții și terenuri).

Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 210/2008 a fost modificată Legea locuinței nr. 114/1996 și s-a instituit condiția formei autentice, pentru înstrăinările de locuințe și unități individuale, forma ad validitatem fiind obligatorie doar pentru actele juridice încheiate între vii (inter vivos). Ulterior, prin Legea nr. 170/2010 pentru completarea art. 45 din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996 și pentru modificarea art. 10<sup>1</sup> din Legea locuinței nr. 114/1996, s-a modificat art. 10<sup>1</sup> din Legea nr. 114/1996, menționându-se faptul că „Locuințele și unitățile individuale pot fi înstrăinate și dobândite prin acte juridice între vii, încheiate în formă autentică notarială, sub sancțiunea nulității absolute”.

Având în vedere caracterul excepțional al acestor norme, rezultă că numai pentru locuințe sau unități individuale, așa cum sunt explicate în lege, este necesară forma autentică notarială.

După anul 1990, s-a creat posibilitatea pentru persoanele fizice de a dobândi în proprietate personală locuințe construite din fondurile de stat, precum și din fondurile unităților economice de stat sau bugetare, iar cadrul legislativ care a permis acest lucru este reprezentat de:

- Decretul-Lege nr. 61/1990 privind vânzarea de locuințe construite din fondurile statului către populație;
- Legea nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu altă destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat, republicată;
- Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului;
- Legea locuinței nr. 114/1996.

Actele normative menționate au un puternic caracter de protecție socială și acordă destinatarilor facilități în privința: prețului de vânzare, mult inferior celui de circulație practicat pe piață, posibilitatea cumpărării locuințelor în rate, dar și acordarea unor credite cu dobândă redusă.

Potrivit art. II alin.1 Titlul II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 184/2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 48/2004, cetățenii străini, care au calitate de persoane îndreptățite potrivit Legii nr. 10/2001 la restituirea în natură a unor terenuri situate în intravilanul localităților, pot opta pentru dobândirea unui drept de folosință special care conferă titularului drepturile și obligațiile conferite de lege proprietarului, cu excepția dreptului de dispoziție.

#### **Secțiunea a IV-a**

#### **Circulația juridică a terenurilor**

Sistemul de drept național a suferit modificări semnificative cu privire la regimul circulației juridice a terenurilor, aspect determinat de modificările legislative intervenite în decursul timpului.

În perioada 1945-1989, prin acte normative au fost impuse anumite limitări circulației juridice a terenurilor, în sensul că, perioada respectivă poate fi caracterizată printr-o restricționare progresivă a dreptului de a dispune de bunurile imobile – terenuri, culminând cu interdicția înstrăinării terenurilor prin acte juridice între vii. Aceeași perioadă se caracterizează prin trecerea terenurilor proprietate privată în proprietatea de stat socialistă și cooperatistă, modalitățile folosite în acest sens fiind diverse, precum: exproprierea, trecerea în proprietatea statului a unor bunuri considerate fără stăpân, preluarea abuzivă de către stat sau de către cooperativele agricole de producție a unor terenuri, trecerea în proprietatea statului a terenurilor aferente construcțiilor, înstrăinate după intrarea în vigoare a Legii nr. 58/1974 privind sistematizarea teritoriului și a localităților urbane și rurale.

Limitările aduse dreptului de proprietate privată au atins punctul culminant prin adoptarea **Legii nr. 58/1974** privind sistematizarea teritoriului și a localităților urbane și rurale și a **Legii nr. 59/1974** privind fondul funciar. Scopul celor două acte normative mai sus menționate a fost îngrădirea proprietății private și extinderea proprietății funciare a statului, întrucât, toate terenurile proprietate privată ale persoanelor fizice au fost considerate ca fiind scoase din circuitul civil.

Astfel, în temeiul Legilor nr. 58/1974 și nr. 59/1974, terenurile din localitățile urbane și rurale, precum și terenurile agricole nu mai puteau fi dobândite decât prin moștenire legală. În

plus, în caz de înstrăinare a construcției, terenul aferent trecea de drept în proprietatea statului, dobânditorul devenind titularul unui drept de folosință, exclusiv pe durata existenței construcției, asupra unei părți din acel teren, parte care nu putea fi mai mare de 250 mp.

Pentru perioada în care au fost în vigoare cele două acte normative mai sus menționate, doctrina și practica instanțelor judecătorești au apreciat unanim că dreptul de proprietate privată asupra terenurilor nu se poate dobândi prin uzucapiune. După abrogarea celor două acte normative, s-a pus problema dacă pentru perioada 1974-1989 se mai putea considera că cele două legi au avut un efect întreruptiv al prescripției achizitive.

Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. IV din 16 ianuarie 2006 a admis recursul în interesul legii declarat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și a stabilit că în cazul posesiilor începute înainte de adoptarea Legilor nr. 58/1974 și nr. 59/1974, prescripția achizitivă asupra terenurilor nu a fost întreruptă prin intrarea în vigoare a acestor legi, astfel că, după abrogarea lor prin Decretul-Lege nr. 1/1989 și Decretul-Lege nr. 9/1989, posesorii acelor terenuri puteau solicita instanțelor de judecată să se constate că au dobândit dreptul de proprietate privind terenurile respective.

Imediat după Revoluția din decembrie 1989, această legislație, profund restrictivă, a fost abrogată prin mai multe acte normative. Modificările politice și sociale apărute în România au determinat legiuitorul să adopte o serie de acte normative, prin care proprietatea privată să fie restituită în favoarea persoanelor ce au fost deposedate anterior. Aceste măsuri normative au produs mai multe consecințe juridice, cu o deosebită importanță pentru regimul juridic al terenurilor. Regimul circulației juridice a terenurilor prezintă anumite caracteristici, după cum urmează: toate terenurile proprietate privată sunt în circuitul civil, iar pentru înstrăinarea acestora este necesară forma autentică, fără a mai fi nevoie și de autorizație administrativă emisă de organul competent.

În prezent, regimul juridic al circulației terenurilor este reglementat de Titlul X din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, care se completează cu prevederile Codului civil, Codului silvic, Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată și ale Legii nr. 312/2005 privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine.

Principiul dominant al reglementărilor în domeniu este cel al liberei circulații a terenurilor, înțelegând prin aceasta că terenurile proprietate privată pot fi înstrăinate și pot face obiectul unor

drepturi reale principale sau accesorii. Acest principiu comportă anumite excepții care sunt de strictă interpretare, fără posibilitatea de a fi extinse la situații asemănătoare cu cele pentru care sunt prevăzute.

### **CAPITOLUL III**

#### **DIFICULTĂȚI SEMNALATE PRIN PETIȚIILE ADRESATE AVOCATULUI POPORULUI REFERITOARE LA NEMULȚUMIRI LEGATE DE MODUL DE REGLEMENTARE A CONSTITUIRII ȘI RECONSTITUIRII DREPTULUI DE PROPRIETATE PRIVATĂ, PRECUM ȘI DE RESTITUIRE A UNOR IMOBILE**

##### **Secțiunea I**

**Dificultăți semnalate prin petițiile adresate Avocatului Poporului referitoare la nemulțumiri legate de modul de reglementare a constituirii și reconstituirii dreptului de proprietate privată în baza Legii nr. 18/1991 privind fondul funciar și a 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**

Prin legislația adoptată în domeniul fondului funciar s-a reglementat:

1. constituirea dreptului de proprietate privată;
2. reconstituirea dreptului de proprietate privată, fie prin restituirea către foștii proprietari sau succesorii lor a bunurilor preluate de către stat sau de către alte persoane juridice, fie prin instituirea de măsuri reparatorii, compensatorii în acele cazuri în care restituirea în natură a fost apreciată ca nefiind posibilă.

Prin art. 8 din Decretul-Lege nr. 42/1990 privind unele măsuri pentru stimularea țăranimii, precum și prin art. 23 din Legea nr. 18/1991, republicată, s-a reglementat constituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor aferente casei de locuit și anexelor gospodărești, înlăturând astfel situația nefirească în care proprietarul casei de locuit era doar titularul unui drept de folosință asupra terenului.

Ulterior, stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor ce intră sub incidența Legii nr. 18/1991, republicată, se putea face prin constituirea sau reconstituirea acestui drept (art. 8 din Legea nr. 18/1991).

Persoana cu vocație la constituirea sau reconstituirea dreptului de proprietate asupra acestor terenuri trebuia să parcurgă întreaga procedură, în vederea obținerii titlului de proprietate, instituită de Legea nr. 18/1991, republicată, și de Hotărârea nr. 890/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor.

Inițial, prin Legea nr. 18/1991 s-a reglementat reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, persoanelor îndreptățite, în suprafață de 10 ha. teren agricol și 1 ha. teren forestier. Ulterior, prin Legea nr. 169/1997 se stabilește că suprafața care se reconstituie poate fi de maxim 50 ha. de familie și de maxim 30 ha. de teren cu vegetație forestieră, păduri, zăvoaie, tufărișuri, pășuni și fânețe împădurite.

Întrucât, în practică, dispozițiile Legii nr. 18/1991 au creat nemulțumiri, legiuitorul a fost determinat la adoptarea unui alt act normativ privind restituirea terenurilor, care să răspundă solicitărilor de extindere a aplicării măsurilor reparatorii și a stabilirii unor noi categorii de subiecți de drept cărora le este aplicabilă noua reglementare juridică. Astfel, prin Legea nr. 1/2000 nu se modifică suprafețele care pot fi retrocedate nici pentru terenul agricol, nici pentru cel forestier, în schimb se reglementează reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor care au aparținut fostelor I.A.S.-uri. Beneficiarii acestei legi sunt persoanele fizice, moștenitorii acestora și persoanele juridice, însă solicitanții trebuie să fie cetățeni români indiferent dacă domiciliază sau nu în țară.

Legea nr. 1/2000 stabilește, în primul rând, că persoanelor fizice și persoanelor juridice care au formulat cereri pentru reconstituirea dreptului de proprietate pentru terenurile agricole și pentru terenurile forestiere, în termen legal, li se reconstituie dreptul de proprietate în condițiile prevăzute de această lege. Dispozițiile acestei legi se aplică și în cazul restituirii construcțiilor accesorii terenurilor agricole și silvice. În aplicarea prevederilor Legii nr. 1/2000 reconstituirea dreptului de proprietate se face pe vechile amplasamente, dacă acestea nu au fost atribuite legal altor persoane.

De asemenea, se stabilește că drepturile dobândite cu respectarea prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991, pentru care au fost eliberate adeverințe de proprietate, proces-verbal de punere în posesie sau titlu de proprietate, rămân valabile fără nici o altă confirmare.

În ce privește situația în care s-a reconstituit dreptul de proprietate în limita suprafeței de 10 ha. de familie, în echivalent arabil, se poate cere reconstituirea dreptului de proprietate și pentru

diferența dintre suprafața de 10 ha. de familie și cea adusă în cooperativa agricolă de producție sau preluată în orice mod de aceasta, dar nu mai mult de 50 ha. de teren pentru proprietar deposedat.

Pentru terenurile proprietarilor deposedați, persoane fizice, pe care se află pășuni și fânețe, reconstituirea se face pentru diferența dintre suprafața de 50 ha. de familie și cea adusă în cooperativa agricolă de producție sau preluată prin acte normative speciale ori prin orice alt mod de la membri cooperatori sau de la orice altă persoană fizică deposedată, dar nu mai mult de 100 ha. de proprietar deposedat. Dacă în localitate nu există suprafețe de teren agricol, pentru a satisface integral aceste cereri, reconstituirea dreptului de proprietate se va face, la propunerea comisiei locale, din suprafețele de teren agricol trecute în proprietatea comunei, orașului sau municipiului, conform art. 49 din Legea nr. 18/1991, republicată, din terenul comunelor limitrofe pe raza cărora se află terenul agricol solicitat, prin transfer de anexe cu validarea comisiei județene, precum și prin hotărâri judecătorești rămase definitive și irevocabile.

În situația în care nu se poate face reconstituirea dreptului de proprietate integral, se vor acorda despăgubiri pentru diferența de teren neretrocedat.

În cazul persoanelor fizice prevăzute în Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate în limita suprafeței de teren agricol de până la 10 ha. de familie și li s-a aplicat cota de reducere potrivit legii, se restituie și diferența de suprafață neatribuită sau li se acordă despăgubiri.

Din 2001, legile fondului funciar au suferit modificări și completări succesive astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001 extinde regimul reconstituirilor pentru persoanele juridice de drept public, pentru composesorate, obști de moșneni și răzeșești. Prin Legea nr. 400/2002 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 102/2001 se aduc noi modificări și completări legilor fondului funciar și expres se prevede o nouă categorie de beneficiari, respectiv foștii grăniceri pentru pădurile grănicerești, iar pentru persoanele juridice de drept public se retrocedează pădurile comunale care provin din pădurile grănicerești. Reconstituirea dreptului de proprietate pentru persoanele fizice cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate în limita suprafeței de 10 ha. de familie, în echivalent arabil, se face pentru diferența dintre suprafața primită de familie și cea adusă în cooperativa agricolă de producție sau preluată în orice mod de aceasta, dar nu mai mult de 50 ha. de proprietar deposedat.

În cazul în care, în localitate, nu există suprafețe de teren agricol pentru a satisface integral cererile de mai sus, reconstituirea dreptului de proprietate se face, la propunerea comisiei locale, din suprafețele de teren agricol trecute în proprietatea comunei, orașului sau municipiului, din

terenul comunelor limitrofe pe raza cărora se află terenul agricol solicitat, prin transfer de anexe cu validarea comisiei județene, precum și prin hotărâri judecătorești rămase definitive și irevocabile.

Pentru terenurile proprietarilor depozitați, persoane fizice, pe care se află bazine piscicole naturale și bazine piscicole amenajate, sere sau plantații de hamei în funcțiune la data aplicării prezentei legi, restituirea se face pe alt amplasament, dacă există suprafețe suficiente, sau se acordă despăgubiri în condițiile legii. Dacă anumite suprafețe sunt revendicate de 2 solicitanți, dintre care unul este proprietarul depozitat prin măsurile abuzive aplicate în perioada anilor 1945-1959, iar cel de-al doilea este persoana care a fost împrumutată cu teren preluat de la fostul proprietar, teren care a fost preluat în orice mod de cooperativă sau de stat, se va restitui în natură ambilor solicitanți, în limita resurselor de teren existente.

Competența de soluționare a cererilor de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate privată formulate în temeiul Legii nr. 18/1991 și a Legii nr. 1/2000 aparține comisiilor comunale, orașenești sau municipale pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, care funcționează sub îndrumarea unei comisii județene, numită prin ordinul prefectului și condusă de acesta.

Efectul general al cererii de reconstituire a dreptului de proprietate privată constă în investirea autorităților publice competente și obligarea acestora de a o rezolva.

În urma analizei efectuate de către comisiile județene a propunerilor primite de la comisiile comunale, orașenești sau municipale privind modul de respectare a prevederilor legii în legătură cu stabilirea dreptului de proprietate, precum și a contestațiilor celor care s-au considerat nemulțumiți de modul de stabilire a dreptului de proprietate de către comisia locală, acestea, prin hotărâre, vor soluționa contestațiile, vor valida sau vor invalida propunerile în termen de 30 de zile de la primire. Comisiile județene se vor pronunța prin hotărâre, prin care se respinge sau se admite, în tot sau în parte, contestația formulată. După aceasta, în termen de 3 zile le transmite, prin delegat, comisiilor locale, care le vor afișa imediat la sediul consiliului local și vor comunica sub semnătură persoanelor care au formulat contestații hotărârea comisiei județene.

De la data comunicării sub semnătură, persoanele nemulțumite pot face plângere împotriva hotărârii comisiei județene la judecătoria în termen de 30 de zile (art. 53 din Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar).

Am prezentat această procedură prevăzută de lege, deoarece persoanele îndreptățite la reconstituirea dreptului de proprietate, în temeiul legilor fondului funciar, care nu au urmat procedura administrativ jurisdicțională reglementată de lege, nu pot pretinde direct instanțelor

judecătorești emiterea unei hotărâri de reconstituire a dreptului de proprietate. Numai după parcurgerea procedurii prealabile prevăzută de lege, persoana nemulțumită se poate adresa cu plângere la instanță.

Titlurile de proprietate se vor emite de către comisiile județene de fond funciar, tuturor moștenitorilor care au formulat cererea de reconstituire a dreptului de proprietate și este atât act constitutiv al dreptului de proprietate, cât și act de atestare a calității de moștenitor acceptant al succesiunii, în privința terenului, a aceluia sau aceluia care figurează în titlu.

Principiul reconstituirii dreptului de proprietate privată pe fostul amplasament a fost reglementat *expressis verbis* odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 1/2000, însă apreciem că trebuie respectat și în cazurile reglementate de Legea fondului funciar, întrucât *art. 14 alin. (2) din Legea nr. 18/1991*, republicată a fost modificat implicit prin *art. 2 alin. (1) din Legea nr. 1/2000*. Prin urmare, punerea în posesie trebuie să se realizeze, în toate cazurile, pe fostul amplasament, atunci când este posibil acest lucru.

În cazurile în care s-au emis titluri de proprietate altor persoane pe vechile amplasamente ale foștilor proprietari, care, anterior emiterii acestor titluri, au primit adeverințe de proprietate și se află în posesia terenurilor, comisia județeană va revoca titlurile de proprietate emise abuziv și va elibera titluri de proprietate persoanelor îndreptățite, dacă titlurile deja emise nu au intrat în circuitul civil. În caz contrar, adică titlurile de proprietate emise au intrat în circuitul civil prin acte de vânzare - cumpărare sau în alt mod, fostul proprietar se va adresa justiției pentru constatarea nulității absolute a titlului respectiv (*art. 27 din Legea nr. 18/1991, republicată*).

În acest sens, menționăm cazul adus în atenția instituției Avocatul Poporului privind stadiul lucrărilor necesare stabilirii dreptului de proprietate privată asupra terenurilor la nivelul Primăriei comunei Șinca, județul Brașov. Cu ocazia efectuării anchetei la nivelul acestei primării, domnul Victor Bârlez, primar al comunei Șinca, a menționat că, la începerea mandatului de primar, în data de 25 iulie 2008, a preluat o situație foarte dificilă cu privire la fondul funciar. La acel moment, punerea în posesie la nivelul întregii comunei Șinca era de doar 13%, iar din acest procent, o mare parte era reprezentată de titluri de proprietate emise în mod fraudulos, ceea ce a și condus la inițierea unor acțiuni în instanță pentru constatarea nulității absolute a titlurilor de proprietate emise. Majoritatea acestor procese au fost finalizate și urmează să se revină la situația de legalitate. Din cauza intrării acestora în circuitul civil, o parte dintre titlurile de proprietate emise nu au mai putut fi desființate.

În toate situațiile în care reconstituirea dreptului de proprietate se face pe vechile amplasamente, cu ocazia măsurărilor, comisia ia act de recunoașterea reciprocă a limitelor proprietății de către vecini și le consemnează în documentele constatatoare. Dacă reconstituirea dreptului de proprietate privată pe vechiul amplasament nu mai este posibilă, fostului proprietar sau moștenitorilor acestuia li se oferă, un alt amplasament situat în aceeași localitate sau într-o localitate învecinată. Oferta se trimite persoanelor îndreptățite prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire, iar termenul în care răspunsul la ofertă trebuie dat nu poate fi mai mic de 7 zile de la data primirii ofertei de teren pe alt amplasament.

În cazul în care fostul proprietar sau moștenitorii acestuia nu acceptă amplasamentul oferit, comisia locală va trebui să formuleze o altă ofertă în termen de 30 de zile, dacă persoanele îndreptățite nu optează pentru primirea de despăgubiri. În multe petiții adresate instituției Avocatul Poporului, petenții reclamă nerespectarea termenului de 30 de zile în care comisia locală trebuie să formuleze noua ofertă pentru un alt amplasament.

Prin urmare, cererile de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate se adresează comisiilor locale, care au și atributul de punere în posesie, iar titlurile de proprietate sunt emise de către comisia județeană, fiind semnate de prefect, în calitate de președinte al comisiei.

De regulă, comisiile care realizează punerea în posesie sunt aceleași care au realizat propunerile de validare a cererii petenților de constituire sau de reconstituire a dreptului de proprietate. Procedura de efectuare a punerii în posesie presupune realizarea în teren a delimitărilor necesare pentru efectuarea de măsurători, stabilirea vecinătăților pe temeiul schiței și determinarea amplasamentului stabilit, potrivit legii.

Punerea în posesie reprezintă operațiunea materială, desfășurată de către comisiile locale sau după caz, de comisiile județene de fond funciar, prin care se realizează o delimitare și parcelare a terenurilor, ce urmează a fi atribuite prin constituirea sau reconstituirea dreptului de proprietate privată, operațiune care se finalizează prin încheierea procesului-verbal de punere în posesie. Punerea în posesie este anterioară emiterii titlului de proprietate întrucât potrivit prevederilor regulamentului, eliberarea titlului de proprietate de către comisia județeană, se face în baza propunerilor și documentelor înaintate de comisiile comunale, orășenești sau municipale, iar în aceste documente trebuie să se precizeze parcela, suprafața, vecinătățile, numărul topografic, în baza celor înscrise în procesul-verbal de punere în posesie.

În cazul în care se refuză nejustificat punerea în posesie de către comisiile de fond funciar competente, persoana solicitantă poate obține obligarea acestora la punerea în posesie, pe calea

plângerii prevăzute de art. 64 alin. (1) din Legea nr. 18/1991. Plângerea se poate formula la judecătoria, în termen de 30 de zile de la data când s-a comunicat persoanei îndreptățite refuzul comisiei locale de fond funciar de a înmâna titlul de proprietate sau de a realiza punerea în posesie.

În cazul în care comisia locală de fond funciar a manifestat o atitudine pasivă și nu a comunicat persoanei interesate, printr-una din modalitățile prevăzute de lege, refuzul de a realiza punerea în posesie sau de înmâna titlul de proprietate, persoana nemulțumită poate face plângere oricând, fără a putea invoca tardivitatea plângerii sale.

În principal, prin modificările aduse de Legea nr. 247/2005 în materie funciară s-a încercat o armonizare a legislației interne cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Menirea modificărilor aduse legilor privind proprietatea funciară, și anume Legea nr. 18/1991, Legea nr. 169/1997 și Legea nr. 1/2000, a fost de a accelera finalizarea acestui proces dificil de restituire a terenurilor agricole și forestiere către foștii proprietari.

De asemenea, s-a avut în vedere finalizarea reconstituirii dreptului de proprietate, reglementând distinct doua aspecte: dispoziții procedurale care să urgenteze aplicarea legislației funciare și definitivarea proceselor aflate în curs de judecată; reglementari de conținut care să asigure realizarea principiului *restitutio in integrum*, asumat de România față de Consiliul Europei cu ocazia adoptării Rezoluției nr. 1123 a APCE din aprilie 1997.

Cu privire la primul aspect, s-au creat complete specializate în cadrul instanțelor, scurtarea termenelor de judecată, simplificarea administrării probelor și a procedurilor de citare, eliminarea căii de atac a apelului și simplificarea punerii în executare a hotărârilor emise.

Cât privește realizarea principiului *restitutio in integrum*, prin modificarea adusă de Legea nr. 247/2005 s-a consacrat regula reconstituirii dreptului de proprietate pe vechile amplasamente, dacă acestea nu au fost atribuite legal altor persoane, eliminându-se din fosta reglementare sintagma „de regulă pe vechile amplasamente”. De asemenea, art. 8 modificat din Legea 1/2000 stabilește că celor care li s-a reconstituit dreptul de proprietate pe mai multe loturi decât au deținut înainte de preluare, la cerere, li se comasează terenurile în loturi mai mari sau într-un singur lot, de aceeași categorie de folosință cu cel preluat, eliberându-se un nou titlu de proprietate, după revocarea celui inițial.

Alin.(1<sup>2</sup>) al art. 23 din Legea nr. 1/2000 introduce o nouă prevedere prin care se stipulează că unitățile de cult (centre eparhiale, protoerii, mănăstiri și schituri, parohii și filii) dacă au avut în proprietate suprafețe mai mari decât cele retrocedate până la intrarea în vigoare a prezentei legi, pot cere reconstituirea dreptului de proprietate pentru întreaga suprafață deținută în 1945.

**Termenul** în care puteau fi depuse cererile de reconstituire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor în temeiul Legii nr. 18/1991, republicată și în temeiul Legii nr. 1/2000, a fost 1 noiembrie 2001 (Legea nr. 545/2001 pentru completarea art. 36 din Legea fondului funciar nr. 18/1991).

Menționăm că Legea 247/2005 a repus în termen următoarele categorii de persoane:

- a) foștii proprietari cărora li s-au respins cererile;
- b) persoanele cărora li s-au modificat ori anulat adeverințele de proprietate, procesele verbale de punere în posesie sau titlurile de proprietate în mod abuziv, cu nerespectarea prevederilor art. III din Legea nr. 169/1997;
- c) persoanele fizice și juridice (unități de cult și de învățământ, forme asociative de proprietate) care nu au depus cereri sau actele doveditoare în termenele prevăzute de Legea nr. 169/1997;
- d) persoanele fizice și juridice care solicită diferențe de suprafață ce pot fi restituite conform prevederilor prezentei legi (prin modificările aduse de Legea nr. 247/2005).

În ceea ce privește termenul instituit de Legea nr. 247/2005 în care puteau fi depuse cererile de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor în temeiul Legii nr. 18/1991, republicată și în temeiul Legii nr. 1/2000, menționăm că acesta a fost 30 noiembrie 2005 sub sancțiunea decăderii.

În multe petiții adresate instituției Avocatul Poporului, cetățenii își exprimă nemulțumirile legale de solicitările pe care autoritățile și instituțiile publice le au cu privire la documentele necesare soluționării dosarelor de reconstituire a dreptului de proprietate privată, în dovedirea dreptului de proprietate al fostului proprietar.

Legea nr. 247/2005 a adus clarificări și cu privire la **mijloacele de probă** ce pot fi administrate pentru reconstituirea dreptului de proprietate pentru terenurile agricole și forestiere, după cum urmează:

- pentru suprafețele preluate de CAP-uri în baza unor legi speciale sau în orice mod de la membrii cooperatori, sau preluate abuziv fără înscriere sau de către stat, fără nici un titlu, se poate administra orice mijloc de probă, dacă aceste terenuri sunt libere de sarcini pe vechile amplasamente;
- pentru terenurile forestiere, în situația în care nu mai există înscrisuri doveditoare, proba cu martori este suficientă când terenul este solicitat pe vechiul amplasament și când martorii ce îl recunosc sunt proprietari vecini sau moștenitorii lor, pe toate laturile sale;

– consemnările efectuate între anii 1945 – 1990 în registrele agricole, pe cererile de intrare în CAP, pe documentele existente la arhivele statului referitoare la proprietatea terenurilor, neînsoțite de titlurile de proprietate, sunt probe cu valoare declarativă care pot fi administrate în procedura de retrocedare.

Subliniem faptul că în materia probatoriul administrat în cadrul procedurii de restituire a terenurilor, Legea nr. 247/2005 stabilit un nou principiu, potrivit căruia „orice probă dovedind dreptul de proprietate al foștilor proprietari poate fi înlăturată numai printr-o probă de aceeași forță produsă de către deținătorul actual al terenului sau de către terți, tăgăduind dreptul de proprietate”.

În materia retrocedării terenurilor forestiere, prin modificarea mai multor articole din Legea nr. 1/2000 s-a stabilit:

– reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere se face pe vechile amplasamente, pentru diferența dintre suprafața primită prin aplicarea legilor fondului funciar și cea avută în proprietate (fără limită);

– sunt introduse măsuri și condiții de protecție pentru terenurile restituite foștilor proprietari pe care se află arborete, material semincer, plantaje etc.;

– în cazul terenurilor defrișate după 1 ianuarie 1990, fostul proprietar poate opta pentru restituirea pe vechiul amplasament;

– nu pot fi retrocedate pe vechile amplasamente terenurile atribuite foștilor proprietari care au titluri de proprietate eliberate legal anterior acestei legi;

– dacă fostul proprietar primește pe vechiul amplasament păduri de grupa I, trebuie să respecte destinația acesteia și să permită lucrările de intervenție necesare, sau poate opta pentru restituirea unui alt teren din apropiere;

– formelor asociative li se va restitui în întregime suprafața avută în proprietate, iar titlul de proprietate va fi însoțit de o schiță de amplasament;

– construcțiile de pe terenurile forestiere care se retrocedează prin efectul Legii nr. 247/2005, și care au făcut parte din exploatarea forestieră la data trecerii în proprietatea statului, se restituie foștilor proprietari sau, după caz, moștenitorilor acestora.

Titlul VII din Legea nr. 247/2005 stabilește regimul plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv care se aplică și pentru cazurile reglementate de Legea 18/1991 și 1/2000, cu modificările și completările ulterioare. Astfel sunt stabilite sursele de finanțare, cuantumul și procedura de acordare a despăgubirilor, respectiv de organizare a Fondului Proprietatea, acordarea titlurilor de despăgubire, evaluările, măsurile anticorupție, căile de atac etc.

## **Secțiunea a II-a**

### **Dificultăți semnalate prin petițiile adresate Avocatului Poporului referitoare la nemulțumiri legate de modul de reglementare a restituirii unor imobile în baza Legii nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului**

Persoanelor care domiciliau în apartamente construite după 1948 li s-a permis să le cumpere în temeiul Decretului-lege nr. 61/1990, chiriașii devenind astfel proprietari. Ulterior, prin Legea nr. 112/1995 statul român, în calitatea sa de proprietar, a stabilit condițiile și modalitățile prin care și apartamentele cu destinație de locuințe, aflate în case naționalizate, puteau fi vândute celor care, la data respectivă, domiciliau în ele, erau titularii contractelor de închiriere și nu mai dețineau o altă locuință în proprietate. Așadar, în conformitate cu art. 1 alin. (1) din Legea nr. 112/1995 „foștii proprietari – persoane fizice – ai imobilelor cu destinația de locuințe, trecute ca atare în proprietatea statului sau a altor persoane juridice, după 6 martie 1945, cu titlu, și care se aflau în posesia statului sau a altor persoane juridice la data de 22 decembrie 1989” sunt beneficiarii măsurilor reparatorii reglementate de acest act normativ.

Încă de la adoptare, această lege a fost criticată de proprietarii locuințelor naționalizate, în principal pentru faptul că nu asigură restituirea integrală în natură, acolo unde acest lucru era posibil, a locuințelor confiscate în mod abuziv de stat.

Art. 9 alin. (8) din Legea nr. 112/1995, potrivit căruia „apartamentele dobândite în condițiile alin. 1 nu pot fi înstrăinate 10 ani de la data cumpărării” a născut discuții cu privire la natura interdicției de înstrăinare timp de 10 ani de la cumpărare, dacă aceasta privește imobilul sau exclusiv pe fostul chiriaș, titular al dreptului de proprietate asupra imobilului. Textul la care se face trimitere este art. 9 alin. (1) din Legea nr. 112/1995 potrivit căruia „chiriașii titulari de contract ai apartamentelor ce nu se restituie în natură foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora pot opta, după expirarea termenului prevăzut la art. 14, pentru cumpărarea acestor apartamente cu plata integrală sau în rate a prețului”.

Înalta Curtea de Casație și Justiție, prin Decizia nr. LXXIX (79) din 5 noiembrie 2007 privind examinarea recursului în interesul legii referitor la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 9 alin. (8) din Legea nr. 112/1995, legat de posibilitatea valorificării, pe calea executării silite, a imobilelor dobândite în temeiul prevederilor acestui articol, a decis că: instituind o atare interdicție, legiuitorul face referire la actele de dispoziție voluntară, acte de voință, ale

beneficiarilor acestei dispoziții, **și nu poate privi acte făcute de moștenitori după decesul autorului lor.**

Prin Decizia nr. 1288/2009, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (8) din Legea nr. 112/1995 și a statuat că „finalitatea legii este aceea de a restricționa între vii eventualele tendințe speculative cu asemenea imobile achiziționate în condiții speciale, avantajoase pentru dobânditori”.

Înalta Curte de Justiție și Casație a statuat că „Dispozițiile art. 9 alin. 8 din Legea nr. 112/1995 (...), se interpretează în sensul că imobilele dobândite în temeiul prevederilor acestui articol pot constitui obiect al executării silite”.

Aceeași instanță supremă, în Decizia nr. 5499 din 7 octombrie 2004, pronunțată în dosarul nr. 7183/2004, a reținut că interdicția de înstrăinare instituită de text nu echivalează cu scoaterea temporară a imobilelor cumpărate din circuitul civil (dovadă că ele pot fi transmise prin moștenire), ci cu o limitare a dreptului de proprietate în atributul dispoziției în sensul „înstrăinării” a transmiterii dreptului de proprietate prin acte între vii. Totodată, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că, în speța dedusă judecății, vânzătorilor imobilului, în calitatea lor de succesori ai dobânditoarei acestuia, titulara contractului de închiriere a garsonierei, nu le erau incidente dispozițiile art. 9 alin. (8) din Legea nr. 112/1995 referitoare la interdicția înstrăinării.

Așadar, în raport cu finalitatea legii, **în cazul transmiterii dreptului de proprietate moștenitorilor, ca urmare a decesului,** sau în cadrul procedurii publice a executării silite, desfășurată în favoarea creditorului care nu a fost îndeștulat în termenii contractului, **nu se mai poate pretinde că asemenea modalități de dobândire a imobilului ar mai putea fi expuse aceluiasi interes speculativ.**

Curtea de Apel Timișoara, Secția civilă, în Decizia civilă nr. 954 din 8 octombrie 2007, a reținut că înstrăinarea de către moștenitorul fostului chiriaș a apartamentului cumpărat de acesta din urmă în baza art. 9 alin. (1) din Legea nr. 112/1995 este valabilă, dispozițiile art. 9 alin. (8) din lege nefiind aplicabile.

Apreciem că dispozițiile invocate sunt de natură a aduce atingere și art. 46 din Constituție, privind dreptul la moștenire, care este un drept fundamental, precum este și dreptul de proprietate privată, diferit în conținutul său de acesta din urmă și, în același timp, egal cu primul, în sensul că nu există și nu poate exista o ierarhie între aceste două drepturi fundamentale.

Înalta Curte de Casație și Justiție a transmis Curții Constituționale Decizia nr. 7520 din 25 octombrie 2011, pronunțată în dosarul nr. 9402/300/2006, prin care a admis cererea de sesizare a

Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 9 alin. (3) din Legea nr. 112/1995.

În motivarea sa, Înalta Curte a arătat că prevederile art. 9 alin. (8) din Legea nr. 112/1995 nu ar contraveni dispozițiilor constituționale ale art. 44 din Constituție, pentru că s-ar stabili doar o interdicție temporară de înstrăinare a locuințelor care au fost dobândite în temeiul Legii nr. 112/1995, timp de 10 ani, de la data cumpărării; interdicția de înstrăinare reprezintă o limitare a atributului "dispoziție" din conținutul dreptului de proprietate, în acord cu art. 44 alin. (1) din Constituție; conform art. 61 alin. (1) din Constituție, legiuitorul are dreptul de a institui asemenea interdicții temporare de înstrăinare.

Excepția de neconstituționalitate pune o interesantă problemă de drept constituțional, și anume aceea a constituționalității interdicției temporare de înstrăinare a unui bun dobândit prin moștenire legală sau testamentară.

Potrivit art. 46 din Constituție, dreptul la moștenire este garantat și presupune trecerea în proprietatea moștenitorului a bunurilor autorului său decedat. Ca urmare, precum este cazul oricărui drept fundamental real, și acesta presupune ca titularul său care a cules moștenirea să se bucure de toate cele trei atribute ale unui drept de proprietate, și anume: fructus, uzus și abuzus.

Dreptul la moștenire este un drept fundamental, precum este și dreptul de proprietate privată, diferit în conținutul său de acesta din urmă și, în același timp, egal cu primul, în sensul că nu există și nu poate exista o ierarhie între aceste două drepturi fundamentale. Singura legătură dintre aceste două drepturi fundamentale este aceea că prin dreptul de proprietate se constituie sorgintea emolumentului succesoral.

Pe cale de consecință, nu poate fi invocat faptul că prevederile art. 9 alin. (8) din Legea nr. 112/1995 nu ar contraveni art. 44 din Constituție, dar dreptul la moștenire este reglementat de art. 46 din Legea fundamentală. Mai mult, Înalta Curte nu face decât să redea textul legal, fără să motiveze într-un fel sau altul cum prevederile atacate pentru neconstituționalitate ar contraveni art. 46 din Constituție. În același mod s-a pronunțat și Curtea Constituțională în jurisprudența sa constantă, adică a invocat prevederile art. 44 și nu pe cele ale art. 46 din Constituție. O asemenea interpretare are darul de a crea confuzie între conținuturile a două drepturi fundamentale diferite și egale ca valoare constituțională.

În alte cuvinte, nu poate exista similitudine constituțională între dobânditorul chirie și dobânditorul moștenitor. Astfel, din prevederile art. 9 alin. (8) din Legea nr. 112/1995 rezultă că acestea se referă la un dobânditor chirie care a cumpărat un bun imobil în temeiul legii mai sus

citare, și nicidecum la un moștenitor care nu a cumpărat nimic, ci doar a dobândit un bun. În plus, aceste dispoziții reglementează faptul că termenul de interdicție temporară de 10 ani curge de la data cumpărării și nu de la data vreunei dobândiri prin moștenire. Rezultă foarte clar că interdicția în cauză se referă la un „chiriaș” care a cumpărat și nu la unul care a moștenit.

Ca urmare, prevederile art. 9 alin. (8) din Legea nr. 112/1995 nu se pot referi la dreptul la moștenire, în sensul că moștenitorii, legali sau testamentari, pot să înstrăineze bunurile dobândite de la autorul lor decedat. În alte cuvinte, prevederile legale în cauză sunt neconstituționale în raport cu dispozițiile art. 46 din Constituție.

În plus, nu se poate reține nici „interesul speculativ” care ar exista în cazul în care titularul dreptului la moștenire asupra unui bun ar înstrăina acel bun, pentru că însăși Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut în Decizia de îndrumare nr. 79 din 5 noiembrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 570 din 29 iulie 2008, că „în raport cu finalitatea legii, care urmărește să restricționeze între vii eventualele tendințe speculative cu asemenea imobile achiziționate în condiții speciale, de regulă avantajoase pentru dobânditori, în cazul transmiterii dreptului de proprietate moștenitorilor, ca urmare a decesului, (...), nu se mai poate pretinde că o asemenea modalitate de dobândire a imobilului ar mai putea fi expusă aceluiași interes speculativ”.

În aceste condiții, este evident că Înalta Curte, prin motivarea Deciziei nr. 7520 din 25 noiembrie 2011, citată mai sus, nu a respectat îndrumările date în Decizia nr. 79 din 5 noiembrie 2007, mai sus citată.

Mai mult, tot instanțele judecătorești au hotărât că „interdicția privea numai actele de înstrăinare între vii, iar nu și pe acelea încheiate mortis cauza” (Curtea de Apel București – Secția a IX-a civilă și pentru cauze privind proprietatea intelectuală, Decizia nr. 419R din 11 noiembrie 2010, pronunțată în dosarul nr. 1047/299/2009).

Prin dispozițiile Legii nr. 1/2009 a fost abrogată interdicția impusă chiriașilor de a înstrăina sub orice formă apartamentele cumpărate în temeiul Legii nr. 112/1995 timp de 10 ani de la data cumpărării către orice persoană cu excepția persoanei îndreptățite, fost proprietar al acelei locuințe, precum și interdicția de înstrăinare în orice mod a imobilelor dobândite în baza Legii nr. 112/1995 până la soluționarea definitivă și irevocabilă a acțiunilor formulate de persoanele îndreptățite foști proprietari sau, după caz, moștenitori ai acestora. În afară de cazul în care au fost încheiate cu bună-credință, vor fi lovite de nulitate absolută actele juridice de înstrăinare, inclusiv cele făcute în cadrul procesului de privatizare, având ca obiect imobile preluate fără titlu valabil, considerate astfel doar anterior intrării în vigoare a Legii nr. 213/1998, spre deosebire de vechea

reglementare care nu făcea distincție în ce privește data aprecierii valabilității titlului de preluare a imobilului.

Noua reglementare a păstrat dreptul chiriașilor la despăgubire pentru sporul de valoare adus imobilelor cu destinația de locuință prin îmbunătățirile necesare și utile, însă indiferent dacă imobilul a fost preluat cu titlu valabil sau fără titlu, obligația despăgubirii revine în sarcina persoanei îndreptățite, eliberând astfel statul de obligația despăgubirii în situația în care imobilul a fost preluat cu titlu valabil.

Apreciem că Legea nr. 1/2009 se înscrie în lunga listă a actelor normative prin care legiuitorul a încercat, fără succes, să soluționeze problema reparării abuzurilor din legislația trecută.

### **Secțiunea a III-a**

#### **Dificultăți semnalate prin petițiile adresate Avocatului Poporului referitoare la nemulțumiri legate de modul de reglementare a restituirii unor imobile în baza Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989**

Întrucât legislația adoptată până în februarie 2001 nu a rezolvat în totalitate restituirea imobilelor preluate de stat în perioada anterioară anului 1989, pentru a complini lipsurile serioase ale actelor normative emise anterior, a fost adoptată Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989. Dacă prin Legea nr. 112/1995 s-a încercat reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului cu titlu, prin Legea nr. 10/2001 s-a încercat repararea abuzurilor săvârșite nu doar față de foștii proprietari de locuințe, ci față de toți aceia care, într-o formă sau alta, au fost privați, în mod abuziv, de dreptul lor de proprietate asupra unor imobile, fie ele terenuri, fie construcții, fie locuințe, fie cu altă destinație.

Legea nr. 10/2001 este un act normativ special în materia revendicării imobiliare, prin care legiuitorul a urmărit să evite continuarea stării de incertitudine în ceea ce privește situația juridică a imobilelor preluate în mod abuziv, cu sau fără titlu valabil, de către stat sau de către alte persoane juridice, în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989. Scopul a fost acela de a institui măsuri reparatorii în interesul proprietarilor ale căror imobile au fost preluate în mod abuziv, nu numai prin restituirea în natură a acestora, ci și prin stabilirea de măsuri reparatorii prin echivalent.

Remarcăm că acest act normativ are ca titulari ai dreptului de restituire, o categorie mai largă de persoane, deopotrivă fizice și juridice, și fără a mai exista discriminări de factura celor reglementate în art. 4 din Legea nr. 112/1995, referitoare la cetățenia solicitanților.

De asemenea, este lărgită și sfera imobilelor care urmează a fi restituite foștilor proprietari, Legea nr. 10/2001 sancționând nu numai actele normative prin care erau preluate diferitele categorii de imobile, ci, deopotrivă, și actele abuzive ale administrației de stat sau hotărâri judecătorești pronunțate pentru considerații ce vizau opoziția față de regimul comunist. Prin urmare, dacă în reglementările anterioare abuzul se restrângea doar la imobilele naționalizate, prin Legea nr. 10/2001 intră în această categorie și alte modalități specifice de formare a dreptului de proprietate al statului în acea perioadă, respectiv, exproprierea, confiscarea, liberalitățile făcute statului.

Nu se restituie în natură, ci doar în echivalent, imobilele care au fost înstrăinate în baza Legii nr. 112/1995 cu respectarea condițiilor cerute de lege și, de asemenea, nu se restituie în natură terenurile aferente imobilelor care au fost înstrăinate în temeiul dispozițiilor Legii nr. 112/1995.

Nu intră sub incidența prevederilor Legii nr. 10/2001 terenurile situate în extravilanul localităților la data preluării abuzive sau la data notificării, precum și cele al căror regim juridic este reglementat prin Legea fondului funciar nr. 18/1991 și Legea nr. 1/2000.

Nu beneficiază de restituirea imobilelor sau de măsuri reparatorii persoanele care au primit despăgubiri potrivit acordurilor internaționale încheiate de România privind reglementarea problemelor financiare în suspensie, precum și persoanele ale căror averi au fost dobândite ilicit, în conformitate cu hotărârile instanțelor judecătorești pronunțate până la 6 martie 1945 (această reglementare a fost inserată prin Legea nr. 1/2009 care a adus modificări Legii nr. 10/2001).

**Procedura administrativă prealabilă** instituită de Legea nr. 10/2001 presupune obligativitatea persoanei îndreptățite la restituire de a se adresa mai întâi, printr-o notificare, persoanei juridice deținătoare a imobilului preluat abuziv, în vederea obținerii reparațiilor în natură.

Întrucât termenul impus de Legea nr. 10/2001 pentru formularea notificărilor este un termen de decădere, nerespectarea acestuia atrage pierderea dreptului de mai depune notificarea sau de a solicita în justiție măsuri reparatorii în natură sau în echivalent.

**Termenele** prevăzute de legea nr. 10/2001 pentru soluționarea notificărilor de către autoritățile și instituțiile publice competente prezintă o importanță deosebită, cu atât mai mult cu

cât unele autorități le consideră ca fiind de recomandare, și nu imperative. Astfel, termenul în care unitatea deținătoare trebuie să răspundă solicitării prin decizie motivată este de 60 zile de la data primirii notificării. Legiuitorul a instituit o excepție de la această regulă, și anume în situația în care persoana îndreptățită solicită prelungirea acestui termen în vederea completării dovezilor necesare sau în caz de imposibilitate de prezentare a persoanei îndreptățite, dovedită cu înscrisuri. Într-o astfel de situație termenul de 60 zile poate fi prelungit cu maximum 18 luni calculat de la data înregistrării notificării. Termenul în care persoana îndreptățită trebuie să răspundă ofertei de restituire prin echivalent este de 60 zile de la data primirii ofertei.

Legiuitorul a dat posibilitatea persoanei nemulțumite de decizia unității deținătoare de restituire prin echivalent să o atace în justiție în termen de 30 zile de la data comunicării.

Referitor la aplicarea Legii nr. 10/2001, republicată, petenții au reclamat instituției Avocatul Poporului, în principal, nerespectarea, de către autoritățile și instituțiile publice competente, a termenului instituit de lege pentru soluționarea notificărilor depuse de persoanele îndreptățite.

Cele mai multe petiții au făcut referire la tergiversarea de către Primăria Municipiului București a soluționării dosarelor constituite în temeiul Legii nr. 10/2001, republicată. Astfel, deși o parte dintre dosarele de retrocedare au fost înaintate Comisiei interne pentru analiza notificărilor formulate în temeiul Legii nr. 10/2001, încă din anii 2008–2009, până în prezent acestea nu au fost soluționate.

Pentru clarificarea problemelor semnalate a fost necesară intervenția instituției Avocatul Poporului, atât la Primăria Municipiului București, cât și la Instituția Prefectului Municipiului București, în temeiul art. 24 alin. (2) din Legea nr. 35/1997, republicată, cu modificările și completările ulterioare, întrucât cele mai multe adrese formulate către Direcția juridic, contencios și legislație au rămas fără răspuns. În urma demersurilor întreprinse s-a constatat că, în unele cazuri, pentru soluționarea notificărilor era necesar ca notificatorii să-și completeze dosarele formate în baza Legii nr. 10/2001, republicată.

De asemenea, în câteva situații, atunci când dosarele de retrocedare erau complete, la sesizarea instituției Avocatul Poporului, Instituția Prefectului Municipiului București a constatat săvârșirea contravenției de tergiversare nejustificată a soluționării notificării în cauză de către Primarul Municipiului București, acesta fiind sancționat cu amendă contravențională, potrivit art. 38 alin. (2) lit. a) coroborat cu art. 38 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, republicată.

Potrivit art. 18 din Titlul VII al Legii nr. 247/2005, modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2007, după emiterea titlului de despăgubire, titularii pot opta pentru acordarea despăgubirilor bănești în cuantum de până la 500.000 lei, urmând ca pentru diferență să primească acțiuni la „Fondul Proprietatea”. În cazul în care suma solicitată este de maxim 250.000 lei, plata se realizează într-o singură tranșă, iar în cazul în care depășește această sumă plata se va face în două tranșe pe o perioadă de 2 ani. În baza titlului de despăgubire și a opțiunii persoanei îndreptățite, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților va proceda la emiterea titlului de plată (pentru despăgubirile în numerar) și/sau a titlului de conversie.

Titlul de plată va fi remis Direcției pentru Acordarea Despăgubirilor în Numerar din structura Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților, în vederea efectuării operațiunilor de plată, iar titlul de conversie va fi înaintat Depozitarului Central, în vederea conversiei în acțiuni la „Fondul Proprietatea”.

În data de 1 iulie 2010 s-a publicat în Monitorul Oficial al României nr. 446, partea I, *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945–22 decembrie 1989, și pentru suspendarea aplicării unor dispoziții din titlul VII al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietăților și justiției, precum și unele măsuri adiacente*. Conform art. 3 alin. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2010 *pe perioada de 2 ani de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență se suspendă emiterea titlurilor de plată prevăzute în titlul VII „Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv” din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente*. Pe perioada de suspendare, valorificarea titlurilor de despăgubire emise de Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor se va face doar prin conversia lor în acțiuni emise de Fondul Proprietatea, corespunzător sumei pentru care s-a formulat opțiunea.

Dacă până la data intrării în vigoare a ordonanței de urgență, persoanele îndreptățite la despăgubiri au optat pentru acordarea titlurilor de plată, dar acestea nu au fost emise de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, pot opta pentru conversia titlurilor de despăgubire în acțiuni emise de Fondul Proprietatea. Persoanele care nu optează pentru conversia titlurilor de despăgubire în acțiuni emise de Fondul Proprietatea vor primi titluri de plată după expirarea perioadei de suspendare.

De la adoptare și până în prezent, Legea nr. 10/2001 a fost considerabil modificată și completată prin Titlul I din Legea nr. 247/2005, Legea nr. 1/2009, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 81/2007, motivat de faptul că aplicarea unor dispoziții a scos în evidență o serie de carențe legate, pe de o parte, de insuficienta detaliere a unor noțiuni juridice utilizate de legiuitor și, pe de altă parte, de aplicarea neunitară, de către entitățile implicate în soluționarea notificărilor, a unora dintre prevederile acestui act normativ.

**Legea nr. 247/2005**, în cuprinsul Titlului VII, a reglementat regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv, astfel că, prin modificările aduse, măsurile reparatorii care pot fi acordate persoanelor îndreptățite în ipoteza în care restituirea în natură a imobilelor solicitate nu este posibilă, constau fie în compensarea cu alte bunuri sau servicii oferite în echivalent de deținător, fie în acordarea de despăgubiri în condițiile actului normativ amintit, fie în combinarea măsurilor reparatorii. Scopul acestor reglementări a fost fluidizarea și simplificarea procedurilor administrative de restituire a imobilelor preluate abuziv, precum și corectare unor dificultăți în aplicarea legislației.

În domeniul restituirii imobilelor preluate de stat în perioada 1945-1989 s-a menținut regula restituirii în natură a acestei categorii de imobile, cu distincția adoptată și prin actul normativ inițial, Legea nr. 10/2001, între imobilele preluate cu titlu valabil de către stat sau alte persoane juridice și cele preluate fără un asemenea titlu, dar fără consecințe directe în ceea ce privește modalitatea de reparare în favoarea persoanei îndreptățite.

În anul 2005, s-a creat Fondul Proprietatea ca soluție pentru despăgubirea în acțiuni a foștilor proprietari deposedați abuziv, doar că acesta a devenit funcțional abia în septembrie 2010, prin listarea acțiunilor la Bursă. În perioada în care Fondul Proprietatea nu a funcționat, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a atras în mai multe rânduri atenția României și a pronunțat decizii prin care a obligat statul român să ofere despăgubiri.

Prin **Legea nr. 1/2009** s-au adus unele modificări semnificative în domeniul restituirii imobilelor preluate abuziv care intră sub incidența Legii nr. 10/2001.

În primul rând, s-a abrogat regula potrivit căreia persoanele ale căror imobile au fost preluate fără titlu valabil își păstrează calitatea de proprietar avută la data preluării, pe care o exercită după primirea deciziei sau a hotărârii judecătorești de restituire, conform prevederilor Legii nr. 10/2001. Prin această nouă reglementare, remarcăm că legiuitorul consideră că dreptul de proprietate s-a transmis din patrimoniul fostului proprietar către stat, eliminând astfel orice ambiguitate și controversă.

Potrivit prevederilor noii legi, foștii proprietari nu mai au posibilitatea de a obține anularea contractelor de vânzare-cumpărare încheiate de către stat cu foștii chiriași, optându-se astfel, pentru validarea definitivă a titlurilor de proprietate ale chiriașilor. Deși a fost privită ca o soluție salvatoare la momentul în care se afla încă „în fașă”, s-a constatat ulterior că aceasta se află în contradicție vădită cu hotărârile pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului împotriva României, prin care statul era somat să adopte cât mai curând posibil, măsuri legislative de împiedicare a existenței a două titluri de proprietate asupra aceluiași imobil.

Odată cu *hotărârea Străin c. România*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit prin zeci de alte hotărâri că, atât timp cât statul nu deține un drept de proprietate valabil asupra imobilelor în discuție, fapt constatat prin admiterea unor acțiuni în revendicare formulate de către foști proprietari, prin vânzarea imobilului către terț, statul român a încălcat dreptul de proprietate al titularilor acțiunii în revendicare. Validarea titlurilor de proprietate ale terților dobânditori de bună-credință, realizată inițial de către anumite instanțe de judecată, consacrată ulterior și legislativ prin prevederile Legii nr. 1/2009, dublată de lipsa despăgubirilor pentru pierderile suferite, conduce la o nouă naționalizare a fostului proprietar, echivalentă cu încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1. S-a constatat, astfel, că foștii chiriași se prevalează de dispozițiile din Legea nr. 1/2009 care stabilesc autenticitatea contractelor de vânzare-cumpărare încheiate în temeiul Legii nr. 112/1995, iar foștii proprietari vor solicita ignorarea dispozițiilor din legislația internă și aplicarea cu prioritate a prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Au fost scoase din sfera beneficiarilor măsurilor prevăzute de Legea nr. 10/2001, republicată, persoanele ale căror averi au fost dobândite ilicit, în conformitate cu hotărârile instanțelor judecătorești pronunțate până la 6 martie 1945.

Imobilele care au fost înstrăinate în baza Legii nr. 112/1995 și terenurile aferente acestor imobile nu se vor restitui în natură, ci doar în echivalent. Pot solicita restituirea în natură a imobilelor persoanele care au primit despăgubiri în condițiile Legii nr. 112/1995, numai în cazul în care imobilul nu a fost vândut până la data intrării în vigoare a Legii nr. 10/2001 și numai după returnarea sumei reprezentând despăgubirea primită, actualizată cu indicele de inflație.

Chiriașii care au cumpărat cu bună-credință imobilele în care locuiau în temeiul Legii nr. 112/1995, iar contractele de vânzare-cumpărare aferente au fost desființate, au prioritate în asigurarea unei locuințe din fondul de imobile disponibil, aflat în proprietatea sau în administrarea Regiei Autonome Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat, până la realizarea fondurilor de locuințe gestionate de consiliile locale și sau de Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței.

De asemenea, chiriașii vor avea dreptul să cumpere imobilele care le vor fi asigurate din fondurile de locuințe gestionate de consiliile locale și sau de Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței, prețul plătit anterior către stat în baza Legii nr. 112/1995 pentru achiziționarea imobilelor în care locuiau putând constitui avans la noul imobil. Contractele de vânzare-cumpărare încheiate în temeiul Legii nr. 112/1995 sunt acte autentice și constituie titlu de proprietate opozabil de la data încheierii acestora.

O altă modificare care trebuie subliniată este adusă odată cu adoptarea **Ordonanței de urgență nr. 81/2007 pentru accelerarea procedurii de acordare a despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv**, prin care dosarele soluționate în procedura administrativă prevăzută de Legea nr. 10/2001, de către autoritățile administrației publice locale, vor conține obligatoriu avizul de legalitate al prefectului.

În aplicarea Legii nr. 10/2001 coroborată cu Legea nr. 247/2005, mai multe persoane au reclamat faptul că Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților (ANRP) tergiversează soluționarea dosarelor înregistrate la nivelul acestei autorități. Demersurile instituției Avocatul Poporului, întreprinse la nivelul acestei autorități, au vizat numai îndeplinirea etapelor premergătoare emiterii titlului de plată (analizarea dosarului de către consilierii acestei autorități, transmiterea dosarului către un evaluator autorizat, aprobarea raportului de evaluare, emiterea titlurilor de conversie), iar nu emiterea titlului de plată, având în vedere faptul că, în data de 1 iulie 2010 a intrat în vigoare Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 221/2009 privind condamnările cu caracter politic și măsurile administrative asimilate acestora, pronunțate în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, și pentru suspendarea aplicării unor dispoziții din Titlul VII al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente. Potrivit art. III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2010, pe o perioadă de 2 ani de la data intrării în vigoare a acestui act normativ se suspendă emiterea titlurilor de plată prevăzute în Titlul VII din Legea nr. 247/2005.

O altă problemă evidențiată la nivelul ANRP este cea a disfuncționalităților, ivite în procesul de soluționare a dosarelor, ca urmare a volumului foarte mare al dosarelor aflate în lucru, precum și de lipsa personalului.

## CAPITOLUL IV

### **DIFICULTĂȚI IDENTIFICATE DE INSTITUȚIA AVOCATUL POPORULUI CU PRIVIRE LA APLICAREA PROCEDURII DE CONSTITUIRE ȘI RECONSTITUIRE A DREPTULUI DE PROPRIETATE PRIVATĂ ȘI DE RESTITUIRE A UNOR IMOBILE**

Parcursirea procedurii administrative privind soluționarea cererilor de restituire, constituire și reconstituire a dreptului de proprietate privată implică autorități publice locale și centrale, în funcție de instituția care are în proprietate imobilul vizat de cererea de retrocedare.

O problemă majoră aproape comună tuturor autorităților și instituțiilor publice implicate în procesul constituirii și reconstituirii dreptului de proprietate o reprezintă încălcarea dreptului cetățenilor la informație. Un procent considerabil din totalul petițiilor adresate Avocatului Poporului de către cetățeni se referă la încălcarea dreptului la informație. Au fost situații în care petenții reclamau faptul că după ani de zile de la depunerea cererii prin care au solicitat retrocedarea unui imobil, au aflat care sunt documentele necesare pentru ca autoritatea publică investită cu soluționarea acesteia să poată da o soluție.

În aceste cazuri, urmare a demersurilor întreprinse de instituția Avocatul Poporului, petentul este informat despre necesitatea completării dosarului cu documentele solicitate de autoritatea publică competentă, pentru soluționarea cererii de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate sau de restituire a unui imobil.

Un exemplu în acest sens, este cazul unui petent care a sesizat instituția Avocatul Poporului cu o cerere în care reclama faptul că, Instituția Prefectului – județ Brașov nu retransmite Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților dosarul înaintat pentru întocmirea referatului conținând avizul de legalitate al instituției prefectului, ulterior exercitării controlului de legalitate de către acesta. Totodată, petentul susținea că se tergiversează soluționarea dosarului său în care se găsește Dispoziția privind acordarea de măsuri reparatorii prin echivalent, emisă de Primarul Orașului Predeal, județul Brașov.

Însă, în urma demersurilor întreprinse de instituția Avocatul Poporului, Primăria Orașului Predeal ne-a comunicat problemele identificate în dosarul format în baza notificării depuse în temeiul Legii nr. 10/2001. Astfel, în dosarul petentului, anumite documente nu erau legalizate sau certificate în conformitate cu originalul; în notificare era specificat faptul că petentul a beneficiat de despăgubire de 40.184 lei, însă nu exista niciun document în acest sens; la dosar nu exista

dovada transmiterii unei oferte cu alte bunuri sau servicii în echivalent; Dispoziția Primarului prin care s-a dispus acordarea de despăgubiri în echivalent, nu era emisă cu respectarea prevederilor H.G. nr. 250/2007 privind aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 10/2001.

Cei mai mulți petenți acuză, de cele mai multe ori în mod îndreptățit, disfuncționalități în activitatea de informare a cetățenilor, lipsa de comunicare a funcționarilor, reaua-credință a acestora care uneori merge până la refuzul de a pune în aplicare hotărâri judecătorești definitive și irevocabile. De asemenea, petenții reclamă faptul că la Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților (ANRP) soluționarea dosarelor întârzie nepermis de mult și că nu li se comunică stadiul rezolvării acestora.

Principalele probleme care au fost identificate cu prilejul examinării situațiilor reclamate de petenți precum și în urma anchetelor efectuate, sau în cazurile în care Avocatul Poporului s-a sesizat din oficiu, se referă la:

- necunoașterea și neaplicarea prevederilor Legii nr. 18/1991, Legii nr. 1/2000 și ale Legii nr. 247/2005 de către o parte a membrilor comisiilor locale și județene de fond funciar;
- tergiversarea punerii în aplicare a unor hotărâri judecătorești;
- manifestarea unei lipse de exigență din partea unor președinți ai comisiilor județene de fond funciar, în aplicarea prevederilor Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente.

La nivelul comisiilor locale de fond funciar, în procesul de reconstituire a dreptului de proprietate privată, au fost constatate următoarele deficiențe:

1. de ordin tehnic cauzate de: modul de stabilire a amplasamentelor, de efectuarea măsurătorilor și delimitare a amplasamentelor, de neridicarea titlurilor de proprietate de către persoanele solicitante;

2. de ordin juridic – existența multor litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești.

În urma demersurilor întreprinse de instituția Avocatul Poporului s-a constatat că stabilirea suprafețelor de teren care urmează a fi atribuite în proprietate privată sau folosință persoanelor îndreptățite, precum și celelalte situații privind restituirea unor terenuri de către primari, în calitate de președinte al comisiei locale de stabilire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor a fost, de cele mai multe ori, o greșeală.

Un caz concret în acest sens a fost evidențiat în urma anchetei efectuată la Primăria comunei Șinca, județul Brașov, unde fostul primar a acordat drept de proprietate privată asupra terenurilor pe vechile amplasamente unor altor persoane decât cele îndreptățite.

Cât privește aplicarea Legii nr. 18/1991, republicată, și a Legii nr. 247/2005, cu modificările și completările ulterioare, petenții au semnalat instituției Avocatul Poporului faptul că autoritățile publice competente – și anume comisiile locale și cele județene pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor – tergiversează întocmirea documentației necesară reconstituirii dreptului de proprietate, punerea în posesie și emiterea titlurilor de proprietate.

În vederea clarificării problemelor evidențiate de petenți, instituția Avocatul Poporului a întreprins demersuri atât la comisiile locale, cât și la comisiile județene pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, dar și la oficiile de cadastru și publicitate imobiliară și s-a solicitat luarea măsurilor legale ce se impun și informarea Avocatului Poporului. În urma intervențiilor noastre s-a constatat că autoritățile publice implicate în procesul reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor nu respectă prevederile Regulamentului privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 890/2005.

De multe ori, în practică s-a constatat existența unor hotărâri judecătorești definitive și irevocabile a căror punere în executare era imposibilă, din cauza folosirii greșite, de către judecători, a noțiunilor de drept. Un exemplu în acest sens, îl reprezintă cazul semnalat de Primarul comunei Tașca, județul Neamț, în care un număr de 81 de hotărâri judecătorești, prin care instanța a dispus împrăștierea cu „teren cu vegetație forestieră”, fără a opera cu noțiunile instituite de art. 36 din Legea nr. 1/2000, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 212/2008, și anume „terenuri agricole și terenuri forestiere”.

La nivelul comisiilor județene de fond funciar întârzierile în soluționarea dosarelor de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate se datorează în principal tergiversării de către comisiile locale de fond funciar a înaintării propunerilor de validare și nu în ultimul rând de ușurința încadrării la anexele pentru despăgubiri a persoanelor îndreptățite la reconstituire.

De asemenea, trebuie avut în vedere că din anul 2001 emiterea titlurilor de proprietate a fost condiționată de întocmirea documentației cadastrale cu respectarea prevederilor Legii nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare, cu modificările ulterioare, care poate fi o cauză a încetinerii procesului de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate privată, dar în același timp a eliminat suprapunerile și a impus delimitarea riguroasă a proprietăților.

Totuși, cauzele principale ale încetinerii procesului de aplicare a legilor fondului funciar sunt rezultatul direct al aplicării legii în timp, repetatele modificări ale legislației în materie în raport cu evoluția celorlalte domenii ale vieții sociale au condus la stabilirea unor raporturi juridice concrete care au rămas fără obiect din cauza intervențiilor legislative.

Activitatea autorităților și instituțiilor publice generează, de multe ori, probleme în circuitul juridic civil și menționăm cu titlu de exemplu:

1. eliberarea unor titluri de proprietate pentru mai multe persoane, pe același teren;
2. eliberarea titlurilor de proprietate, cu mare întârziere;
3. modificarea planurilor parcelare, ceea ce duce la modificarea implicită a titlurilor de proprietate asupra terenurilor emise persoanelor îndreptățite;
4. înregistrarea unor roluri agricole și fiscale pentru mai multe persoane pe același teren, ceea ce duce la încheierea unor contracte autentice de vânzare-cumpărare pentru același teren, dar pentru persoane diferite;
5. defectuozitatea în care sunt soluționate cererile de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate privată de către autoritățile publice (sau, mai bine zis, este împiedicată soluționarea cererilor);
6. neacordarea despăgubirilor prevăzute de Legea nr. 247/2005;
7. inconsistența, contradictorialitatea și neomogenitatea cadrului legislativ referitor la restituirea proprietăților.

## CAPITOLUL V

### REGLEMENTAREA DREPTULUI DE PROPRIETATE PRIVATĂ ÎN DREPTUL INTERN – CONȚINUT ȘI LIMITE. PROBLEME IDENTIFICATE DE CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI ÎN PROCESUL RECONSTITUIRII DREPTULUI DE PROPRIETATE PRIVATĂ ÎN ROMÂNIA

#### Secțiunea I

##### Conținutul și limitele dreptului de proprietate privată în dreptul intern

Această scurtă prezentare a conținutului și limitelor dreptului de proprietate privată este inserată în acest capitol pentru a face comparație între modul în care legiuitorul român a înțeles să confere protecție dreptului de proprietate privată și cel în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului privește această protecție.

Potrivit art. 44 alin. (1) teza a doua din Constituție, conținutul și limitele dreptului de proprietate sunt stabilite de lege. Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a arătat că, potrivit acestor dispoziții, legiuitorul este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime ale altor subiecte de drept, instituind astfel unele limitări rezonabile în valorificarea acestuia ca drept subiectiv garantat. Astfel, în mod constant Curtea a reținut, în esență, că dreptul de proprietate nu este un drept absolut, conținutul și limitele acestui drept fiind stabilite de lege, potrivit art. 44 alin. (1) teza finală din Constituție.

Constituția României reglementează câteva limitări ale dreptului de proprietate privată, care se pot grupa în două categorii, și anume: limitări *in rem* (referitoare la bunuri) și limitări *in personam* (referitoare la persoane).

Limitările *in rem* sunt următoarele:

1. bunurile care constituie obiect exclusiv al proprietății publice;
2. exproprierea și naționalizarea;
3. lucrările de interes general;
4. averea dobândită ilicit care poate fi supusă confiscării, în condițiile legii.

Limitările în personam sunt următoarele:

1. impunerea proprietarului privat a obligației de a respecta normele prevăzute de lege sau de obiceiul locului referitoare la protecția mediului înconjurător, asigurării bunei vecinătăți și a respectării celorlalte sarcini, prevăzute de aceste norme pentru proprietar;

2. cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor doar în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană (rezultate din tratatul de aderare) 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.

Garantarea dreptului de proprietate privată presupune adoptarea unor acte normative care să cuprindă măsuri a căror existență și aplicare face posibilă exercitarea acestui drept. Pe cale de consecință, existența și aplicarea măsurilor fac posibilă exercitarea dreptului de proprietate privată, în timp ce lipsa acestor garanții face din acest drept o simplă proclamație sterilă și fără efecte juridice, în alte cuvinte literă moartă.

## **Secțiunea a II-a**

### **Noțiunea de „bun” și limitele acestuia în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului**

Potrivit art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale „Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit 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”.

#### ***1. Interpretarea noțiunii de „bun” în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului***

De la adoptarea Primului Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și până în prezent, noțiunea de „bun”, cuprinsă în art. 1, a fost supusă, treptat, unei interpretări extensive, oferind lumii juridice o privire complet nouă asupra dreptului de proprietate privată. În acest sens, pornind de la scopul general al Convenției, acela de a preveni producerea unor ingerințe arbitrare în drepturile unei persoane, Curtea Europeană a

Drepturilor Omului a statuat o limită jurisprudențială care constă în interzicerea atingerii substanței dreptului de proprietate.

Prin deciziile sale, Curtea a oferit nenumărate exemple de tipuri de drepturi garantate de art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția, în jurul cărora se pot contura conținutul și limitele dreptului ocrotit de art. 1, iar prin jurisprudența consacrată, Curtea a lărgit noțiunea proprietății private și a inclus și noțiunea de valoare patrimonială (drepturi și interese patrimoniale). Astfel, Curtea a decis, cu valoare de principiu, că drepturile de creanță constituie un „bun” în sensul art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

De asemenea, Curtea a mai afirmat că „speranța” de a obține recunoașterea subzistenței unui fost drept de proprietate care s-a aflat o perioadă lungă de timp în imposibilitate de exercitare efectivă nu poate fi considerată un bun în sensul art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție. De același regim beneficiază și o creanță condițională care se stinge prin nerealizarea condiției.

O limită importantă adusă protecției conferite de art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, identificată în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, se referă la aplicarea textului doar asupra bunurilor actuale. Protecția oferită de prevederile Convenției se răsfrânge doar asupra drepturilor și intereselor actuale, aceasta presupunând obligația celui care sesizează Curtea Europeană a Drepturilor Omului, de a proba atât existența unei atingeri aduse unui drept al său, cât și faptul că acel drept exista în patrimoniul său la data actului litigios. Reclamantul trebuie să dovedească faptul că, la un anumit moment după ratificarea Convenției de către stat, dreptul său asupra unui bun a fost recunoscut și că acest drept a fost afectat ca urmare a unei acțiuni a statului.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în cauzele împotriva României cunoaște, în legătură cu acest principiu, o importantă exemplificare. Astfel, începând cu hotărârea *Brumărescu*, Curtea a susținut existența unui „bun” în sensul art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, dreptul de proprietate asupra bunului fiind recunoscut printr-o hotărâre definitivă și irevocabilă ulterior ratificării Convenției de către România.

Din analiza hotărârilor Curții cu privire la interpretarea prevederii referitoare la protecția „bunurilor”, se poate constata faptul că art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție nu impune în sarcina statelor, obligația generală de a restitui bunurile care au fost transferate acestora înainte de ratificarea Convenției. De asemenea, nu se impune statelor nicio restricție a libertății lor de a determina câmpul de aplicare a legislațiilor pe care ele le pot adopta în materia restituirii de bunuri.

Trebuie subliniat faptul că, instanța europeană analizează circumstanțele concrete ale fiecărui caz în parte pentru a stabili dacă petenții beneficiază de protecția conferită de dispozițiile Convenției cu privire la pretențiile lor, și nu verifică formal sau de principiu încălcări ale dreptului de proprietate, ci stabilește dacă de facto, raportat la realitățile unei cauze, există o astfel de încălcare.

Afirmarea dreptului la respectarea bunurilor nu interzice statelor să priveze o persoană de proprietatea sa în anumite cazuri, însă privarea de proprietate pentru cauză de utilitate publică poate fi considerată „convențională” numai dacă se constată de către Curte îndeplinirea mai multor condiții, prevăzute de textul articolului și precizate de jurisprudență.

Noțiunea de “bun” în sensul Convenției, poate avea forme specifice, prin raportare, la obligația asumată de stat, potrivit legislației în vigoare, de a restitui anumite bunuri de care proprietarii au fost deposedați în condiții excepționale, uneori legate de cedări de teritorii, urmare a unor evenimente ale istoriei contemporane (spre exemplu în cauza pilot *Broniowski c. Poloniei*).

În contextul celor de mai sus, menționăm cele trei principii care se degajă din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului:

- Convenția nu garantează dreptul unei persoane de a dobândi un bun sau de a i se restitui un bun;
- protecția art. 1 din Primul Protocol adițional Convenției are în vedere doar „bunurile actuale” adică aflate în patrimoniul celui care pretinde că i s-ar fi încălcat dreptul de proprietate privată asupra acestuia;
- cât privește aplicarea în timp a dispozițiilor Convenției, Curtea a decis că nu se examinează o cerere decât în măsura în care se raportează la evenimente produse după intrarea în vigoare a Convenției cu privire la statul în cauză.

Recent, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în cauzele *Felicia Mihăieș împotriva României* și *Adrian Gavril Senteș împotriva României*, în sensul neîncălării de către Statul român a dispozițiilor art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție, întrucât nu s-a constatat că ingerința autorității publice în dreptul de proprietate asupra bunurilor a fost ilegală. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut în această cauză că un reclamant poate invoca o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor sale, atunci când a fost recunoscut printr-o hotărâre judecătorească dreptul la o creanță suficient de bine determinată împotriva statului pentru a fi exigibilă. Având în vedere aceste considerente, cu dificultate reclamanții ar putea argumenta existența unui “bun” în sensul art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

Observăm că se realizează o distincție între limitele exercitării atributelor dreptului de proprietate privată (art. 1 alin. 2) și adoptarea unor dispoziții care duc la pierderea dreptului de proprietate. Se poate constata faptul că teza a II a art. 1 alin. (1) din Primul Protocol adițional la Convenție conferă legiuitorului național posibilitatea determinării condițiilor de exercitare a dreptului de proprietate privată.

**Prin urmare**, din analiza jurisprudenței Curții de la Strasbourg se poate constata că:

- s-a urmărit o interpretare extensivă a sensului noțiunii de „bun”, astfel că protecția proprietății prevăzută de art. 1 din Primul Protocol adițional al Convenției este mult mai largă și tinde să se apropie de accepțiunea din dreptul internațional, unde este considerat „bun” și orice drept dobândit;

- noțiunea de „bun” a fost dezvoltată de Curte în așa fel încât ea cuprinde nu numai drepturile reale, așa cum sunt ele definite în dreptul nostru intern, dar și așa numitele „speranțe legitime” (cum ar fi speranța de a obține o despăgubire), care trebuie să fie suficient de clar determinate în dreptul intern și recunoscute, fie printr-o hotărâre judecătorească, fie printr-un act administrativ;

- sfera drepturilor ce intră sub protecția noțiunii de „bun” prevăzută de art. 1 din Primul Protocol adițional al Convenției este mult extinsă în interpretarea dată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, față de interpretarea dată de autoritățile și instituțiile publice, precum și de instanțele judecătorești naționale.

## *2. Înlăturarea deficiențelor de interpretare a noțiunii de „bun” prin deciziile Curții Constituționale a României.*

Noțiunea de „bun”, așa cum a fost interpretată în jurisprudența europeană, a cunoscut numeroase evoluții și în practica judiciară din România. Soluțiile pronunțate de instanțele din România, cu privire la dreptul de proprietate privată, de cele mai multe ori au fost de diferite de hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului, ceea ce a generat condamnarea României în fața instanței europene. O altă cauză care a stat la baza hotărârilor de condamnare a statului român a fost adoptarea actelor normative prin care nu s-a reușit repararea prejudiciului suferit de către persoanele care au fost private de bunurile lor, înainte de intrarea în vigoare a legii, din cauza absenței îndelungate a oricărei despăgubiri (cauza Porțeanu împotriva României).

În acest context, trebuie subliniat faptul că, dreptul unei persoane asupra bunurilor sale este interpretat de instanța europeană ca noțiune autonomă, fără a fi condiționată de definiția conturată în dreptul intern al statelor contractante.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit în jurisprudența sa că noțiunea de „bunuri” poate cuprinde atât „bunuri actuale”, cât și valori patrimoniale, inclusiv, în anumite situații bine stabilite, creanțe al căror titular demonstrează că acestea au o bază suficientă în dreptul intern și în virtutea cărora reclamantul poate pretinde că are cel puțin o „speranță legitimă” să obțină exercitarea efectivă a unui drept de proprietate.

De curând, în cauzele *Felicia Mihăieș împotriva României* și *Adrian Gavril Senteș împotriva României*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat o distincție esențială între „dreptul de a continua să primești în viitor un salariu într-un anumit cuantum și dreptul de a primi efectiv salariul câștigat pentru o perioadă în care munca a fost prestată”.

În jurisprudența sa, și Curtea Constituțională a României a statuat printr-o serie de decizii (Decizia nr. 871/2010, Decizia nr. 874/2010) că noțiunea de „bun”, în sensul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, înglobează orice interes al unei persoane de drept privat care are o valoare economică și reprezintă un drept câștigat numai cu privire la drepturile realizate până la data intrării în vigoare a noii legi. Diminuarea unor drepturi deja câștigate nu poate fi acceptată, însă suprimarea acestora pentru viitor nu are semnificația exproprierii.

Având în vedere deciziile Curții Constituționale menționate mai sus, apreciem că au fost înlăturate deficiențele de interpretare a noțiunii de „bun”.

### **Secțiunea a III-a**

#### **Principiul ocrotirii dreptului de proprietate privată în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului**

Un reclamant nu poate pretinde o încălcare a art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție decât în măsura în care hotărârile pe care le critică se referă la “bunurile” sale în sensul acestei prevederi. Atunci când un stat contractant, după ce a ratificat Convenția, inclusiv Primul Protocol adițional la Convenție, adoptă o legislație care prevede restituirea totală sau parțială a bunurilor confiscate de către unui regim anterior, o legislație similară poate fi considerată ca și cum ar genera un nou drept de proprietate protejat de art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție în favoarea persoanelor care întrunesc condițiile de restituire. Același principiu se poate aplica și în privința dispozițiilor de restituire sau de despăgubire stabilite în baza unei legislații adoptate înainte de ratificarea Convenției, dacă această legislație rămâne în vigoare după

ratificarea Protocolului nr. 1 (Kopecký împotriva Slovaciei, nr. 44.912/98, paragrafele 35 și 48 - 52, Broniowski împotriva Poloniei, nr. 31.443/96).

În același context, Curtea a statuat că atunci când principiul restituirii proprietăților confiscate în mod abuziv a fost deja adoptat de către un stat, incertitudinea cu privire la punerea în practică a acestui principiu, fie ea de ordin legislativ, administrativ sau legat de practicile aplicate de autorități, poate genera, atunci când persistă în timp și în lipsa unei reacții coerente și rapide din partea statului, o omisiune a acestuia de a-și îndeplini obligația de a asigura exercitarea efectivă a dreptului de proprietate garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1

Curtea constată că încălcarea dreptului de proprietate, astfel cum este garantat prin articolul 1 din Protocolul nr. 1, își are originea într-o problemă la scară largă rezultată dintr-o disfuncție a legislației românești și a unei practici administrative care a afectat, și poate să afecteze în continuare, un mare număr de persoane. Obstacolul nejustificat în exercitarea de către petenți a „dreptului la respectarea bunurilor” nu a fost cauzat de un incident izolat și nici nu se datorează schimbării specifice pe care au cunoscut-o evenimentele într-un caz particular; acesta rezultă din cadrul legal de reglementare și administrativ care s-a dovedit inadecvat, instituit de către autorități pentru o categorie precisă de cetățeni, și anume beneficiarii măsurilor privind restituirea bunurilor naționalizate sau confiscate de către stat.

Existența acestei probleme și caracterul său sistematic au fost deja recunoscute de către autoritățile publice române. Prin Decizia din 4 aprilie 2006, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că, în lipsa unui răspuns din partea autorităților publice, stabilirea de către instanțe, după ce au dispus efectuarea unei expertize, a valorii despăgubirilor datorate era conformă cu Legea nr. 10/2001, care le acordase instanțelor competența exclusivă de a soluționa litigiile rezultate din aplicarea acestui act normativ. Mai mult, acest lucru permitea „sanționarea lipsei de diligență a instituțiilor abilitate să rezolve notificarea”.

În opinia Înaltei Curți de Casație și Justiție, o astfel de interpretare se justifică având în vedere responsabilitatea acordată instanțelor judecătorești, instituită de procedura specială, și este dedusă „din voința legiuitorului, care a dorit o rezolvare rapidă care să elimine cât mai curând posibil echivocul situațiilor juridice incerte și să repare prejudiciile cauzate de măsurile abuzive ale statului comunist” (Decizia nr. 3541/2006).

Totuși, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat într-o Decizie din 9 martie 2007 că instanțele nu sunt competente să stabilească valoarea despăgubirilor care urmau să le fie plătite beneficiarilor unei decizii de retrocedare. Instanța supremă a statuat că această regulă nu comportă

decât o singură excepție: situația în care beneficiarii obținuseră, anterior intrării în vigoare a Legii nr. 247/2005, o dispoziție administrativă care stabilește cuantumul despăgubirilor, aceștia având posibilitatea de a o contesta în fața unei instanțe, care este competentă să modifice cuantumul și să stabilească ea însăși valoarea despăgubirilor datorate (Decizia nr. 2230 din 9 martie 2007). Pe de altă parte, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că o decizie administrativă care stabilește valoarea despăgubirilor datorate nu este executorie, întrucât trebuia transmisă Comisiei centrale, singura autoritate competentă să valideze cuantumul despăgubirilor și să emită titlurile de plată (Decizia nr. 1685 din 21 februarie 2007).

Astfel, în hotărârea sa din 4 aprilie 2006, Înalta Curte de Casație și Justiție a denunțat lipsa de diligență a autorităților competente în materia restituirii proprietăților și a hotărât că trebuia „să se elimine cât mai repede posibil caracterul echivoc al situațiilor juridice incerte”. La rândul său, Guvernul a subliniat dificultățile existente în punerea în posesie a beneficiarilor legilor privind restituirea proprietăților și, în afară de aceasta, în respectarea angajamentelor internaționale asumate de România. Curtea subscrie la aceste aprecieri și concluzionează că faptele din cauză arată existența în sistemul juridic românesc a unei deficiențe, datorită căreia o întreagă categorie de persoane particulare au fost sau sunt în continuare afectate în ceea ce privește beneficierea de bunurile lor.

Numărul de cereri înaintate Curții, hotărâri care statuează încălcarea art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție și, în anumite cazuri, a art. 6 din Convenție, precum și miile de dosare de restituire trimise către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților și care nu au fost tratate într-un termen rezonabil, demonstrează că mecanismul ales pentru restituirea bunurilor confiscate sau naționalizate de către stat nu a fost pus în aplicare în mod compatibil cu art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție. Pentru a acorda asistență statului român în îndeplinirea obligațiilor sale în conformitate cu art. 46, Curtea a încercat să indice, cu titlu strict informativ, tipul măsurilor pe care statul român ar putea să le ia pentru a pune capăt situației structurale constatate.

Cu toate că un vechi drept de proprietate a cărei exercitare efectivă nu mai este posibilă de multe decenii nu ar putea constitui un „bun” în sensul Convenției, atunci când un stat contractant, după ce a ratificat Convenția și implicit Primul Protocol adițional la Convenție, adoptă o legislație prin care stabilește restituirea totală sau parțială a bunurilor confiscate de regimul anterior, se poate considera că noul cadru juridic creează un nou drept de proprietate pentru persoanele care îndeplinesc anumite condiții.

În același context, Curtea a stabilit deja că dacă statul a reglementat principiul restituirii imobilelor preluate abuziv, incertitudinea punerii în aplicare a acestui principiu, datorată fie practicilor legislative, administrative ori a altor autorități, de natură să pericliteze acest drept, și persistând în timp și în absența unei reacții prompte și coerente din partea statului, echivalează cu o neîndeplinire a obligației statului de a asigura exercițiul efectiv a dreptului de proprietate garantat de art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

Curtea a constatat că încălcarea art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, își are originea într-o problemă frecventă rezultată din disfuncționalitatea mecanismului de aplicare a Legii nr. 10/2001, așa cum a fost modificată prin Legea nr. 247/2005, care nu asigură despăgubirea efectivă a persoanelor care, potrivit legii, au dreptul la despăgubiri.

### **Secțiunea a IV-a**

#### **Vânzarea de către stat a bunului altuia, unui terț de bună credință**

Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 20 ianuarie 2009, în cauza Katz împotriva României, este a treia hotărâre care a impus măsuri generale în domeniul proprietății.

Vânzarea de către stat a bunului altuia, unui terț de bună credință pune în evidență sistemul legislativ defectuos care permite existența concomitentă a două titluri de proprietate cu privire la același imobil. Curtea a apreciat, în primul rând, că România trebuie să adopte măsurile legislative care să prevină ivirea situațiilor în care există două titluri de proprietate cu privire la același bun, fapt generat de obicei prin recunoașterea implicită a dreptului de proprietate a fostului proprietar, fără anularea titlului de proprietate a terțului. Statul trebuie să elimine barierele legale care îi împiedică pe foștii proprietari să primească înapoi bunurile naționalizate, sau să asigure acordarea unei compensații adecvate și prompte, prin adoptarea de măsuri legislative, administrative și bugetare.

Din cauza numărului mare de proprietăți imposibil de retrocedat în natură și a valorii mari a compensațiilor cerute, autoritățile române au înființat **Fondul Proprietatea**. Astfel, în timp ce prin Legea nr. 10/2001 se prevedea acordarea despăgubirilor bănești, prin aceeași lege modificată se prevede plata despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv, care nu se reflectă însă în despăgubiri bănești propriu-zise, respectiv în sume de bani care să poată fi încasate în baza hotărârii unității deținătoare a imobilelor sau eventual a hotărârii instanței de judecată, ci în titluri

de despăgubire emise de Cancelaria Primului Ministru, prin Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor.

Aceste titluri încorporează drepturile de creanță ale deținătorilor asupra statului român și care, după ce sunt obținute, urmează a fi valorificate prin conversia în acțiuni emise de Fondul Proprietatea, în condițiile regimului stabilit prin Titlul VII al Legii nr. 247/2005 și ale Normelor Metodologice de aplicare a acestora, aprobate prin H.G. nr. 1095/2005. Înaintea listării sale la Bursă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a „desființat” Fondul Proprietatea statuând „nu funcționează de o manieră în care să poată reprezenta indemnizații”.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat, în mai multe hotărâri de condamnare a statului român, faptul că mecanismul de retrocedare a proprietăților sau de acordare a despăgubirilor pentru bunurile preluate abuziv de stat înainte de anul 1989 este extrem de lent și nu funcționează în mod efectiv. Prin trei hotărâri pronunțate împotriva României, la sfârșitul anului 2008 (Viașu) și la începutul anului 2009 (Faimblat și Katz), CEDO a constatat că sistemul de despăgubiri instituit prin Fondul Proprietatea este inefficient, dar, în ciuda acestui semnal de alarma tras de instanța europeană, autoritățile române nu au realizat nici un demers pentru schimbarea acestei stări de fapt.

În plus, Curtea a atras atenția României că termenele pentru rezolvarea solicitărilor de retrocedare sau de acordare de despăgubiri nu sunt rezonabile, iar acțiunile la Fondul Proprietatea nu au valoare de piață deoarece, la aceea dată, fondul nu era listat la bursă.

Curtea de la Strasbourg susținea că despăgubirile prin Fondul Proprietatea încalcă drepturile românilor, și constata că acțiunile la Fondul Proprietatea, date ca despăgubiri foștilor proprietari de imobile naționalizate, sunt „incompatibile și disproporționate cu valoarea bunului pierdut”.

După cinci ani de la înființare Fondul Proprietatea a devenit funcțional și a început tranzacționarea acestuia la Bursa de Valori București, însă prețul acțiunii pe Bursă este departe de valoarea de un leu la care au fost evaluate despăgubirile. Singurii care vor câștiga, în momentul acesta, sunt acei „speculatori” care au cumpărat acțiunile cu 0,1 sau cu 0,3 și acum pot să vândă cu 0,63. Aceasta este una dintre problemele majore ale Fondului Proprietatea, pe lângă aceea că s-a transformat mult prea repede, dintr-un fond de despăgubiri, într-un fond de investiții.

În prezent, din cauza epuizării pachetului de acțiuni acordate drept despăgubiri, procesul de despăgubire este complet paralizat și se poate ridica fireasca întrebare, de unde va mai despăgubi statul român celelalte persoane îndreptățite pentru care se vor emite titluri de conversie?

## **Secțiunea a V-a**

### **Procedura hotărârilor pilot**

Procedura hotărârilor pilot s-a aplicat și împotriva statului român, ca urmare a numărului mare de hotărâri de condamnare pentru încălcarea art. 1 din Primul Protocol adițional și a art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Principalele probleme constatate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cazul României țin de încălcarea dreptului la proprietate privată, care are la bază trei cauze majore:

1. prima este cea legislativă – în sensul amendării de foarte multe ori, în ultimii ani, a legilor care reglementează constituirea și reconstituirea dreptului de proprietate privată, precum și retrocedarea unor imobile, astfel că au apărut și prevederi contradictorii;

2. cea de-a doua este administrativă – în sensul nerespectării termenelor prevăzute de legislație, de la depunerea unei cereri de retrocedare și până la soluționarea ei;

3. cea de-a treia este bugetară – în sensul că statul s-a obligat să acorde despăgubiri la valoarea de piață, în cazurile în care retrocedarea nu mai este posibilă, iar acest efort bugetar nu poate fi susținut.

De asemenea, se mai semnalează, în subsidiar, problema practicilor neunitare din instanțe. Pentru înlăturarea tendințelor de interpretare contradictorie asupra situațiilor diverse deduse judecării instanțelor judecătorești, trebuie pornit, cel puțin, de la:

- un proces coerent și sistematic de legiferare;
- cunoașterea suficientă a considerentelor care au determinat elaborarea unui anumit act normativ și a implicațiilor sale reale;
- creșterea exigenței instanțelor de control judiciar, dublată de asigurarea, concomitentă, a unui riguros autocontrol asupra propriei activități a instanțelor judecătorești.

Cum „recomandările” din cauzele *Viașu*, *Katz* și *Faimblat* împotriva României nu au determinat statul să remedieze disfuncționalitățile sesizate de CEDO, s-a aplicat procedura hotărârii-pilot. Diferența este aceea că, de această dată, Curtea nu a mai adresat României „recomandări”, ci a obligat statul să ia măsurile dispuse.

Prin Hotărârea pilot a Curții Europene a Drepturilor Omului din 12 octombrie 2010, pronunțată în cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, s-au suspendat cauzele asemănătoare de pe rolul CEDO, iar statul român a fost obligat să remedieze legislația și să plătească foștilor proprietari acele despăgubiri obținute în instanțele naționale și la CEDO.

Motivul pentru care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a pronunțat această hotărâre a fost locul fruntaș pe care-l ocupă România în Uniunea Europeană, la încălcarea dreptului de proprietate privată și la ineficiența procesului de despăgubire pentru proprietățile naționalizate. Deși procedura hotărârii pilot împotriva României a fost declanșată încă din februarie 2010, Guvernul României nu a înțeles că trebuie să facă ceva în acest sens. A fost o perioadă de grație, de care Guvernul ar fi trebuit să profite, pentru a modifica legislația defectuoasă a reglementării restituirii proprietății. Prin adoptarea Ordonanței de urgență nr. 62/2010, care a suspendat plata despăgubirilor, Guvernul a „încercat” să remedieze haosul legislativ din acest domeniu.

Cauza principală care a dus la situația actuală este legislația haotică și defectuoasă adoptată din 1990 până în prezent, în materie de restituire a imobilelor naționalizate.

Primul act normativ care a nedreptățit proprietarii în favoarea chiriașilor a fost Legea nr. 112/1995, iar aplicarea ei a produs efecte pe care CEDO avea să le condamne mai târziu (începând cu 1998-1999). Cea de-a doua lege, și anume Legea nr. 10/2001 nu a făcut altceva decât să persiste și să amplifice greșelile Legii nr. 112/1995, ducând la imposibilitatea restituirii imobilelor în natură. Pentru cele mai multe imobile nici nu mai era posibilă restituirea în natură, ca urmare a vânzării lor către chiriași și a tergiversării procesului de restituire, motiv pentru care s-a ajuns la necesitatea despăgubirilor acelor proprietari care nu mai puteau primi imobilele (terenuri sau case) în natură. Compensarea în echivalent urma să se facă, fie prin despăgubiri bănești, fie prin altă modalitate.

Pentru ca bugetul de stat să nu fie împovărat cu astfel de datorii, în 2005, s-a creat Fondul Proprietatea, ca soluție pentru despăgubirea, în acțiuni, a foștilor proprietari deposedați. Numai că Fondul Proprietatea a devenit funcțional abia în septembrie 2010, prin listarea acțiunilor la Bursă. În perioada în care Fondul Proprietatea nu a funcționat, CEDO a atras în mai multe rânduri atenția României și a pronunțat decizii prin care a obligat statul român să ofere despăgubiri.

Într-un efort de a eficientiza întregul proces, s-a stabilit prin Legea nr. 247/2005 că Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților (ANRP) este singura autoritate competentă pentru a efectua evaluarea imobilelor prin evaluatori independenți, pe baza unor standarde internaționale de evaluare, atunci când era stabilită restituirea prin echivalent. Această prevedere ar fi trebuit să oprească întârzierile nejustificate în soluționarea dosarelor de restituire, precum și interferențele diversilor actori la nivel local în acest proces. Din păcate, în ciuda aparentelor bune intenții ale legii, implementarea a fost extrem de deficientă, întrucât lipsa personalului, lipsa

documentelor necesare în dosar a împiedicat și continuă să împiedice ANRP să emită decizii la timp ori, cel puțin, răspunsuri adecvate la solicitările de informații primite.

Un alt pas important a fost adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 81/2007, ce a acordat posibilitatea celor ce obțineau titluri de despăgubire să opteze fie pentru despăgubire în numerar, până la o limită de 500.000 lei, fie pentru despăgubire în acțiuni la Fondul Proprietatea. În practică însă, au fost înregistrate din nou deficiențe în implementare (de exemplu, constrângerile bugetare care au dus la adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 62/2010).

În Hotărârea pilot, Curtea a invocat numărul mare de acțiuni similare pe rolul CEDO și a menționat faptul că, în ciuda sancțiunilor repetate, statul român nu a identificat încă o modalitate adecvată de a soluționa problemele structurale ale sistemului de restituire și despăgubire. Întrucât o hotărâre pilot este dată tocmai pentru a oferi sprijin și asistență statului respectiv pentru a-și rezolva problemele de sistem la nivel național, Curtea a extins cercetarea sa dincolo de limitele cazului individual supus atenției sale, în interesul unor alte persoane potențial afectate de aceleași probleme.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că în mai 2010, dintr-un total de 68.355 de dosare înregistrate la Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor, 21.260 au fost soluționate în sensul acordării titlurilor de despăgubire, și mai puțin de 4.000 de plăți fuseseră efectiv efectuate.

Prin Hotărârea pilot, Curtea a stabilit că trebuie implementate urgent proceduri simplificate și efective, pe baza unei legislații și practici administrative și judecătorești coerente, pentru a asigura soluționarea rapidă a miilor de solicitări de restituire.

Întrucât Hotărârea pilot are drept scop crearea unui plan care să permită despăgubirea rapidă, la nivel național, a tuturor persoanelor afectate de problemele structurale identificate de Curte, Hotărârea pilot a mai stabilit și că toate cazurile similare, aflate pe rolul său, vor fi suspendate până la adoptarea de către statul român a măsurilor generale având drept scop remedierea problemelor respective. În cazul specific al acestei Hotărâri pilot, în lumina numărului mare de acțiuni introduse pe rolul CEDO, având obiect similar, Curtea a decis suspendarea analizării acestor cazuri pentru o perioadă de 18 luni, timp în care statul român are obligația de a adopta toate măsurile necesare pentru a asigura o despăgubire efectivă a solicitanților, potrivit legislației naționale.

Chiar dacă CEDO nu a stabilit măsurile care trebuie adoptate de România, Hotărârea pilot se referă totuși la anumite disfuncții din sistem, care ar trebui luate în considerare de autoritățile

naționale române. Curtea a stabilit că statul român ar trebui să adopte măsuri pentru a înlătura toate obstacolele în calea exercitării efective a dreptului la restituire și despăgubire și pentru a furniza mecanismul adecvat de despăgubire al reclamanților. De exemplu, Curtea a considerat că armonizarea legislației actuale ar reprezenta un pas în direcția potrivită, însă numai dacă va fi însoțită de instituirea unor proceduri simplificate care ar permite reclamanților să primească soluții în dosarele lor în perioade mai scurte de timp și în mod profesional. De fapt, una dintre deficiențele centrale ale sistemului, evidențiată ca atare de Curte, este lipsa funcționalității instituțiilor implicate în procesul de restituire, precum ANRP ori Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor. Din păcate, reclamanții sunt nevoiți în continuare să aștepte perioade extrem de lungi de timp până primesc soluții ori răspunsuri de la ANRP.

Instituțiile și autoritățile publice competente să soluționeze solicitările de restituire ale imobilelor ar trebui să aibă atât bugetul necesar, cât și personal specializat care să le permită să soluționeze cererile de restituire la timp și eficient. Absența unor termene pentru procesarea dosarelor reprezintă o altă deficiență a sistemului. Curtea a recomandat în mod repetat României să instituie proceduri de examinare a dosarelor în timp „rezonabil” și în ordine cronologică, pentru a evita discriminarea și nedreptatea față de cei care caută de fapt să obțină acum o reparație pentru injustițiile din trecut.

În cauza Viașu, Curtea a constatat că încălcarea art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, prin nepunerea în practică a deciziilor de plată a despăgubirilor emise de autoritățile publice competente în baza Legii nr. 18/1991 și a Legii nr. 1/2000, fapt care nu se datorează unui incident izolat ci este o problemă existentă la scară largă în România, rezultată dintr-un cadru reglementar și administrativ neadecvat. Această problemă a fost recunoscută și de statul român, și cu toate acestea autoritățile competente nu au depus diligențele necesare pentru remedierea situației.

Curtea reamintește că într-o situație asemănătoare, în cauza Brumărescu împotriva României, a constatat încă din 1999 că mecanismul de restituire trebuie îmbunătățit, chiar dacă în aceea cauză se referea îndeosebi la greșita funcționare a justiției. Or, constatarea din prezenta cauză, întărește caracterul pregnant al încălcării drepturilor justițiabililor și conduce, practic, la constatarea absenței unei căi interne eficiente de recurs.

Cauza Faimblat subliniază o problemă existentă în aceeași materie, a imobilelor naționalizate, problema accesului la justiție a persoanelor interesate. Astfel, Curtea arată că negarea dreptului acestor persoane de a se adresa instanței de judecată potrivit dreptului comun,

duce la încălcarea dreptului acestora de acces la justiție, în măsura în care calea pusă la dispoziție de legea specială nu este una efectivă. Ca și în cauza Viașu, Curtea a arătat că problema din această cauză nu este un incident izolat și că pe rolul său se află peste 50 de cauze similare, ceea ce relevă o problemă structurală a statului român din acest punct de vedere.

În cauza Katz împotriva României Curtea, de asemenea, a constatat faptul că reclamantului i-a fost încălcat dreptul de proprietate prin faptul că după ce i-a fost recunoscut dreptul de proprietate privată asupra unui imobil printr-o hotărâre judecătorească, statul a vândut respectivul imobil.

În cauza Deneș împotriva României Curtea a constatat că art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție a fost încălcat în privința reclamantei din cauza faptului că statul nu s-a conformat obligației de a-i plăti despăgubiri pentru un imobil naționalizat deși dreptul acesteia la despăgubiri fusese recunoscut printr-o hotărâre judecătorească. Curtea a ajuns din nou la concluzia că încălcarea constatată reprezintă o situație frecvent invocată în fața sa și că își are originea în disfuncționalitatea mecanismului de aplicare a Legii nr. 10/2001, așa cum a fost modificată prin Legea nr. 247/2005, care nu asigură despăgubirea efectivă a persoanelor care, potrivit legii, au dreptul la despăgubiri.

După toate aceste hotărâri de condamnare a statului român la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, autoritățile și instituțiile publice nu au luat nicio măsură pentru a înlătura obstacolele din calea exercitării efective a dreptului de proprietate privată, prin constituirea și reconstituirea acestuia, precum și prin restituirea unor imobile, dar și pentru a furniza mecanismul adecvat de despăgubire al reclamantilor.

Prin hotărârile menționate mai sus, Curtea a recomandat României să remedieze problemele semnalate în cadrul procesului de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate, precum și de restituire a unor imobile sau de despăgubire a acestora. Confruntată cu inactivitatea și pasivitatea demonstrate de autoritățile publice române, CEDO are acum o abordare mai severă, în sensul că, România este obligată să găsească soluții la problemele sistemice cu care se confruntă în soluționarea cererilor de restituire și, mai mult, să le identifice într-un termen de 18 luni, sub supravegherea directă a Comitetului de Miniștri ai Consiliului Europei.

Din 12 ianuarie 2011 a început să curgă termenul de 18 luni, pus la dispoziția României, interval în care statul român este obligat să ia măsurile legislative, bugetare, administrative pentru rezolvarea problemei despăgubirii foștilor proprietari. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a cerut statului român să vină cu o variantă care să respecte principiul echității.

Spre deosebire de alte state din Europa de est, România s-a lansat într-o aventură a reparării integrale a prejudiciului generat de confiscarea proprietăților înainte de 1989. Statul român a încercat să respecte un principiu nobil, *restitutio in integrum*, dar se confruntă cu dificultăți concrete de aplicare. În aceste condiții, trebuie analizat în ce măsură statul poate suporta astfel de costuri? Dacă răspunsul la această întrebare este negativ, se ridică întrebarea dacă respectivele costuri se pot diminua, sub incidența Convenției și, mai ales, în ce proporție?

Dacă se acceptă necesitatea diminuării costurilor, aceasta atrage, la rândul său, diminuarea despăgubirilor acordate persoanelor îndreptățite (care s-ar face la un nivel inferior valorii de piață). Altfel spus, s-ar modifica principiul inițial, acela al reparării în întregime a pagubelor.

În context, trebuie menționat că instanța de la Strasbourg a mai judecat și alte cauze sub incidența art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, în care, deși nu a validat o diminuare totală sau consistentă a despăgubirilor, a afirmat că admite o astfel de abordare, în anumite condiții excepționale.

Dacă ne raportăm la standardul pe care Curtea, la rândul său, îl folosește atunci când analizează încălcări ale art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, diminuarea despăgubirilor, în cazul României, ar constitui o ingerință în dreptul de proprietate, dar care ar fi prevăzută de lege și ar fi impusă pentru o cauză de utilitate publică. Ar mai rămâne de stabilit doar limita până la care o astfel de măsură ar fi considerată proporțională sau, altfel spus, până la cât s-ar putea diminua nivelul despăgubirii, astfel încât măsura să nu depășească ceea ce este necesar pentru asigurarea echilibrului dintre interesele persoanelor îndreptățite și interesele generale ale societății.

## CAPITOLUL VI

### PROPUNERI

În România, s-a încercat rezolvarea problemei restituirii bunurilor preluate abuziv, prin emiterea mai multor acte normative cu caracter reparator, dar eficiența lor nu a fost cea așteptată, din moment ce până în prezent această problemă nu fost deplin soluționată. Modificările legislative intervenite de-a lungul anilor nu au făcut altceva decât să prelungească situația de incertitudine în care se află atât foștii proprietari deposedați, cât și cei care posedă acele bunuri.

Încălcarea dreptului de proprietate privată are loc ca urmare a disfuncționalităților legislației românești și a unor practici administrative care au afectat procesul de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate privată, precum și de restituire a unor imobile.

Mai mult, în urma intervențiilor instituției Avocatul Poporului, s-a constatat că nerespectarea dreptului de proprietate privată nu se datorează unor incidente izolate, ci rezultă, de cele mai multe ori, dintr-un cadru legislativ care s-a dovedit a fi inadecvat, dar și din cauza unui management deficitar al autorităților publice cu competențe în domeniu.

Întârzierile de ani în executarea unui ordin, a unei decizii sau a unei hotărâri judecătorești prin care se recunoaște un drept de proprietate privată nu pot fi justificate în niciun fel. S-a constatat că petenții ajung în situația de a suporta o sarcină specială și exorbitantă, în condițiile în care nicio autoritate publică competentă nu ia măsuri eficace pentru valorificarea dreptului de proprietate privată recunoscut în condițiile legii.

Multiplele modificări legislative nu au condus la ameliorarea situației, ci dimpotrivă au îngreunat de cele mai multe ori procedura constituirii și reconstituirii dreptului de proprietate privată, precum și de restituire a unor imobile.

**Problema începe de la primării**, deoarece prima competență în materie revine acesteia. În urma demersurilor întreprinse de instituția Avocatul Poporului, s-a constatat că Primăria Municipiului București este „campioană” la soluționarea cu întârziere a dosarelor de retrocedare a bunurilor imobile. Apreciem că nu numai o simplificare a procedurilor este de natură să rezolve soluționarea cu celeritate a dosarelor, ci se impune suplimentarea personalului specializat, dar și instituirea unor termene precise. Sunt multe dosare în care timp de 10 ani nu s-a făcut niciun act administrativ, nici de respingere, nici de admitere, nici de completare a dosarului, iar explicația

dedusă în urma demersurilor întreprinse de instituția Avocatul Poporului pare a fi că termenul de 60 de zile este considerat un termen de recomandare.

**Se impune în acest caz, modificarea legislației în sensul în care, în termen de 60 de zile,** instituțiile și autoritățile publice implicate în procedura de retrocedare a bunurilor imobile, să soluționeze notificările depuse de persoanele îndreptățite. Este absolut necesară impunerea unui timp efectiv în care să aibă loc procedura administrativă de despăgubire, termene precise în rezolvarea dosarelor, urmărirea transparentă a procesului și sancțiuni în cazul încălcării acestora.

De asemenea, controlul de legalitate realizat potrivit legii de prefect apare ca o tergiversare în soluționarea dosarelor. În acest context, **considerăm că, se impune renunțarea la revizuirea realizată de către prefect și nu se mai justifică o centralizare a dosarelor la nivelul prefecturilor, cu atât mai mult cu cât decizia finală aparține Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților.**

Lipsa termenelor stabilite pentru soluționarea dosarelor de către Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților reprezintă un punct slab în mecanismul intern de compensare, ceea ce duce la lipsa celerității și încălcarea termenului rezonabil. Procedura de despăgubire de la ANRP este netransparentă, ceea ce a creat suspiciuni de corupție, sesizate de petenți și instituției Avocatul Poporului. Se ajunge practic în situația în care statul român încalcă niște drepturi pe care le-a recunoscut prin diferite legi.

O altă variantă prin care s-ar putea simplifica procedura de soluționare a dosarelor la nivel național ar fi transformarea Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților într-un corp de control și constituirea la nivelul instituției prefectului din fiecare județ și la nivelul municipiului București a unor comisii cu competențe depline în soluționarea dosarelor care ajung în prezent, potrivit legii, la Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților. Motivele care conduc la o astfel de propunere sunt:

1. tergiversarea soluționării dosarelor prin transmiterea acestora între unitățile deținătoare (în temeiul Legii nr. 10/2001) și Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, întrucât în unele cazuri a dus la pierderea dosarelor;
2. evitarea deplasării cetățenilor în vârstă din fiecare colț al țării în municipiul București;
3. lipsa personalului constatată în urma anchetei efectuate de reprezentanții instituției Avocatul Poporului. Astfel, în cadrul Corpului de control al Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților exista la data de 31 octombrie 2011 un singur funcționar.

În cazul în care legiuitorul ar reține o astfel de variantă, apreciem că plățile despăgubirilor ar trebui să se realizeze în mod direct de Ministerul Finanțelor Publice.

Această propunere vine în contextul în care s-a constatat de către instituția Avocatul Poporului că activitatea întreprinsă de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților este de natură a îngreuna soluționarea dosarelor care ajung la această autoritate publică, blocând, de cele mai multe ori, procedura de despăgubire.

În unele cazuri, autoritățile publice tergiversează punerea în executare a unor hotărâri judecătorești. Este cazul semnalat instituției Avocatul Poporului, unde la nivelul comunei Tașca, județul Neamț, există un număr de 81 de hotărâri judecătorești, care nu pot fi puse în executare, unul din motive fiind și refuzul Direcției Silvice Neamț de a pune la dispoziția comisiei județene de fond funciar suprafețele necesare de teren forestier.

De asemenea, obligativitatea semnării titlului de proprietate de către șeful **Inspectoratului Teritorial de Regim Silvic și Vânătoare**, conform art. 75 alin. (2) din Regulamentul privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor, aprobat prin Hotărârea nr. 890/2005, apare ca o formalitate nejustificată care duce doar la **întârzieri în emiterea titlurilor de proprietate**.

Ca urmare a deficiențelor constatate la nivelul autorităților publice cu atribuții în aplicarea legilor care reglementează constituirea și reconstituirea dreptului de proprietate privată, atribuirea, retrocedarea imobilelor preluate abuziv, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a pronunțat Hotărârea pilot în cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României.

Cu toate că România era în plină procedură-pilot, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2010 s-a suspendat emiterea titlurilor de plată prevăzute în titlul VII „Regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv” din Legea nr. 247/2005. Însă, puteau fi evitate atât suspendarea plăților despăgubirilor, cât și sarcina dificilă impusă bugetului, de a le achita integral și imediat, prin eşalonarea acestora.

O altă cauză, în întârzierea procesului de constituire și reconstituire a dreptului de proprietate în România o reprezintă și absența unei limite a compensațiilor.

**Așadar, menționăm că, în momentul de față, plafonarea despăgubirilor este cea mai bună soluție.**

Practica judiciară neunitară rezultată din complexitatea prevederilor legale și a modificărilor legislative succesive a reprezentat o altă problemă supusă atenției instituției

Avocatul Poporului. În numeroase cazuri, petenții au sesizat dobândirea dreptului de proprietate, de către mai multe persoane, asupra aceluiași imobil, fie prin hotărâri judecătorești, fie pe calea parcurgerii procedurii administrative.

În acest context, apreciem că România trebuie să adopte măsurile legislative care să prevină ivirea situațiilor în care există două titluri de proprietate referitoare la același imobil, fapt generat de obicei prin recunoașterea implicită a dreptului de proprietate al fostului proprietar, fără anularea titlului de proprietate a terțului. Se impune eliminarea barierelor legale care îi împiedică pe foștii proprietari să primească înapoi bunurile naționalizate, sau să se asigure acordarea unei compensații adecvate și prompte, prin adoptarea de măsuri legislative, administrative și bugetare.

**Nu se poate opera nici cu soluția consacrată în materie de revendicare, respectiv aceea de comparare a titlurilor de proprietate deținute de părți și de caracterizare a unuia dintre ele ca fiind mai puternic.** Acest procedeu de comparare a titlurilor de proprietate nu are consacrare legislativă.

Prin Titlul I art. 1 pct. 43 din Legea nr. 247/2005, s-a modificat art. 19 alin. (2) din Legea nr. 10/2001 astfel: *„În cazul în care imobilul a fost vândut cu respectarea prevederilor Legii nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuință, trecute în proprietatea statului, cu modificările ulterioare, persoana îndreptățită are dreptul la măsuri reparatorii prin echivalent pentru valoarea de piață corespunzătoare a întregului imobil, teren și construcții, stabilită potrivit standardelor internaționale de evaluare”*.

Instanțele nu țin seama că după intrarea în vigoare a Legii 10/2001 și a Legii nr. 247/2005, procedeu de comparare a titlurilor nu mai reprezintă o soluție legitimă, întrucât noile modificări legislative, având un caracter special, au prioritate.

Această concluzie decurge din faptul că în conformitate cu art. 45 alin. (2) și (4) coroborat cu art. 46 alin. (2) din Legea nr. 10/2001, modificată prin Legea nr. 247/2005 și Legea nr. 1/2009, restituirea imobilelor preluate fără titlu valabil și înstrăinate prin acte de dispoziție era condiționată de constatarea pe cale judecătorească a nulității actului de înstrăinare, determinată de reaua-credință a părților din actul de înstrăinare, iar în cazul imobilelor preluate cu titlu valabil, aceeași măsură este consecința constatării nulității absolute a actelor juridice de înstrăinare, pentru încălcarea dispozițiilor imperative ale legilor în vigoare la data înstrăinării. De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 18 lit. c) din Legea nr. 10/2001, dacă imobilul a fost înstrăinat cu respectarea dispozițiilor legale, măsurile reparatorii se stabilesc numai în echivalent.

Se impune astfel să fie cercetate succesiv valabilitatea titlului vânzătorului, iar apoi bună-credință a părților din actul juridic de înstrăinare sau respectarea dispozițiilor imperative ale legilor în vigoare la data înstrăinării. Ca atare, nulitatea absolută a actului de înstrăinare, constatată însă în contextul art. 45 din Legea nr. 10/2001, se impune ca o premisă inevitabilă restituirii în natură a imobilului preluat abuziv.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat deja că vânzarea de către stat a bunului altuia către terți de bună-credință, chiar dacă a fost anterioară confirmării definitive în justiție a dreptului de proprietate al altcuiva, reprezintă o privare de proprietate. O astfel de privare, combinată cu lipsa totală de despăgubire, este contrară art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție (cauza Străin și alții împotriva României).

În activitatea desfășurată, Avocatul Poporului a remarcat că eliminarea din ecuație a legislației defectuoase este un proces de durată, care de cele mai multe ori nu a avut rezultatul scontat.

Motivat de aceasta, dar și de atribuțiile constituționale conferite instituției Avocatul Poporului, și anume apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice, propunem introducerea a două instrumente de lucru în favoarea instituției Avocatul Poporului, care în opinia noastră sunt necesare realizării scopului constituțional:

1. recursul în reformare;
2. petiția de neconstituționalitate.

1. **Recursul în reformare** apare ca o cale de atac pe care ar putea să o exercite doar Avocatul Poporului, în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție, împotriva oricărei hotărâri judecătorești rămasă definitivă și devenită irevocabilă, pronunțată atât în materie civilă, cât și în materie penală, atunci când, în mod individual, s-ar constata încălcarea unui drept al cetățeanului.

Această cale de atac are o dublă finalitate:

- pe de-o parte, Avocatul Poporului își realizează scopul constituțional, și anume acela de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice;
- pe de altă parte, în contextul actual, s-ar evita sesizarea Curții Europene a Drepturilor Omului de către persoanele vătămate și condamnarea statului român la plata despăgubirilor pentru pronunțarea în mod defectuos a unor hotărâri judecătorești.

Apreciem că posibilitatea de promovare a recursului în interesul legii de către Avocatul Poporului, introdusă prin Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării

proceselor, nu este de natură să se suprapună cu promovarea unui recurs în reformare, fiecare dintre acestea soluționând problema hotărârilor definitive și irevocabile în mod diferit.

Recursul în interesul legii este admisibil numai dacă se face dovada că problemele de drept care formează obiectul judecății au fost soluționate în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive. Așadar, obiectul recursului în interesul legii este constituit din chestiunile de drept care au fost soluționate diferit de instanțele judecătorești, prin hotărâri judecătorești definitive. Referitor la existența hotărârilor judecătorești contradictorii, menționăm că, în legislație nu este prevăzută obligația de comunicare a acestora către instituția Avocatul Poporului, iar din experiența noastră a rezultat că procurarea acestora este extrem de dificil de realizat, întrucât petenții nu au posibilitatea de a lua la cunoștință de astfel de situații. Acesta este unul din principalele motive pentru care din anul 2010 și până în prezent nu s-a impus promovarea vreunui recurs în interesul legii.

Deciziile pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea recursului în reformare ar beneficia în mod direct petentului vătămat în dreptul său printr-o hotărâre judecătorească rămasă definitivă sau devenită irevocabilă. Or, deciziile prin care se soluționează sesizările referitoare la recursul în interesul legii, pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție se pronunță numai în interesul legii, scopul acestei căi de atac fiind unificarea „practicii”, fiind excluse cazurile izolate și nu au efect asupra hotărârilor judecătorești examinate și nici cu privire la situația părților în acele procese. Cu privire la aceasta, precizăm că în unele cazuri, petenții care ne-au sesizat au considerat că intervenția Avocatului Poporului le va reforma hotărârile judecătorești pronunțate în dosarele în care au fost părți.

**2. *Petiția de neconstituționalitate*** reprezintă acea petiție, pe care orice cetățean o poate adresa Curții Constituționale a României, prin intermediul instituției Avocatul Poporului, în cazul în care i s-a încălcat un drept printr-un act normativ. Petiția se adresează instituției Avocatul Poporului, întrucât sesizarea Curții Constituționale trebuie să fie făcută cu respectarea, sub sancțiunea inadmisibilității, a condițiilor prevăzute de Constituție și de legea organică a Curții, care nu permit cetățeanului să se adreseze în mod direct.

Facem precizarea că în țări precum Germania și Spania, dar și în unele state din America de Sud se permite sesizarea Curții Constituționale în mod direct de către cetățean, prin intermediul recursului d'amparo, situație în care deciziile pronunțate de instanța de contencios constituțional sunt obligatorii inter partes, nu erga omnes.

Odată sesizat Avocatul Poporului cu petiția de neconstituționalitate acesta are obligația să o comunice Curții Constituționale a României, împreună cu punctul său de vedere.

Referitor la cele două instrumente, menționăm că dacă în cazul **recursului în reformare** Avocatul Poporului apreciază în mod individual, asupra oportunității sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu privire la **petiția de neconstituționalitate** Avocatul Poporului are obligația să o transmită Curții Constituționale, împreună cu un punct de vedere asupra constituționalității actului normativ în cauză.

**Măsurile** pentru optimizarea mecanismului de soluționare a dosarelor de despăgubire sau de retrocedare pot fi luate la nivel administrativ (mărirea numărului de funcționari care să proceseze cererile și specializarea acestora), la nivel legislativ (simplificarea procedurilor de recunoaștere a dreptului) sau chiar judiciar (simplificarea și optimizarea procedurilor în instanțe) însă indiferent cât de performante vor fi acestea, punctul lor final va consta fie în restituirea în natură, fie în repararea prejudiciului sub formă de echivalent.

Așadar, se poate concluziona că succesul întregului proces se lovește de necesitatea unor **reforme de natură financiară**, care au în vedere cantitatea resurselor statului pentru finalizarea procesului de restituire. În alte cuvinte, dincolo de deficiențele structurale ale sistemului (legislativ, executiv și judecătoresc), **principala problemă a satisfacerii drepturilor persoanelor îndreptățite la constituirea sau reconstituirea dreptului de proprietate privată, la retrocedarea imobilelor preluate abuziv, o constituie despăgubirile, adică resursele financiare ale statului.**

Statul trebuie să adopte o procedură prin lege, care să transforme sistemul de compensare într-unul care să acorde o compensație echivalentă, accesibilă și previzibilă în timp. Prin Hotărârea pilot, Curtea a stabilit că trebuie implementate urgent proceduri simplificate și efective, pe baza unei legislații și practici administrative și judecătorești coerente, pentru a asigura soluționarea rapidă a miilor de solicitări de restituire. Statul român ar trebui să privească hotărârile pronunțate împotriva sa, nu doar ca o sancțiune pentru nerespectarea drepturilor naționalilor săi, ci mai ales ca o oportunitate de progres în vederea ridicării nivelului de protecție a cetățenilor. Statul trebuie să elimine toate obstacolele care se opun exercițiului efectiv al dreptului de proprietate, sau să acorde un remediu adecvat. De asemenea, statul trebuie să garanteze prin măsuri legale și administrative adecvate realizarea efectivă și rapidă a dreptului la restituire, în conformitate cu principiile preeminenței dreptului și a legalității, precum și a protecției drepturilor patrimoniale, ținând cont de principiile enunțate de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materie de despăgubire sau indemnizație.

## FIȘE DE CAZ

**Dosar nr. 446/2011.** George (nume fictiv) a revenit la instituția Avocatul Poporului și a sesizat tergiversarea, de către Primăria Municipiului București, a soluționării dosarului de retrocedare format în temeiul Legii nr. 10/2001. Ca urmare a demersului întreprins anterior de instituția Avocatul Poporului, Primăria Municipiului București a arătat că au fost comunicate petentului informații cu privire la stadiul dosarului și i s-au solicitat o serie de acte pentru completarea dosarului, „însă până la această dată nu a dat curs solicitării”.

De asemenea, autoritatea publică sesizată a menționat că i-au fost solicitate, din nou, înscrisurile necesare soluționării dosarului de retrocedare, în data de 20.12.2010. Referitor la acest aspect, prin petiția nr. 446/2011 petentul a revenit la instituția Avocatul Poporului și a probat că documentele solicitate de primărie le-a transmis încă din data de 4 martie 2010.

Pentru clarificarea aspectelor sesizate, instituția Avocatul Poporului a sesizat Direcția juridic, contencios și legislație din cadrul Primăriei Municipiului București, care nu a dat curs solicitării, motiv pentru care, în virtutea atribuțiilor legale a fost sesizată Instituția Prefectului Municipiului București.

În urma intervenției instituției Avocatul Poporului, Instituția Prefectului Municipiului București a arătat că dosarul de retrocedare constituit în baza Legii nr. 10/2001 nu a fost soluționat, deși notificatorul a depus documentele solicitate în completare. În consecință, s-a constatat săvârșirea contravenției de tergiversare nejustificată a soluționării notificării în cauză de către Primarul Municipiului București și s-a aplicat o amendă contravențională potrivit art. 38 alin. (2) lit. a) coroborat cu art. 38 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

**Dosar nr. 8192/2011.** Ioan (nume fictiv) a sesizat instituția Avocatul Poporului cu o cerere în care reclama faptul că Instituția Prefectului – județul Brașov nu retransmite Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților dosarul înaintat pentru întocmirea referatului conținând avizul de legalitate al instituției prefectului, ulterior exercitării controlului de legalitate de către acesta.

Totodată, petentul a susținut că se tergiversează soluționarea dosarului său în care se găsește Dispoziția privind acordarea de măsuri reparatorii prin echivalent, emisă de Primarul Orașului Predeal, județul Brașov.

Pentru soluționarea petiției, instituția Avocatul Poporului s-a adresat Primăriei Orașului Predeal și Instituției Prefectului – județul Brașov.

În urma demersurilor întreprinse de instituția Avocatul Poporului, Instituția Prefectului-județul Brașov ne-a comunicat următoarele: prin Ordinul Prefectului nr. 40/23.01.2012 s-a dispus efectuarea unui control la sediul Primăriei Orașului Predeal, în vederea identificării dosarului petentului; dosarul a fost găsit în arhiva Primăriei Orașului Predeal; comisia de control a dispus ca până la data de 1 februarie 2012 să se comunice care este stadiul soluționării dosarului în mod direct petentului.

Primăria Orașului Predeal a comunicat problemele identificate în dosarul format în baza notificării depuse în temeiul Legii nr. 10/2001. Astfel, în dosarul petentului, anumite documente nu erau legalizate sau certificate în conformitate cu originalul; în notificare era specificat faptul că petentul a beneficiat de despăgubire de 40.184 lei, însă nu exista niciun document în acest sens; la dosar nu exista dovada transmiterii unei oferte cu alte bunuri sau servicii în echivalent; Dispoziția Primarului, prin care s-a dispus acordarea de despăgubiri în echivalent, nu s-a emis cu respectarea prevederilor H.G. nr. 250/2007 privind aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 10/2001.

**Dosar nr. 7351/2011.** Victoria (nume fictiv) a solicitat intervenția instituției Avocatul Poporului la Primăria comunei Lisa, județul Teleorman, întrucât Agenția Domeniilor Statului, în baza Protocoalelor de predare-preluare a predat Comisiei locale de fond funciar terenuri cu destinație agricolă, însă autoritatea locală nu procedează la punerea în posesie și întocmirea documentației în vederea eliberării titlului său de proprietate.

Petenta susține că prin firma soției primarului și firma nașului acestuia s-au cultivat și folosit terenurile sătenilor fără acordul acestora încă din anul 2008, acuzând că firmele acestora au beneficiat de subvențiile APIA în anii 2009-2011, dar proprietarii nu au primit nimic în schimb (produse agricole sau bani). De asemenea, în petiție se menționează că există un contract de arendare pentru suprafața de pământ deținută de mama sa, dar acest contract nu este semnat de proprietar sau de un împuternicit al proprietarului, ci a fost înregistrat ilegal la Consiliul local al comunei Lisa.

Susținerile petentei au condus la aprobarea de către Avocatul Poporului a unei anchete, în data de 15 noiembrie 2011, la Primăria comunei Lisa, județul Teleorman, iar din discuțiile purtate cu domnul primar Băcanu Daniel și din actele puse la dispoziție au rezultat următoarele:

1. Referitor la reclamația petentei privind nerespectarea dreptului de proprietate, prin refuzul primarului de a proceda la reconstituirea dreptului de proprietate, s-a constatat că aceasta este îndreptățită, iar Agenția Domeniilor Statului, în baza Protocolului de predare-preluare nr. 16838/26.05.2009 a predat terenuri cu destinație agricolă Comisiei locale de fond funciar. Primarul a susținut că nu s-a procedat la punerea în posesie și întocmirea documentației pentru eliberarea titlului de proprietate, deoarece petenta nu s-a prezentat la primărie, deși a fost înștiințată verbal de multe ori și recunoaște că nu i s-a comunicat nimic în scris.

În acest sens, s-a stabilit de comun acord cu primarul comunei Lisa, ca în termen de 5 zile petenta să fie înștiințată, în scris, să se prezinte la primărie pentru punerea în posesie, urmând ca o copie a adresei să fie transmisă și Avocatului Poporului.

2. Legat de reclamația petentei privind contractul de arendare pentru suprafața de pământ deținută de mama sa, despre care petenta susținea că nu este semnat de arendator și cu toate acestea a fost înregistrat ilegal la Consiliul local al comunei Lisa, aceasta nu se verifică. În acest sens, primarul comunei Lisa a prezentat o copie a contractului de arendare nr. 910 din 14 octombrie 2008, cu mențiunea „conform cu originalul” în care există semnătura fratelui petentei la arendator și susține că inițial fratele petentei s-a ocupat de terenurile mamei, iar procura petentei este recentă.

3. În ceea ce privește reclamația petentei privind lipsa acordării de produse agricole sau bani persoanelor care au dat suprafețe de teren în arendă, nici aceasta nu se verifică, deoarece ni s-a prezentat copia unui tabel centralizator din care rezultă că mama petentei a primit în anul 2011 produsele agricole cuvenite (poziția nr. 27). Având în vedere cele constatate în urma anchetei, s-a apreciat că autoritatea reclamată nu a respectat prevederile legale ce reglementează obligația autorităților comunale și orășenești ale administrației publice locale să încunoștințeze în scris, cu confirmare de primire, persoanele care au domiciliul în localitate sau în alte localități și cărora li s-a restabilit dreptul de proprietate, asupra datei la care va avea loc punerea în posesie (art. 27, art. 116 din Legea nr. 18/1991 și art. 5 lit. i), art. 33, art. 34 din Regulamentul privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor).

Motivat de cele constatate, Avocatul Poporului a emis Recomandarea nr. 3 din 18 noiembrie 2011 către Primăria comunei Lisa, județul Teleorman.

În data de 12 ianuarie 2012, Primăria comunei Lisa, județul Teleorman a comunicat o adresă în care se precizează că în data de 15 noiembrie 2011 petenta a fost înștiințată, în scris, să se prezinte la sediul primăriei, pentru soluționarea situației create, însă până la data de 4 ianuarie 2012 aceasta nu a dat curs solicitării.

**Dosar nr. 6274/2011.** Alexandru (nume fictiv) a solicitat sprijinul instituției Avocatul Poporului cu privire la dificultățile întâmpinate cu ANRP pentru conversia Titlurilor de despăgubire în acțiuni la Fondul Proprietatea. Petentul arată că situația cu care se confruntă a adus-o și la cunoștința Guvernului României, precum și Comisiei pentru cercetarea abuzurilor, combaterea corupției și petiții din cadrul Senatului României. În plus, petentul reclamă tergiversările, tratamentul nedemn și brutal la care este supusă familia sa de către angajații Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților.

În urma demersurilor efectuate la Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților și la Ministerul Finanțelor Publice au rezultat următoarele:

- aspectele semnalate de petent sunt în atenția Ministerului Finanțelor Publice pentru verificare, rezultatele verificării urmând a fi comunicate la finalizarea acestora;
- dosarele de opțiune înregistrate la ANRP au fost soluționate prin emiterea titlurilor de conversie, iar în situația în care petentul nu a primit titlurile de conversie, acesta are posibilitatea de a le ridica personal sau prin reprezentanții săi legali, de la sediul autorității.

**Dosar nr. 8979 /2011.** Rodica (nume fictiv) a solicitat sprijinul instituției Avocatul Poporului pentru reconstituirea dreptului de proprietate, recunoscut printr-o hotărâre judecătorească pronunțată de Judecătoria Făgăraș în anul 1991.

Pentru clarificarea aspectelor prezentate, în virtutea atribuțiilor conferite de Constituție și Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, s-a formulat o adresă către Primăria comunei Șinca, județul Brașov, prin care s-a solicitat:

- examinarea situației cu care se confrunta petenta;
- informații despre punerea în executare a sentinței civile;
- informații legate de reconstituirea dreptului de proprietate privată al petentei.

Ca răspuns la demersul întreprins, Primăria comunei Șinca, județul Brașov ne-a informat asupra implementării Proiectului european CESAR, care va fi finalizat până la sfârșitul acestui

an. În plus, se precizează că, în prezent, s-au efectuat măsurătorile terenurilor din intravilanul și extravilanul comunei Șinca, urmând să se întocmească listele parcelare, precum și planurile parcelare care stau la baza emiterii proceselor verbale de punere în posesie.

Întrucât din răspunsul autorității nu au rezultat motivele care au condus la nepunerea în executare a sentinței civile, dar și pentru că nu aducea nimic nou față de răspunsul comunicat anterior petentei, s-a dispus efectuarea unei anchete.

Din discuțiile purtate cu domnul Victor Bârlez, primar al comunei Șinca, a rezultat că, la începerea mandatului de primar, în data de 25 iulie 2008, acesta a preluat o situație foarte dificilă cu privire la fondul funciar. La acel moment, punerea în posesie la nivelul întregii comunei Șinca era de doar 13%, iar din acest procent, o mare parte era reprezentată de titluri de proprietate emise în mod fraudulos, ceea ce a și condus la inițierea unor acțiuni în instanță pentru constatarea nulității absolute a titlurilor de proprietate emise. Majoritatea acestor procese au fost finalizate și urmează să se revină la situația de legalitate.

În prezent, pentru asigurarea reconstituirii dreptului de proprietate, inclusiv în cazul petentei prin punerea în executare a hotărârii judecătorești, la nivelul comunei Șinca a fost implementat Proiectul european CESAR, finanțat de către Banca Mondială.

Atât din susținerile reprezentanților primăriei, cât și din documentele puse la dispoziție a rezultat că Primăria comunei Șinca nu a refuzat în mod nejustificat soluționarea problemei cu care se confruntă petenta, ci punerea în executare a hotărârii judecătorești a fost îngreunată de modul în care au fost întocmite, anterior anului 2008, documentațiile în vederea eliberării titlurilor de proprietate în favoarea altor persoane. În plus, am fost asigurați că se întreprind demersurile necesare pentru punerea în posesie a petentei, termenul limită pentru finalizarea tuturor operațiunilor din cadrul Proiectului european CESAR fiind 07 decembrie 2012.