



**PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR**

NOTĂ

**referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor
art.7 alin.(1) și ale art.11 alin.(1) din Legea nr.165/2013
privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau
prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv
în perioada regimului comunist în România**

Către: Biroul permanent al Camerei Deputaților

De la: Secretarul general al Camerei Deputaților

Vă informăm că prin Decizia nr. 44 din 31 ianuarie 2017, definitivă și general obligatorie, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 28 martie 2017, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate ridicată din oficiu de Tribunalul Mehedinți — Secția I civilă în Dosarul nr. 16.900/225/2014 și a constatat că dispozițiile art.7 alin.(1) și ale art.11 alin.(1) din Legea nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România sunt neconstituționale.

Potrivit prevederilor art.147 alin.(1) din Constituția României, republicată, dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.

Potrivit art. 136 alin.(2) din Regulamentul Camerei Deputaților, procedura de reexaminare a legii urmează să fie declanșată de Senat, în calitate de primă Cameră sesizată.

Cu această inițiativă legislativă urmează să fie sesizată Comisia juridică, de disciplină și imunități.

Anexăm alăturat, Decizia Curții Constituționale nr. 44/2017.

Secretar General al Camerei Deputaților

Silvia MIHALCEA

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 44

din 31 ianuarie 2017

referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 alin. (1) și ale art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România

Valer Dorneanu	— președinte
Marian Enache	— judecător
Petre Lăzăroiu	— judecător
Mircea Ștefan Minea	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Simona-Maya Teodoroiu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Claudia-Margareta Krupenschi	— magistrat-asistent-șef

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Liviu Drăgănescu.

1. Pe rol se află soluținarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 și ale art. 11 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, excepție ridicată din oficiu de Tribunalul Mehedinți — Secția I civilă în Dosarul nr. 16.900/225/2014 și care constituie obiectul Dosarului nr. 548D/2016 al Curții Constituționale.

2. La apelul nominal se constată lipsa părților. Procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care, invocând precedentul constituțional în materie, pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

4. Prin Încheierea din 7 aprilie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 16.900/225/2014, Tribunalul Mehedinți — Secția I civilă a sesizat din oficiu Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 7 și ale art. 11 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, excepție ridicată din oficiu într-o cauză civilă având ca obiect soluținarea apelului declarat împotriva unei sentințe prin care, în temeiul art. 11 din Legea nr. 165/2013, a fost admisă excepția prematurității și, în consecință, a fost respinsă cererea de reconstituire a dreptului de proprietate (introdusă în data de 19 decembrie 2014).

5. În motivarea excepției de neconstituționalitate, invocată din oficiu de Tribunalul Mehedinți — Secția I civilă, instanța de judecată consideră că, prin modificarea adusă art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2015, în sensul prorogării termenului de

îndeplinire a obligației comisiilor locale și județene de fond funciar sau, după caz, a Comisiei de Fond Funciar a Municipiului București de a soluționa toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie și de a elibera titlurile de proprietate până la data de 1 ianuarie 2017 — perioadă până la care nu poate fi contestată în instanță inactivitatea comisiilor de fond funciar —, s-a creat un dezechilibru între mijloacele folosite și scopul vizat de legiuitor, astfel că norma legală criticată afectează exercitarea liberului acces la justiție, astfel cum este garantat de art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

6. Se susține, în acest sens, că, deși au trecut aproximativ 3 ani de la adoptarea Legii nr. 165/2013, nu se poate stabili cu certitudine stadiul îndeplinirii obligațiilor instituite în sarcina comisiilor locale și județene de fond funciar și nici care cereri au fost soluționate de către acestea, astfel încât, în lipsa unor criterii care să privească o anumită ordine de soluținare a cererilor de reconstituire sau un alt criteriu în funcție de care să se poată aprecia activitatea acestor comisii în perioada 2013—2016, practic, dispoziția este lipsită de eficiență, deoarece aceste comisii se vor prevala în continuare de termenul-limită prorogat la 1 ianuarie 2017, fără a putea fi făcute responsabile pentru nesoluținarea lor. Or, în Hotărârea din 13 ianuarie 2009, pronunțată în Cauza *Faimblat împotriva României*, paragraful 33, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că respingerea acțiunii reclamantilor fără să examineze conduita administrației și respectarea de către aceasta a procedurii prevăzute de Legea nr. 10/2001 pune la îndoială efectivitatea accesului la o instanță, acordat reclamantilor în cadrul procedurii de constatare. În cauză, prin efectul art. 11 alin. (2) din Legea nr. 165/2013, instanța nu poate verifica conduita autorității statale în sensul de a vedea dacă și-a îndeplinit obligațiile legale. Este adevărat că, potrivit art. 11 alin. (2), persoana nemulțumită se poate adresa instanței pentru neîndeplinirea respectivelor obligații, însă, evident, această posibilitate nu poate fi pusă în practică decât după 1 ianuarie 2017.

7. De asemenea, instanța de judecată arată că, în speță, petenta a formulat cerere de reconstituire încă din 12 martie 1991, fără a obține, până în prezent, măcar o soluție, un răspuns din partea autorităților cu privire la cererea sa, darămite reconstituirea dreptului de proprietate. Chiar dacă petenta a avut în toată această perioadă o manifestare minimă, revenind la intervale mari de timp cu solicitări către autoritate, nu este mai puțin adevărat că aceasta din urmă, în speță comisia de fond funciar, are ca obiect de activitate tocmai analizarea sau soluținarea cererilor de reconstituire, iar a sancționa petenta cu respingerea acțiunii ca prematură, deși autoritatea a stat în pasivitate aproximativ 25 de ani, încalcă raportul rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite de legiuitor și scopul

vizat, petenta suportând o perioadă foarte îndelungată de incertitudine asupra dreptului său.

8. Potrivit prevederilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

9. Guvernul apreciază că dispozițiile art. 7 și ale art. 11 din Legea nr. 165/2013 nu aduc atingere art. 21 din Constituție, întrucât, potrivit art. 11 alin. (2) din aceeași lege, persoana care se consideră îndreptățită poate formula plângere la judecătoria în a cărei rază teritorială este situat terenul, în situația neîndeplinirii obligațiilor în termenul prevăzut la alin. (1). De asemenea, sub aspectul termenului exagerat de lung, Guvernul consideră că ar fi incidente în cauză și considerentele ce au stat la baza pronunțării Deciziei nr. 684 din 26 noiembrie 2014, în care Curtea Constituțională a reținut că „în condițiile în care legiuitorul român a încercat să confere eficiență procesului de restituire a imobilelor preluate în mod abuziv, stabilirea unui termen bine definit este benefică acestui demers. Cu privire la durata acestui interval, legiuitorul a apreciat în funcție de situația economică financiară a statului român, stabilind o durată realistă, adaptată condițiilor concrete”.

10. Avocatul Poporului consideră că prevederile art. 7 și ale art. 11 din Legea nr. 165/2013 sunt constituționale. Acestea nu pun în discuție, din perspectiva art. 21 din Constituție și a art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, îngrădirea dreptului părților interesate de a se adresa justiției pentru valorificarea drepturilor pretinse și a intereselor lor legitime ori de a se prevala, în tot cursul litigiului, de toate garanțiile care condiționează, într-o societate democratică, procesul echitabil. Oricum, obținerea drepturilor pretinse trebuie realizată în cadrul unui litigiu ce se desfășoară după anumite reguli prescrise de legiuitor, în temeiul art. 126 alin. (2) din Constituție. Totodată, arată că prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2015 nu aduc atingere dispozițiilor constituționale indicate, ci doar stabilesc o dată până la care autoritățile publice cu atribuții în materie au obligația de a soluționa toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie și de a elibera titlurile de proprietate. În plus, prin adoptarea unui termen suplimentar, statul este în măsură să asigure un just echilibru între interesele sale și interesele beneficiarilor legilor privind restituirea proprietăților, dacă avem în vedere faptul că situația care a determinat amânarea termenelor este temporară.

11. Președinții celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctele de vedere ale Guvernului și Avocatului Poporului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, concluziile procurorului și dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

12. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

13. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie, potrivit încheierii de sesizare, prevederile art. 7 și ale art. 11 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a

imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 278 din 17 mai 2013. Din motivarea excepției de neconstituționalitate Curtea constată că instanța de judecată are în vedere doar dispozițiile art. 7 alin. (1) și ale art. 11 alin. (1) din lege, astfel că asupra acestora urmează a se exercita controlul de constituționalitate. De asemenea, Curtea constată că, ulterior sesizării sale cu soluționarea prezentei excepții de neconstituționalitate, termenul prevăzut de dispozițiile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 a fost prorogată prin art. III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2016 pentru prorogarea unor termene, înstituirea unor noi termene, privind unele măsuri pentru finalizarea activităților cuprinse în contractele încheiate în cadrul Acordului de împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru finanțarea Proiectului privind reforma sistemului judiciar, semnat la București la 27 ianuarie 2006, ratificat prin Legea nr. 205/2006, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1030 din 21 decembrie 2016, astfel că textele de lege criticate au în prezent următoarea redactare:

— Art. 7 alin. (1): „(1) Până la întocmirea situației centralizatoare la nivel local, se suspendă emiterea hotărârilor de validare/invalidare de către comisiile județene de fond funciar sau, după caz, de către Comisia de Fond Funciar a Municipiului București, eliberarea titlurilor de proprietate, punerea în posesie de către comisiile locale de fond funciar, precum și orice alte proceduri administrative în domeniul restituirii fondului funciar.”;

— Art. 11 alin. (1): „(1) Comisiile locale și județene de fond funciar sau, după caz, Comisia de Fond Funciar a Municipiului București au obligația de a soluționa toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie și de a elibera titlurile de proprietate până la data de 1 ianuarie 2018.”

14. Curtea reține că, la momentul invocării excepției prin încheierea din 7 aprilie 2016, dispozițiile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 aveau următoarea redactare, configurată prin modificările cuprinse la articolul unic din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2015 privind prorogarea termenelor prevăzute la art. 11 alin. (1), art. 20 alin. (5) și art. 27 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 986 din 31 decembrie 2015: „(1) Comisiile locale și județene de fond funciar sau, după caz, Comisia de Fond Funciar a Municipiului București au obligația de a soluționa toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie și de a elibera titlurile de proprietate până la data de 1 ianuarie 2017.”

15. Având în vedere faptul că termenul legal vizat de instanța de judecată la sesizarea din oficiu cu soluționarea excepției de neconstituționalitate și-a încetat aplicabilitatea la 1 ianuarie 2017, însă a fost din nou prelungit până la 1 ianuarie 2018, rezultă că prorogarea criticată este, practic, în vigoare și produce efecte juridice în continuare, astfel că instanța de contencios constituțional se va pronunța asupra dispozițiilor art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, în redactarea configurată prin art. III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2016, respectiv cu referire la termenul de prorogare pentru data de 1 ianuarie 2018 (în același sens, a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 850 din 18 octombrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 10 decembrie 2012).

16. Instanța de judecată motivează neconstituționalitatea dispozițiilor art. 7 alin. (1) și ale art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 prin raportare la prevederile art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților

fundamentale, cu referire la încălcarea dreptului de acces la instanță. Având în vedere prevederile art. 11 alin. (2) și ale art. 20 din Constituție, care consacră prioritatea tratatelor internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, atunci când există neconcordanțe între acestea și legile interne, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile, Curtea va analiza constituționalitatea textelor de lege criticate prin raportare la dispozițiile corespondente din Constituția României, respectiv ale art. 21 — *Accesul liber la justiție*, prin prisma exigențelor stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în interpretarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 697 din 29 noiembrie 2016^{*)}], nepublicată în Monitorul Oficial al României la momentul pronunțării deciziei de față].

17. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că instanța de judecată susține, în esență, neconstituționalitatea dispozițiilor art. 7 alin. (1) și ale art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 prin faptul că prorogarea termenului de soluționare a cererilor de reconstituire a dreptului de proprietate „până la data de 1 ianuarie 2017, realizată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2015”, perioadă până la care nu poate fi contestată în instanță inactivitatea comisiilor de fond funciar, determină încălcarea raportului rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat de legiuitor și afectează, astfel, dreptul de acces la instanță în însăși substanța sa. În plus, arată că prorogarea termenelor în cadrul cărora autoritățile competente ale statului au obligația de soluționare a cererilor de reconstituire a dreptului de proprietate, fără reglementarea niciunui fel de criteriu sau a vreunei sancțiuni, lipsește de eficiență însăși dispoziția de prorogare, neexistând nicio posibilitate de control asupra activității desfășurate de organele administrației publice. În acest context, subliniază faptul că petenta nu a putut obține, din 12 martie 1991 și până la momentul invocării excepției de neconstituționalitate (7 aprilie 2016), o soluție cu privire la cererea sa adresată comisiilor de fond funciar, instanța de judecată fiind obligată, în virtutea textelor de lege criticate, să respingă ca prematur introdusă tocmai cererea îndreptată împotriva pasivității de 25 de ani a autorității de stat.

18. Față de aceste susțineri, Curtea reține că excepția de neconstituționalitate a fost invocată din oficiu de Tribunalul Mehedinți — Secția I civilă într-o cauză având ca obiect soluționarea apelului declarat împotriva unei sentințe civile prin care Judecătoria Drobeta-Turnu Severin a admis, în temeiul art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, excepția prematurității cererii de chemare în judecată (excepție ridicată din oficiu) și, pe fond, a respins cererea ca prematur formulată. Cererea de chemare în judecată a fost formulată la data de 19 decembrie 2014 de către petenta Schinteie Gh. Maria, în contradictoriu cu Comisia locală de fond funciar Husnicioara și comisia județeană pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de pe lângă Instituția Prefectului Mehedinți, aceasta solicitând ca, prin hotărârea judecătorească, instanța să oblige pârții la reconstituirea dreptului de proprietate. În fapt, la data de 12 martie 1991, petenta a formulat, în temeiul Legii fondului funciar nr. 18/1991, cerere de reconstituire a dreptului de proprietate asupra unei suprafețe de 19,6983 ha. La data de 23 martie 2004 Comisia locală de fond funciar Husnicioara a emis titlul de proprietate doar pentru o parte dintre terenurile revendicate (1.000 mp). Petenta s-a adresat aceleiași autorități

emitente, solicitând reconstituirea dreptului de proprietate și în privința diferenței de teren, invocând art. 9 din Legea nr. 18/1991. Întrucât nu a primit niciun răspuns, la data de 19 decembrie 2014, petenta s-a adresat instanței judecătorești, respectiv Judecătoriei Drobeta-Turnu Severin, care a respins cererea ca prematur introdusă, în temeiul art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, ca urmare a admiterii excepției prematurității cererii, invocate din oficiu. Împotriva acestei sentințe civile petenta a formulat apel, în cadrul căruia instanța de control judiciar a ridicat, din oficiu, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 și ale art. 11 din Legea nr. 165/2013, ce constituie obiectul dosarului de față.

19. În ce privește evoluția modificărilor art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, Curtea reține că, la momentul promulgării Legii nr. 165/2013 și intrării sale în vigoare la data de 20 mai 2016, termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), până la care comisiile locale și județene de fond funciar sau, după caz, Comisia de Fond Funciar a Municipiului București aveau obligația de a soluționa toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie și de a elibera titlurile de proprietate, era data de **1 ianuarie 2016**. La data sesizării Curții Constituționale prin **Încheierea din 7 aprilie 2016**, acest termen fusese prorogat pentru data de **1 ianuarie 2017**, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2015 privind prorogarea termenelor prevăzute la art. 11 alin. (1), art. 20 alin. (5) și art. 27 alin. (1) din Legea nr. 165/2013. **Ulterior sesizării Curții**, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2016 pentru prorogarea unor termene, instituirea unor noi termene, privind unele măsuri pentru finalizarea activităților cuprinse în contractele încheiate în cadrul Acordului de împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru finanțarea Proiectului privind reforma sistemului judiciar, semnat la București la 27 ianuarie 2006, ratificat prin Legea nr. 205/2006, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1030 din 21 decembrie 2016, termenul prevăzut la art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 a fost prorogat pentru data de **1 ianuarie 2018**.

20. Sub aspectul jurisprudenței sale în materie, Curtea Constituțională a pronunțat numeroase decizii de respingere, ca inadmisibilă, a excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, pe considerentul că litigiile în care aceasta a fost invocată nu vizau cereri de reconstituire a dreptului de proprietate întemeiate pe Legea fondului funciar nr. 18/1991, ci pe Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 — 22 decembrie 1989, astfel că textul criticat nu era incident în speță. Criticile de neconstituționalitate formulate în acele dosare vizau, în esență, termenul apreciat ca depășind o perioadă rezonabilă, fiind afectate, astfel, dreptul de acces la instanță și dreptul de proprietate al petenților (a se vedea, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 188 din 3 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 484 din 30 iunie 2014, Decizia nr. 329 din 12 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 605 din 14 august 2014, sau Decizia nr. 445 din 16 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 640 din 22 august 2015).

21. Totodată, prin Decizia nr. 684 din 26 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 109 din 11 februarie 2015, Curtea a respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 4 teza întâi raportate

^{*)} Decizia Curții Constituționale nr. 697 din 29 noiembrie 2016 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 138 din 23 februarie 2017.

la cele ale art. 7 alin. (1) și art. 11 alin. (1) și (2) din Legea nr. 165/2013, reținând, la paragraful 21, următoarele: „În ce privește art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, criticat în cauză sub aspectul termenelor exagerat de lungi, Curtea constată că acesta fixează data de 1 ianuarie 2016 *ca dată maximă* până la care comisiile locale și județene de fond funciar sau, după caz, Comisia de Fond Funciar a Municipiului București au obligația de a soluționa toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie și de a elibera titlurile de proprietate. Or, în condițiile în care legiuitorul român a *încercat să confere eficiență procesului de restituire a imobilelor preluate în mod abuziv, stabilirea unui termen bine definit este benefică acestui demers*. Cu privire la durata acestui interval, legiuitorul a apreciat în funcție de situația economică financiară a statului român, stabilind o durată realistă, adaptată condițiilor concrete.”

22. Curtea constată că cele anterior referite, reținute prin Decizia nr. 684 din 26 noiembrie 2014, și care vizau termenul de 1 ianuarie 2016, prevăzut, la acea dată, de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, nu mai pot fi menținute în prezent, în raport cu actualul conținut al art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, care prevede termenul de 1 ianuarie 2018.

23. Prin urmare, Curtea va admite excepția de neconstituționalitate, pentru următoarele argumente:

24. *În privința admisibilității excepției*, Curtea reține, mai întâi, că această condiție este îndeplinită, prin prisma exigențelor cuprinse la art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Condiția „legăturii cu soluționarea cauzei”, impusă de textul legal menționat, presupune atât aplicabilitatea textului criticat în cauza dedusă judecătii, cât și necesitatea invocării excepției de neconstituționalitate în scopul restabilirii stării de legalitate, condiții ce trebuie întrunite cumulativ (exemplificative, în acest sens, sunt Decizia nr. 289 din 22 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 516 din 10 iulie 2014, sau Decizia nr. 756 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 110 din 11 februarie 2015). Din această perspectivă, Curtea observă, mai întâi, din descrierea situației de fapt și de drept specifice litigiului, mai sus expuse, că dispozițiile art. 7 alin. (1) și ale art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 au incidentă în litigiul în cadrul căruia a fost invocată excepția, acesta având ca obiect soluționarea unei cereri de retrocedare întemeiată pe Legea fondului funciar nr. 18/1991. Totodată, Curtea reține că dreptul de acces la instanță al petentei a fost negat prin respingerea cererii introductive, ca prematur introduse, în temeiul art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, acesta fiind și motivul formulării apelului în cadrul căruia instanța de control judecătoresc a sesizat, din oficiu, Curtea Constituțională. De altfel, la aceeași dată la care Tribunalul Mehedinți — Secția I civilă a sesizat Curtea, a pronunțat și soluția de respingere, ca nefondat, a apelului. Așadar, chiar temeiul legal al respingerii, ca prematură, a acțiunii de chemare în judecată reprezintă obiectul excepției de neconstituționalitate, astfel că soluția pronunțată în această cauză are o legătură directă asupra soluționării cererii.

25. Pe fondul excepției, Curtea constată că, față de situația existentă la *momentul sesizării sale*, prin Încheierea din 7 aprilie 2016 a Tribunalului Mehedinți — Secția I civilă, când termenul de soluționare a cererilor de retrocedare era limitat la 1 ianuarie 2017, acesta este, în prezent, prorogat la 1 ianuarie 2018, fiind aplicabil în continuare speței.

26. Curtea reține că reglementarea Legii nr. 165/2013 a fost determinată de pronunțarea de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, la 12 octombrie 2010, a Hotărârii-pilot în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, această lege

reprezentând soluția legislativă de îmbunătățire a mecanismului de acordare a despăgubirilor în materia retrocedărilor, în considerarea observațiilor și recomandărilor Curții de la Strasbourg cu privire la ineficacitatea mecanismului intern de despăgubiri existent la acel moment, de natură a crea o problemă sistemică, recurentă și de amploare. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a suspendat pentru 18 luni analiza cererilor cu obiect similar și a stabilit în sarcina statului român obligația ca în acest timp să ia măsuri care să garanteze protecția efectivă a drepturilor enunțate de art. 6 pct. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, în contextul tuturor cauzelor similare cauzei analizate. Măsurile recomandate în acest sens au fost: amendarea mecanismului de restituire prin intermediul unei reforme legislative care să creeze *reguli clare, accesibile, simplificate și previzibile*, dublate de o *practică judiciară și administrativă coerentă*, stabilirea unor *termene constrângătoare și realiste și sancțiuni pentru fiecare etapă administrativă etc.*

27. Ulterior, prin Hotărârea din 29 aprilie 2014, pronunțată în Cauza *Preda și alții împotriva României*, Curtea de la Strasbourg a analizat Legea nr. 165/2013 inclusiv în privința termenelor apreciate de reclamantii ca fiind neserioase și disproporționate, observând următoarele: legea impune *termene clare pentru fiecare etapă administrativă* (spre exemplu, art. 5, 8, 11, 27 etc.) și prevede posibilitatea unui control jurisdicțional care să permită tribunalului să verifice nu numai legalitatea deciziilor administrative, dar și să pronunțe o hotărâre de restituire sau de acordare de despăgubiri; ca urmare a termenelor stabilite în procedura administrativă, la care se pot adăuga cele din procedurile judiciare, soluționarea definitivă a cererilor poate dura mai mulți ani, însă această situație, având *caracter excepțional*, este inerentă complexității faptice și juridice pe care o implică restituirea bunurilor confiscate sau naționalizate cu mai bine de 60 de ani în urmă și care au cunoscut numeroase schimbări de proprietari; față de adoptarea recentă a legii, nu s-a putut dezvolta o *practică judiciară sau administrativă relevantă*, motiv pentru care *nu se poate concluziona, la acest moment*, că mecanismul creat este ineficace, urmând a se face această analiză pe viitor, având în vedere că mecanismul pus în operă de Legea nr. 165/2013 prevede *termene administrative ce se întind până în 2016*, Curtea nu poate specula, la *momentul aprilie 2014*, cu privire la eficacitatea procedurilor reglementate, *astfel încât, abia după expirarea acestora, va fi în măsură să analizeze dacă în continuare se pune problema încălcării art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție* sub aspectul nerespectării dreptului persoanei de a se bucura de bun sau sub aspectul privării de bun prin neacordarea de despăgubiri.

28. Așadar, dacă față de momentul adoptării Legii nr. 165/2013 și al analizării ei, în 2014, de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea pronunțată în Cauza *Preda și alții împotriva României*, respectiv de Curtea Constituțională (prin Decizia nr. 684/2014, precitată), durata inițială a termenului administrativ prevăzut de art. 11 alin. (1) din legea criticată a fost acceptată prin raportare la certitudinea (cel puțin legală, din acel moment) epuizării lui la data de 1 ianuarie 2016, Curtea constată că aceleași considerente nu mai pot fi valabile și în actualul context normativ al prorogării (ulterioare anului 2014) succesive a termenului, mai întâi până la 1 ianuarie 2017, apoi până la 1 ianuarie 2018. Acele argumente au fost formulate în considerarea faptului că, în redactarea inițială, dispozițiile art. 11 alin. (1) prevedeau un termen bine definit, clar și unic, până la 1 ianuarie 2016, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului a

exprimat fără echivoc posibilitatea de a-și reconsidera considerentele ulterior epuizării acestor termene administrative, acestea fiind valabile numai sub rezerva respectării lor în acea formă (1 ianuarie 2016).

29. Prin urmare, Curtea constată că dispozițiile legale criticate, ce constituie obiectul prezentei excepții de neconstituționalitate, derogă de la recomandările Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la reglementarea unui mecanism eficient, atât în etapa administrativă, cât și judiciară, pentru soluționarea cererilor de retrocedare și/sau despăgubire.

30. *Termenul rezonabil* este un concept esențialmente variabil, iar aprecierea sa se face în raport cu circumstanțele cauzei. În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a enunțat, în jurisprudența sa, 3 criterii în funcție de care acesta poate fi stabilit: 1) complexitatea cauzei; 2) comportamentul reclamantilor și cel al autorităților competente; 3) miza litigiului pentru părțile în cauză (în acest sens, de exemplu, Hotărârea din 19 mai 2015, pronunțată în Cauza *Parohia Greco-Catolică Lupeni și alții împotriva României*, paragraful 97, Hotărârea din 10 ianuarie 2008, pronunțată în Cauza *Karamitrov și alții împotriva Bulgariei*, paragraful 54, sau Hotărârea din 19 iunie 2001, pronunțată în Cauza *Zwierzyński împotriva Poloniei*, paragraful 41). Aceste criterii sunt opozabile, în primul rând, judecătorului *a quo*, atunci când are de apreciat asupra duratei procedurilor administrative și judiciare specifice unei cauze, până la soluționarea ei definitivă.

31. Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității dispozițiilor legale în privința cărora este sesizată, fără a putea analiza, aidoma unei instanțe judecătorești sau Curții Europene a Drepturilor Omului, regularitatea respectării procedurilor aplicate într-o anumită speță. În ce privește caracterul rezonabil al unui termen legal, acesta nu poate fi apreciat de Curtea Constituțională decât *in abstracto*, prin aplicarea testului de proporționalitate ce vizează respectarea unor cerințe stricte referitoare la calitatea legii, legitimitatea scopului vizat și la principiul proporționalității.

32. În acest sens relevantă este Decizia nr. 528 din 12 decembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 63 din 24 ianuarie 2014, prin care Curtea, având de apreciat asupra caracterului rezonabil al termenului de reeșalonare a plății unor debite ale statului, a constatat că emiterea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2013 [pentru plata eșalonată a despăgubirilor stabilite potrivit 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, ale Legii 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, precum și ale Legii nr. 393/2006 privind acordarea de compensații cetățenilor români pentru bunurile trecute în proprietatea fostului Regat al Sârbilor, Croaților și Slovenilor, în urma aplicării Protocolului privitor la câteva insule de pe Dunăre și la un schimb de comune între România și Iugoslavia, încheiat la Belgrad la 24 noiembrie 1923, și a Convenției dintre România și Regatul Sârbilor, Croaților și Slovenilor, relativă la regimul proprietăților situate în zona de frontieră, semnată la Belgrad la 5 iulie 1924, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 9/1998, Legii nr. 290/2003 și Legii nr. 393/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 114 din 28 februarie 2013], în temeiul căreia

executarea integrală a unei creanțe asupra statului ar avea loc în decursul a 10 ani, este de natură a nu răspunde cerinței termenului rezonabil ce se circumscrie noțiunii de proces echitabil, care include și faza executării, afectând, în acest mod, drepturi fundamentale ale cetățeanului, respectiv dreptul la un proces echitabil și dreptul de proprietate. Concluzia Curții a fost determinată și de faptul că ordonanța de urgență *instituia o a doua eșalonare a plății* unei creanțe asupra statului, fiind atins astfel termenul de 10 ani pentru plata despăgubirilor. Curtea a arătat că măsura astfel instituită nu poate fi considerată una de natură a menține un just echilibru între interesele debitorului — stat și cele ale creditorului — persoană îndreptățită la despăgubiri, ci, dimpotrivă, se poate aprecia că persoana îndreptățită suportă o sarcină disproporționată și excesivă în privința dreptului său de a beneficia de despăgubirile acordate prin lege.

33. În cazul de față, termenul acordat entităților administrative pentru a soluționa cererile de reconstituire a dreptului de proprietate a fost succesiv prorogat, până la 1 ianuarie 2018. Sub acest aspect, Curtea constată, aplicând testul de proporționalitate, că dispozițiile art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 nu întrunesc cerința *previzibilității legii*, componentă a constituționalității normei sub aspectul calității sale. Astfel, persoanele interesate nu pot avea o previziune exactă a epuizării duratei termenului în care sunt obligate să aștepte soluționarea pe cale administrativă a cererilor lor, fiind împiedicate a se adresa în mod eficient instanței judecătorești pentru apărarea dreptului lor de proprietate. Guvernul a intervenit intempestiv, prima dată la 30 decembrie 2015 (prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 986 din 31 decembrie 2015), apoi la 15 decembrie 2016 (prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1030 din 21 decembrie 2016), chiar la finele termenului în vigoare, prelungindu-l pentru încă un an.

34. În ce privește cerința legitimității scopului măsurii adoptate, Curtea observă că scopul declarat prin actele normative de prorogare este, în sine, unul legitim, vizând finalizarea procedurilor administrative de inventariere a terenurilor disponibile și de centralizare a acestora, pentru a fi asigurată, ulterior, soluționarea într-un mod cât mai just a tuturor cererilor de reconstituire a dreptului de proprietate.

35. În concret, Curtea reține că Guvernul a adoptat aceste acte normative pentru a acorda timp suplimentar entității administrative să își ducă la îndeplinire obligațiile legale. Practic, în acest caz, Executivul pare a fi acționat, în sensul legiferării, în funcție de posibilitatea concretă a autorității administrative competente de a realiza sau nu la timp sarcinile sale, acoperind, în realitate, prin două acte normative, lipsa sa de eficiență față de rezultatele preconizate anterior. Or, în aceste condiții, Curtea observă o răsturnare a raporturilor dintre legiuitorul delegat și subiectul de drept al normei adoptate printr-un act al Guvernului, în sensul că destinatarul normei este cel ce imprimă legiuitorului delegat direcția de a legifera într-un anumit sens, ceea ce este de neacceptat. În plus, urmând același raționament invocat de emitentul actelor normative de prorogare, s-ar putea considera, în mod rezonabil, că, la finele anului 2017, Guvernul va adopta o nouă ordonanță de urgență în același scop al prorogării termenului administrativ, dacă entitățile statale competente nu vor epuiza etapa soluționării administrative a cererilor de reconstituire a dreptului de proprietate, invocând aceleași motive ca în anii 2015 și 2016.

36. În plus, în legătură cu cele mai sus arătate, Curtea observă, așa cum susține și instanța de judecată în motivarea

excepției, că *nu există nicio sancțiune* reglementată în plan normativ pentru nerespectarea termenelor administrative, ceea ce este de natură a afecta *eficiența mecanismului* de soluționare administrativă a cererilor, reglementat de Legea nr. 165/2013. Astfel, persoanele interesate se află în imposibilitatea de a reclama pasivitatea, lipsa de diligență a entității statale sau, până la urmă, lipsa unui răspuns cu privire la cererea lor.

37. În privința păstrării unui just echilibru între interesele generale ale societății și cele private, precum și a proporționalității între scopul vizat și măsurile adoptate, Curtea constată că acestea sunt afectate prin faptul că, în cazul de față, interesul general coincide cu totalitatea intereselor persoanelor vizate de norma criticată, autori ai cererilor de retrocedare și/sau despăgubire; or, tocmai acestea sunt împiedicate în exercitarea accesului liber la justiție, ca garanție a realizării dreptului pretins, cel de proprietate. Singurul subiect de drept avantajat de măsurile adoptate este statul, reprezentat, în speță, de comisiile locale și județene de fond funciar, care obțin, astfel, mai mult timp pentru îndeplinirea unor obligații față de care nu dețin mijloace și resurse eficiente și suficiente. Or, acest motiv nu este suficient pentru a justifica afectarea interesului persoanelor vizate de normă, interes constând în realizarea dreptului de proprietate prin exercitarea dreptului de acces la justiție.

38. Termenul prorogat, în prezent, până la 1 ianuarie 2018 este unul prohibitiv, împiedicând în substanța sa exercitarea dreptului de acces efectiv la instanță și afectând, astfel, posibilitatea realizării dreptului de proprietate pretins. Potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, de asemenea criticat, *„Până la întocmirea situației centralizatoare la nivel local, se suspendă emiterea hotărârilor de validare/invalidare de către comisiile județene de fond funciar sau, după caz, de către Comisia de Fond Funciar a Municipiului București, eliberarea titlurilor de*

proprietate, punerea în posesie de către comisiile locale de fond funciar, precum și orice alte proceduri administrative în domeniul restituirii fondului funciar.” Astfel, orice acțiune judecătorească îndreptată împotriva entităților administrative — comisia locală și/sau județeană competentă —, pe motivul neemiterii unei hotărâri de validare/invalidare, va fi respinsă ca inadmisibilă, în temeiul art. 11 alin. (1) din lege, situație concretizată în litigiul în care a fost invocată prezenta excepție de neconstituționalitate.

39. Cât privește rezonabilitatea termenului, Curtea subliniază că aceasta nu mai poate fi susținută în condițiile prorogării succesive, pentru a doua oară, prin intervenții legislative intempestive ale Guvernului, a termenului care, în redactarea originală a Legii nr. 165/2013, era fixat pentru 1 ianuarie 2016. Perioada de aproape 2 ani prevăzută inițial de legea criticată pentru epuizarea etapei administrative se încadrează în conceptul de termen rezonabil, nu însă și prelungirea acesteia cu încă 2 ani. În aplicarea acestui nou termen rezultă, în final, o perioadă de peste 4 ani necesară doar pentru efectuarea operațiunilor administrative de inventariere și centralizare, prealabile emiterii titlurilor de proprietate și punerii în posesie a persoanelor îndreptățite. O eventuală etapă jurisdicțională, de contestare a hotărârilor entităților investite de lege și de stabilire în mod definitiv, pe cale judecătorească, a drepturilor pretinse, urmată de procedura derulată în fața Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor — în situația în care nu este posibilă restituirea în natură —, operațiunile de calcul al despăgubirilor acordate, în principal, în puncte, precum și valorificarea acestora în bani, astfel cum prevede, în esență, Legea nr. 165/2013, conturează un mecanism complex și, mai ales, îndelungat, îndepărtându-se, practic, de dezideratul legii în sine și de recomandările Curții Europene a Drepturilor Omului.

40. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, precum și al art. 1—3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate și constată că dispozițiile art. 7 alin. (1) și ale art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Tribunalului Mehedinți — Secția I civilă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 31 ianuarie 2017.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
prof. univ. dr. VALER DORNEANU

Magistrat-asistent-șef,
Claudia-Margareta Krupenschi

★

OPINIE SEPARATĂ

1. În dezacord cu soluția adoptată, cu majoritate de voturi, prin Decizia nr. 44 din 31 ianuarie 2017, considerăm că dispozițiile art. 7 alin. (1) și art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în

mod abuziv în perioada regimului comunist în România sunt constituționale, fiind în acord cu art. 21 din Constituție.

2. Potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, în redactarea sa inițială, comisiile locale și județene de fond funciar sau, după caz, Comisia de Fond Funciar a Municipiului

București aveau obligația de a soluționa toate cererile de restituire, de a efectua punerile în posesie și de a elibera titlurile de proprietate până la data de 1 ianuarie 2016. Acest termen a fost prorogată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2015 pentru 1 ianuarie 2017 și, ulterior, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2016 pentru 1 ianuarie 2018. Se constată că, odată cu adoptarea Legii nr. 165/2013, legiuitorul a stabilit un termen de 2 ani și 7 luni în care comisiile locale și județene de fond funciar sau, după caz, Comisia de Fond Funciar a Municipiului București să soluționeze cererile de restituire, iar prin cele două acte normative Guvernul a prelungit acest termen cu 2 ani, ajungându-se, astfel, la o perioadă totală de 4 ani și 7 luni în care autoritățile menționate trebuie să își îndeplinească sarcinile stabilite prin lege. Prin decizia adoptată, practic, Curtea a agreeat termenul de 3 ani și 7 luni, dar nu și pe cel de 4 ani și 7 luni.

3. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, prin Hotărârea din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu împotriva României*, că statul trebuie să garanteze prin măsuri legale și administrative adecvate respectarea dreptului de proprietate, iar una dintre aceste măsuri sugerate a fost aceea a implementării urgente a unor proceduri simplificate și eficiente, întemeiate pe măsuri legislative și pe o practică judiciară și administrativă coerentă, care să poată menține un just echilibru între diferitele interese în cauză (paragraful 232). În sensul celor sugerate de Curtea de la Strasbourg se înscrie și Legea nr. 165/2013, în general, și art. 7 alin. (1) și art. 11 alin. (1), în special, cu referire la cererile de retrocedare formulate în temeiul Legii nr. 18/1991.

4. Este de observat că, spre deosebire de cererile formulate potrivit Legii nr. 10/2001 cu privire la care legiuitorul a stabilit termene exacte și care nu au fost modificate pe parcurs (art. 33 sau art. 34 din Legea nr. 165/2013), în privința cererilor de restituire întemeiate pe Legea nr. 18/1991, legiuitorul, deși a stabilit termene exacte, totuși, a simțit nevoia prorogării lor cu o perioadă de 2 ani. În aceste condiții se pune problema dacă există vreo justificare în acest sens; răspunsul este dat în nota de fundamentare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 98/2016, în care se subliniază: „Comisiile locale și județene de fond funciar au sesizat însă că, dacă se menține termenul de 1 ianuarie 2017, există riscul unor grave perturbări ale procesului de restituire, cu consecința afectării drepturilor foștilor proprietari. [...] În același timp, multe solicitări privind punerea la dispoziție a unor terenuri nu au fost încă analizate și soluționate, prin protocoale de predare-primire, de către Agenția Domeniilor Statului, ceea ce nu a permis aplicarea principiului prevalenței restituirii în natură. Menținerea în vigoare a termenului de 1 ianuarie 2017, ca dată-limită pentru soluționarea tuturor cererilor [...] ar însemna practic o împiedicare a foștilor proprietari în redobândirea terenurilor”.

5. Așadar, se constată că autoritățile administrației publice cu competențe în domeniu nu și-au îndeplinit sarcinile trasate prin Legea nr. 165/2013 în termenul prescris de art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, drept pentru care a intervenit legiuitorul în două rânduri [2015 și 2016]. Se observă, așadar, că intervenția legiuitorului, în mod evident, a prelungit faza administrativă a procesului de restituire și, în mod coroborat, a menținut în continuare suspendarea emiterii hotărârilor de validare/invalidare de către comisiile județene de fond funciar sau, după caz, de către Comisia de Fond Funciar a Municipiului București, a eliberării titlurilor de proprietate, a punerii în posesie

de către comisiile locale de fond funciar, precum și orice alte proceduri administrative în domeniul restituirii fondului funciar [art. 7 alin. (1)].

6. Acest mecanism administrativ a fost conceput de legiuitor pentru a permite autorităților competente să rezolve cererile depuse ținând cont de complexitatea acestora. Analiza complexității cererilor nu trebuie realizată numai din punctul de vedere al aprecierii calității de proprietar, al rarității/abundenței/specificității/conținutului actelor care atestă dreptul de proprietate anterioare anului 1945, al eventualelor neconcordanțe existente între actele doveditoare ale cererii, ci și faptic, în sensul că situația de pe teren nu coincide întotdeauna cu realitatea juridică atestată prin actele de proprietate ale persoanei îndreptățite. Prin urmare, autoritățile administrative competente au un dublu rol, și anume trebuie să soluționeze cererile de retrocedare depuse și coroborat să determine situația juridică a terenurilor pe vechile amplasamente pentru că, în ipoteza în care restituirea terenurilor agricole pe vechile amplasamente nu este posibilă, după validarea întinderii dreptului lor de proprietate de către comisiile județene de fond funciar sau, după caz, de către Comisia de Fond Funciar a Municipiului București, fostului proprietar sau moștenitorilor acestuia li se atribuie un teren pe un alt amplasament, în următoarea ordine [art. 12 alin. (1)]:

- a) pe terenurile din rezerva comisiei locale de fond funciar;
- b) pe terenurile proprietate publică, trecute, în condițiile legii, în proprietatea privată a statului, sau pe terenurile proprietate privată a statului, care au fost administrate pe raza unității administrativ-teritoriale de institute, de stațiuni de cercetare ori de alte instituții publice;
- c) pe terenurile proprietate publică, trecute, în condițiile legii, în proprietatea privată a statului, sau pe terenurile proprietate privată a statului, care au fost administrate de institute, de stațiuni de cercetare ori de instituții publice pe raza localităților învecinate, aflate în același județ;
- d) pe terenurile ocupate de izlazuri.

7. Pentru terenurile de la pozițiile b) și c) este nevoie de efectuarea unor operațiuni administrative anterioare atribuirii terenului și aceasta în situația de dorit în care a fost întocmită situația terenurilor agricole, cu sau fără investiții, și forestiere, aflate în domeniul public sau privat al statului sau, după caz, al unității administrativ-teritoriale, care pot face obiectul reconstituirii dreptului de proprietate pe fiecare unitate administrativ-teritorială, iar comisia județeană de fond funciar sau, după caz, comisia de Fond Funciar a Municipiului București a centralizat situațiile întocmite la nivelul unităților administrativ-teritoriale [art. 6 alin. (1) și (4) din lege]. Or, prin modificarea art. 10 alin. (1) din lege, se deduce că, prin instituirea unui nou termen, respectiv data de 15 aprilie 2018, până la care Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară va întocmi, pentru fiecare unitate administrativ-teritorială, situația comparativă a cererilor și disponibilului de teren, ulterior finalizării situațiilor anterior menționate, aceste situații centralizatoare și comparative nu au fost întocmite. În consecință, era firească prelungirea termenului de la art. 11 alin. (1) din lege, această prelungire fiind, în cea mai mare parte, o consecință a situației juridice incerte a amplasamentelor alternative celor vechi pe care se poate reconstitui dreptul de proprietate privată.

8. Așadar, prorogarea dispusă prin art. 11 alin. (1) din lege nu este una nejustificată, ci are la bază o rațiune ce ține, pe de o parte, de necesitatea analizei cu minuțiozitate a cererilor de

retrocedare depuse (pentru a nu se ajunge în situația, spre exemplu, a suprapunerii de titluri de proprietate, a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 724 din 16 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 120 din 16 februarie 2015, paragraful 39, sau a emiterii unor titluri de proprietate care nu au acoperire legală) și, pe de altă parte, de dificultatea pe care o implică identificarea unor terenuri pe care să se poată face reconstituirea dreptului de proprietate, în cazul în care această operațiune nu poate fi realizată pe vechiul amplasament.

9. Punerea în balanță a drepturilor în cauză și a câștigurilor și pierderilor diferitelor persoane afectate de procesul de transformare a economiei și a sistemului juridic al statului constituie un exercițiu de o dificultate deosebită, presupunând intervenția diverselor autorități interne. Prin urmare, Curtea apreciază că **statului trebuie să i se lase o marjă largă de apreciere pentru a alege măsurile destinate să garanteze respectarea drepturilor patrimoniale sau să reglementeze raporturile de proprietate din țară și pentru punerea lor în aplicare** (Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat, prin Hotărârea din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, paragraful 223). Prin urmare, apreciem că prelungirea cu 1 an a termenului ce expira la 31 decembrie 2016 reprezintă o măsură ce se plasează în cadrul marjei de apreciere a statului, ea fiind, totodată, justificată prin realitatea faptică/obiectivă existentă la nivelul țării.

10. În același sens se reține că instanța constituțională, în jurisprudența sa, a stabilit că termenul rezonabil este un concept esențialmente variabil și aprecierea sa se face în funcție de circumstanțele cauzei, de complexitatea cauzei, de comportamentul reclamantilor și de cel al autorităților competente, precum și de miza litigiului pentru părțile în cauză (Decizia nr. 1.533 din 28 noiembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011). Raportat la cauza de față, miza litigiului ține, pe de o parte, de necesitatea valorificării unui drept de proprietate al justițiabilului în privința bunului imobil ce se solicită a fi retrocedat, iar, pe de altă parte, de necesitatea asigurării unei securități a circuitului juridic civil raportat la obligația statului de a asigura o procedură unitară, coerentă și efectivă de soluționare a cererilor de retrocedare. Apreciem că în stabilirea acestui just echilibru între cele două interese concurente trebuie acordată precădere celui din urmă pentru considerentele deja enunțate.

11. Prin urmare, existența unei faze administrative de 3 ani și 7 luni sau 4 ani și 7 luni nu este o chestiune care să impeteze asupra accesului liber la justiție, extinderea temporală a acestei faze în dauna celei judiciare fiind justificată de complexitatea cererilor depuse și, corelativ, de identificarea unor soluții viabile pentru realizarea punerii în posesie și emiterii, în consecință, a titlului de proprietate.

12. Decizia de admitere pronunțată de Curtea Constituțională echivalează cu eliminarea fazei administrative pentru eliberarea titlurilor de proprietate și generarea unui lung șir de litigii pe rolul instanțelor judecătorești și preluarea de către acestea a unor atribuțiuni care *prima facie* trebuiau realizate de autoritățile

administrative. În aceste condiții, legiuitorul putea să nici nu mai reglementeze o fază administrativă și să lase soluționarea cererii de retrocedare în sarcina instanțelor judecătorești. Inacțiunea sau inerția autorităților administrative nu este scuizabilă, dar este justificabilă prin prisma caracterului complex al procesului de restituire pe care statul și l-a asumat.

13. Prin urmare, considerăm că ar fi fost mai înțelept ca asemenea Deciziei nr. 42 din 22 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 210 din 25 martie 2014 (și jurisprudența generată în urma acestei decizii, cu titlu exemplificativ reținându-se Decizia nr. 706 din 27 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 21 din 12 ianuarie 2015, paragraful 23, Decizia nr. 129 din 10 martie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 20 mai 2015, paragraful 23, sau Decizia nr. 861 din 10 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 144 din 25 februarie 2016, paragraful 23), Curtea, în considerentele deciziei, să avertizeze legiuitorul și, totodată, autoritățile administrației publice în sensul accelerării întocmirii situației terenurilor agricole pe unități administrativ-teritoriale și a celei centralizatoare a acestora, precum și a soluționării cererilor de retrocedare, a punerii în posesie și a emiterii titlurilor de proprietate, pentru că în caz contrar s-ar ajunge la încălcarea art. 21 și art. 44 din Constituție. Așadar, apreciem că soluția de admitere adoptată va genera din nou același haos administrativ și judiciar în gestionarea problematicei cererilor de restituire, situație care s-a dorit a fi înlăturată prin adoptarea Legii nr. 165/2013, chiar dacă operațiunile cu caracter general ce trebuie efectuate sunt întârziate, consecință a anvergurilor lor. Este adevărat că nu administrația dictează și structurează politica legislativă a țării, ci ea se supune și execută ceea ce Parlamentul a legiferat, însă, situațiile de o mare complexitate fac necesară o colaborare mult mai apropiată între aceste două puteri ale statului pentru a se ajunge la finalitatea dorită. Prin urmare, paradoxal, în cauza de față, se ajunge la sancționarea legiuitorului, chiar delegat, în condițiile în care administrația nu a reușit să se conformeze imperativelor Legii nr. 165/2013 în termenul inițial defapt de aceasta.

14. De asemenea, mai este de observat că până și în cauza care a generat prezenta excepție de neconstituționalitate acțiunea introductivă de instanță a fost formulată la 19 decembrie 2014, cu mult înainte de expirarea termenului stabilit inițial prin Legea nr. 165/2013 pentru soluționarea cererilor de retrocedare, respectiv 1 ianuarie 2016. Or, nu este permis ca o acțiune prematur formulată, prin jocul unor acte normative/decizii ale Curții Constituționale care privesc un alt interval temporal, brusc să își piardă caracterul prematur. De aceea, apreciem că decizia Curții poate viza numai cererile introduse după 1 ianuarie 2017, nicidecum pe cele anterioare acestei date, care au fost, sunt și rămân prematur formulate.

15. Pentru considerentele mai sus expuse, considerăm că dispozițiile art. 7 alin. (1) și art. 11 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 sunt constituționale, iar excepția de neconstituționalitate ar fi trebuit respinsă ca neîntemeiată.

Judecător,
prof. univ. dr. Mona-Maria Pivniceru