

LEGILE PRIVIND RESTITUIREA IMOBILELOR PRELUATE ABUZIV REFLECTATE ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE



Prof. univ. dr. **Mona-Maria Pivniceru**, Dr. **Benke Károly**
(coord.)

Dr. Valentina Bărbățeanu, Ioana Marilena Chiorean,
Andreea Costin, Irina Loredana Gulie, Patricia Marilena Ionea,
Simina Popescu-Marin, Cristina-Cătălina Turcu

Editura
Stamangiu
2021

Art. 35**1. Dreptul de proprietate al statului asupra terenurilor dobândite prin expropriere. Nerecunoașterea efectelor exproprierii. Încălcarea dreptului de proprietate publică. Neconstituționalitate**

Norma criticată	<p>Art. 35 alin. (1) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998, precum și art. 2 alin. (1) și (2) și art. 24 alin. (1), (1²) și (1⁴) din Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997.</p> <p>Prevederile art. 35 alin. (1) din Legea nr. 18/1991 au următorul cuprins: „<i>Terenurile proprietatea statului sunt acele suprafețe intrate în patrimoniul său în conformitate cu prevederile legale existente până la data de 1 ianuarie 1990 și înregistrate ca atare în sistemul de evidență al cadastrului funciar general și în amenajamentele silvice</i>”.</p>
Texte constituționale invocate	<p>Art. 16 privind egalitatea în drepturi, art. 126 alin. (2) privind competența instanțelor judecătorești și art. 136 privind proprietatea</p>
Critica de neconstituționalitate formulată	<p>Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză având ca obiect soluționarea cererii prin care s-a solicitat instanței să constate nulitatea absolută, desființarea parțială și modificarea unor titluri de proprietate emise pe numele părților pârâte în dosar. Se susține că textul de lege criticat creează o discriminare pozitivă în sensul favorizării persoanelor fizice și juridice în detrimentul proprietății publice, întrucât condiționează dovedirea dreptului de proprietate al statului de înscrierea acestuia în sistemul de evidență a proprietăților funciare. Or, în România domeniul public este parțial înscris sau chiar neînscris în cărțile funciare, deoarece, ca efect al deselor schimbări legislative, nu există un sistem general de evidență al cadastrului funciar și nici al amenajamentelor silvice. Totodată, participanții la procesul de reconstituire a dreptului de proprietate pe vechile amplasamente pot să nu cunoască sau să ignore hotărârile Guvernului pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, în condițiile în care lista acestor bunuri se publică în anexe transmise doar instituțiilor interesate.</p> <p>În cauză, se contestă constituționalitatea dispozițiilor legale care permit reconstituirea dreptului de proprietate privată în ariile naturale protejate, considerându-se că în privința terenurilor aflate în asemenea zone trebuie să opereze o interdicție generală în privința reconstituirii dreptului de proprietate privată.</p>

Analiza criticilor de neconstituționalitate	
<p><i>Dispozițiile criticate stabilesc două condiții cumulative ce trebuie întrunite pentru ca terenurile, parte a fondului funciar al României, să facă obiectul proprietății statului.</i></p> <p><i>Prima condiție este o expresie a jurisprudenței constante a Curții Constituționale.</i></p> <p><i>A doua condiție are în vedere regimul juridic în vigoare la data intrării în patrimoniul statului a terenului respectiv.</i></p> <p><i>În regimul de carte funciară reglementat de Decretul-lege nr. 115/1938, dreptul de proprietate se dobânda numai dacă acesta era înscris în cartea funciară, însă se putea se dobândi și fără înscriere în cartea funciară, din cauză de moarte, accesiune, vânzare silită și expropriere.</i></p> <p><i>Anterior Decretului-lege nr. 115/1938 în teritoriile României în care se aplica regimul de carte funciară, dreptul de proprietate se dobânda, de asemenea, numai dacă acesta era înscris în cartea funciară, iar exproprierile realizate prin Legea pentru reforma agrară trebuiau și acestea înscrise în cartea funciară.</i></p> <p><i>Aceste înscrieri nu erau realizate pentru a se constitui dreptul de proprietate al statului, ci pentru a se realiza publicitatea și opozabilitatea operațiunii realizate.</i></p>	<p>Art. 136 din Constituție</p> <p>Dispozițiile art. 35 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, lege preconstituțională, stabilesc două condiții cumulative ce trebuie întrunite pentru ca terenurile, parte a fondului funciar al României, să facă obiectul proprietății statului, respectiv să fi intrat în patrimoniul statului în conformitate cu prevederile legale existente până la data de 1 ianuarie 1990 și să fi fost înregistrate ca atare în sistemul de evidență al cadastrului funciar general și în amenajamentele silvice. În privința primei condiții enunțate, aceasta este o expresie a jurisprudenței constante a Curții Constituționale, potrivit căreia „a considera, într-o dispoziție a legii, că și imobilele preluate de stat fără titlu fac obiectul dreptului său de proprietate ar fi să se recunoască acestei legi un efect constitutiv de drept de proprietate al statului, ceea ce ar presupune fie un efect retroactiv al legii, fie recurgerea la un mod de transformare a proprietății persoanelor fizice în proprietate de stat, pe care Constituția din 1991 nu îl cunoaște și care, de aceea, nu poate fi acceptat” (a se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 73/1995, M. Of. nr. 177 din 8 august 1995, sau Decizia nr. 136/1998, M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998). În privința celei de-a doua condiții menționate de textul de lege analizat, aceasta are în vedere, de asemenea, regimul juridic în vigoare la data intrării în patrimoniul statului a terenului respectiv. Astfel, în regimul de carte funciară reglementat de Decretul-lege nr. 115/1938 pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare, publicat în M. Of. nr. 95 din 27 aprilie 1938, dreptul de proprietate se dobânda numai dacă acesta era înscris în cartea funciară [art. 17 alin. (1)]; însă, dreptul de proprietate se dobânda „fără înscriere în cartea funciară, din cauză de moarte, accesiune, vânzare silită și expropriere” (art. 26 din decretul-lege). Anterior decretului-lege menționat, în teritoriile României în care se aplica regimul de carte funciară, dreptul de proprietate se dobânda, de asemenea, numai dacă acesta era înscris în cartea funciară; în acea perioadă de timp, exproprierile realizate prin Legea pentru reforma agrară din Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș și Legea pentru reformă agrară din Bucovina, publicate în M. Of. nr. 93 din 30 iulie 1921 trebuiau și acestea înscrise în cartea funciară, în acest sens sunt dispozițiile art. 66 din Legea pentru reformă agrară din Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș și art. 48 din Legea pentru reformă agrară din Bucovina. Totuși, aceste înscrieri nu erau realizate pentru a se constitui dreptul de proprietate al statului, ci pentru a se realiza publicitatea și opozabilitatea operațiunii realizate. În caz contrar, s-ar fi ajuns ca neîndeplinirea, din varii motive, a operațiunii tehnice, în acest caz, de înscriere în cartea funciară să nege însăși modalitatea de dobândire a dreptului de proprietate – expropriere. Or, în măsura</p>

În măsura în care exproprierea a fost realizată cu respectarea prevederilor Legilor din 1921, nu se poate susține că, prin neînscriserea dreptului de proprietate astfel dobândit de către statul român în cartea funciară, acesta din urmă a pierdut dreptul de proprietate, iar cel expropriat a încasat despăgubirea plătită de statul român și a rămas și titular al dreptului de proprietate asupra terenului expropriat.

Statul a dobândit dreptul de proprietate asupra acelor terenuri prin efectul legii, înscrierea în cartea funciară neavând efecte constitutive de drepturi, ci de opozabilitate.

Până la 1 ianuarie 1990, dobândirea dreptului de proprietate prin expropriere nu era supusă condiției înscrierii în cartea funciară.

Legea nr. 18/1991 nu poate impune o condiția înscrierii în cartea funciară cu privire la bunurile expropriate deja aflate în proprietatea statului.

În caz contrar, s-ar crea o nouă situație juridică și s-ar ajunge, pe de o parte, la negarea dreptului de proprietate al statului asupra terenurilor dobândite prin expropriere și neînscrise în cartea funciară, iar, pe de altă parte, la recunoașterea implicită a dreptului de proprietate privată al persoanei expropriate.

Nerecunoașterea efectelor exproprierii realizate, respectiv dobândirea dreptului de proprietate a statului asupra terenurilor în cauză, echivalează cu încălcarea art. 136 alin. (2) din Constituție.

Legea nu poate limita competența instanțelor judecătorești, și anume a plenitudinii lor de jurisdicție cu privire la stabilirea titularului dreptului de proprietate, într-un mod care să nesocotească esența exproprierii realizate.

în care **exproprierea a fost realizată cu respectarea prevederilor Legilor din 1921**, sub aspectul dispunerii ei și a acordării de despăgubiri corespunzătoare, nu se poate susține că, prin neînscriserea dreptului de proprietate astfel dobândit de către statul român în cartea funciară, acesta din urmă a pierdut dreptul de proprietate, iar cel expropriat a încasat despăgubirea plătită de statul român și a rămas și titular al dreptului de proprietate asupra terenului expropriat. Așadar, statul a dobândit dreptul de proprietate asupra acelor terenuri **prin efectul legii**, înscrierea în cartea funciară neavând efecte constitutive de drepturi, ci de opozabilitate. Aceleași considerente sunt aplicabile *mutatis mutandis* cu privire la înregistrarea dreptului de proprietate al statului în amenajamentele silvice.

Până la 1 ianuarie 1990, dobândirea dreptului de proprietate prin expropriere nu era supusă condiției înscrierii în cartea funciară și, practic, în privința acestui mod de dobândire a proprietății, cea de-a doua condiție cuprinsă în textul analizat nu poate fi acceptată, întrucât Legea nr. 18/1991 nu poate impune o atare condiție cu privire la bunurile **deja aflate în proprietatea statului**. Condiționarea cuprinsă în teza finală a textului analizat aplicată bunurilor intrate în proprietatea statului prin expropriere ar califica noua reglementare, care are un caracter constatat ori de drept, drept una constitutivă de drepturi. Acceptând o asemenea interpretare, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 18/1991, s-ar crea **o nouă situație juridică**: pe de o parte, negarea dreptului de proprietate al statului asupra terenurilor dobândite prin expropriere și neînscrise în cartea funciară, iar, pe de altă parte, recunoașterea implicită a dreptului de proprietate privată al persoanei expropriate.

Or, **nerecunoașterea** efectelor exproprierii realizate, respectiv dobândirea dreptului de proprietate a statului asupra terenurilor în cauză, echivalează cu încălcarea art. 136 alin. (2) din Constituție. Așadar, prin condiționarea recunoașterii efectului exproprierii de înregistrarea acesteia în sistemul de evidență al cadastrului funciar general se încalcă art. 136 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia „*Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale*”.

Art. 126 alin. (2) din Constituție

De asemenea, este încălcat și art. 126 alin. (2) din Constituție, în sensul că **legea nu poate limita competența** instanțelor judecătorești, și anume a plenitudinii lor de jurisdicție cu privire la stabilirea titularului dreptului de proprietate, într-un mod care să nesocotească esența exproprierii realizate, și, pe cale de consecință, să

	<p>conducă la încălcarea prevederilor Constituției, în speță, a dreptului de proprietate al statului astfel cum acesta este prevăzut la art. 136 alin. (2) din Constituție.</p> <p>Cu privire la analiza caracterului inadmisibil al excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.2 alin.(1) și art.24 alin.(1), (1²) și (1⁴) din Legea nr.1/2000, a se vedea Titlul I, Capitolul III, §1. În raport cu competența autorității legiuitoare, speța nr. 9, p. 85.</p> <p>Cu privire la analiza caracterului inadmisibil al excepției de neconstituționalitate a prevederilor art.2 alin.(2) din Legea nr.1/2000, a se vedea Titlul I, Capitolul I, §3. Legătura cu soluționarea cauzei, speța nr. 6, p. 18.</p>
Efectele deciziei	Pentru a da eficiență efectelor produse prin expropriere, așadar, pentru a da posibilitatea instanțelor judecătorești să stabilească titularul dreptului de proprietate, s-a constatat că dispozițiile art. 35 alin. (1) din Legea nr. 18/1991 sunt constituționale în măsura în care nu condiționează dobândirea dreptului de proprietate publică prin expropriere de înscrierea acesteia în cartea funciară. În acest context, s-a reținut că, în temeiul acestei soluții, statul român va putea proba în contra mențiunilor cuprinse în cartea funciară dreptul său de proprietate dobândit prin expropriere, iar instanța judecătorească va avea competența de a stabili titularul dreptului de proprietate.
Soluția pronunțată	S-a dispus admiterea excepției de neconstituționalitate și s-a constatat că dispozițiile art. 35 alin. (1) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 sunt constituționale în măsura în care nu condiționează dobândirea dreptului de proprietate publică prin expropriere, de înscrierea acesteia în cartea funciară.
<i>Neconstituționalitate</i>	

(Decizia nr. 748/2015, M. Of. nr. 71 din 1 februarie 2016)

2. Terenuri situate în perimetrul unităților de cercetare-dezvoltare. Modalitățile de reconstruire a dreptului de proprietate. Constituționalitate

Norma criticată	<p>Art. 35 alin. (2) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998 și art. 31 alin. (3) din Legea nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvicultură „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, publicată în M. Of. nr. 200 din 30 martie 2009, care au următorul cuprins:</p> <p>– Art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991: „<i>Terenurile proprietate de stat, administrate de institutele și stațiunile de cercetări științifice, agricole și silvice, destinate cercetării și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și a animalelor</i></p>
------------------------	---

	<p><i>de rasă, precum și din administrarea Institutului pentru Testarea și înregistrarea Soiurilor de Plante de Cultură și a centrelor sale teritoriale aparțin domeniului public și rămân în administrarea acestora. În termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Guvernul, la propunerea Ministerului Agriculturii și Alimentației, va delimita suprafețele de teren strict necesare cercetării și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și animalelor de rasă și pe cele destinate producției, din administrarea institutelor și stațiunilor de cercetare și producție agricolă”;</i></p> <p>– Art. 31 alin. (3) din Legea nr. 45/2009: „<i>Terenurile date în administrarea instituțiilor și unităților de cercetare-dezvoltare de drept public sunt inalienabile, insesizabile, imprescriptibile și nu pot fi scoase din proprietatea publică și din administrarea unităților de cercetare-dezvoltare din agricultură și silvicultură decât prin lege, exceptând terenurile prevăzute la art. 6 alin. (3)”. </i></p> <p>Art. 31 alin. (3) din Legea nr. 45/2009 a fost ulterior modificat prin Legea nr. 232/2011, publicată în M. Of. nr. 884 din 14 decembrie 2011, adăugându-se încă o situație care se constituie într-o excepție de la regula stabilită prin prevederile legale menționate, și anume terenurile necesare realizării programelor de investiții de interes național în domeniul transporturilor, a căror dare în administrare se face cu respectarea prevederilor Legii nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică.</p>
<p>Texte constituționale și convenționale invocate</p>	<p>Texte constituționale:</p> <p>Art. 15 alin. (2) privind neretroactivitatea legii civile și art. 16 alin. (1) privind egalitatea în drepturi</p> <p>Texte convenționale:</p> <p>Art. 6 privind dreptul la un proces echitabil din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale</p>
<p>Critica de neconstituționalitate formulată</p>	<p>Se susține că textele de lege criticate împiedică reconstituirea dreptului de proprietate prin crearea unui tratament juridic privilegiat în favoarea unor categorii de instituții, în detrimentul altor persoane. De asemenea, prevederile art. 31 alin. (3) din Legea nr. 45/2009 aduc atingere principiului neretroactivității legii civile, în măsura în care se aplică inclusiv cererilor de reconstituire validate prin hotărâri ale comisiilor de fond funciar, adoptate anterior intrării în vigoare a legii. O astfel de intervenție legislativă adoptată în cursul procedurii de reconstituire a dreptului de proprietate și nefinalizată aduce atingere art.6 parag.1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, aspect reținut de Curtea Europeană în Hotărârea din 28 octombrie 1999, pronunțată în Cauza <i>Zielinski, Pradal, Gonzales și alții împotriva Franței</i>.</p>

Analiza criticilor de neconstituționalitate	
<p><i>Reconstituirea dreptului de proprietate pe vechile amplasamente se face în perimetrul unităților de cercetare-dezvoltare pe terenuri agricole care nu sunt indispensabile cercetării.</i></p> <p><i>Reconstituirea dreptului de proprietate se face pe alte amplasamente, dacă există teren la nivelul comisiilor locale sau persoanele îndreptățite sunt despăgubite prin echivalent, potrivit legilor fondului funciar.</i></p> <p><i>Textele de lege care reglementează regimul juridic al acestor terenuri dispun pentru viitor, fiind conforme cu principiile neretroactivității legii civile și egalității în drepturi, dat fiind că aceste prevederi legale nu creează privilegii sau discriminări și nici inegalități în fața legii și a autorităților publice, ci se aplică tuturor celor aflați în situația prevăzută de ipoteza normei legale.</i></p>	<p>Art. 15 alin. (2) și art. 16 alin. (1) din Constituție</p> <p>Autorul consideră că păstrarea terenurilor pentru care s-a solicitat reconstituirea dreptului de proprietate în administrarea unor instituții specializate ar fi acceptabilă numai după ce vor fi soluționate toate cererile de reconstituire, neputându-se înlătura <i>ab initio</i> retrocedarea lor.</p> <p>Așa cum reiese din actele dosarului, suprafața de teren asupra căreia se solicită reconstituirea dreptului de proprietate se află în proprietatea publică a statului și în administrarea Agenției Domeniilor Statului, respectiv în administrarea Stațiunii de Cercetare-Dezvoltare pentru Creșterea Bovinelor Arad.</p> <p>Potrivit art. 10 alin. (8) 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 H.G. nr. 890/2005, reconstituirea dreptului de proprietate pe vechile amplasamente se face în perimetrul unităților de cercetare-dezvoltare pe terenuri agricole care nu sunt indispensabile cercetării.</p> <p>De asemenea, potrivit prevederilor art. 52 alin. (1) din Legea nr. 45/2009, terenurile aparținând foștilor proprietari, dar indispensabile activității de cercetare-dezvoltare-inovare, colecțiile de material biologic, loturi demonstrative, suprafețe destinate producerii de sămânță și material de plantat din verigi superioare, testări tehnologice și terenurile pentru producerea furajelor necesare animalelor de experiență și producție, plantații cu rol în ameliorare, parcele amenajate special pentru experimentări multianuale rămân în administrarea unităților de profil. Reconstituirea dreptului de proprietate se face pe alte amplasamente dacă există teren la nivelul comisiilor locale sau persoanele îndreptățite sunt despăgubite prin echivalent, potrivit legilor fondului funciar.</p> <p>În acest context, prevederile de lege care reglementează regimul juridic al acestor terenuri dispun pentru viitor, fiind conforme cu principiile neretroactivității legii civile și egalității în drepturi, dat fiind că aceste prevederi legale nu creează privilegii sau discriminări și nici inegalități în fața legii și a autorităților publice, ci se aplică tuturor celor aflați în situația prevăzută de ipoteza normei legale.</p> <p>Prevederile art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu sunt incidente în cauză.</p>
Soluția pronunțată	S-a dispus respingerea, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate.
Constituționalitate	

(Decizia nr. 197/2011, M. Of. nr. 264 din 14 aprilie 2011)