

**Notă:** Reproducem în următoarele pagini decizia Curții Constituționale referitoare la Legea 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, devenită **Legea nr. 1/2009**, precum și decizia I.C.C.J., Secțiile Unite, nr. 33/2008.

## **1. Decizia Curții Constituționale nr. 1. 351 din 10 decembrie 2008**

(M. Of. nr. 881 din 24 decembrie 2008)

### **cu privire la constituționalitatea Legii 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**

Curtea Constituțională a fost sesizată, în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, asupra neconstituționalității prevederilor art. I punctul 2 și următoarele din Legea 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, de 55 de deputați (...).

Sesizarea a fost trimisă prin Adresa nr. 51/3.198 din 14 octombrie 2008 a secretarului general al Camerei Deputaților și a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 11.042 din 14 octombrie 2008, formând obiectul Dosarului nr. 2002A/2008.

Autorii sesizării de neconstituționalitate critică prevederile art. I punctul 2 și următoarele din Legea 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, pentru următoarele motive:

În ceea ce privește încălcarea dispozițiilor art. 44 alin. (1) teza întâi din Constituție, se susține că prevederile art. 2 alin. (2) din Legea nr. 10/2001 reglementează o veritabilă prezumție de proprietate ce operează pentru perioada în care proprietarul a fost lipsit de toate prerogativele dreptului de proprietate. Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că și în situația în care dreptul de proprietate al statului a luat naștere sub

imperiul unor legi anterioare contrare actualei Constituții, dreptul de proprietate nu s-a stins ca efect al intrării sale în vigoare. Autorii sesizării susțin că art. 1 punctul 2 din legea criticată abrogă prevederile anterior menționate și, pe cale de consecință, „proprietarii ale căror imobile au fost preluate fără un titlu valabil nu își mai păstrează calitatea de proprietar avută la data preluării” imobilelor de către stat, fiind astfel încălcate dispozițiile art. 44 alin. (1) teza întâi din Constituție. Prin urmare, statul român nu mai garantează dreptul de proprietate având ca obiect imobile preluate fără titlu valabil, persoanele în cauză neputându-și exercita calitatea de proprietar, deși statul are obligația să „garanteze dreptul de proprietate de la data dobândirii legale a proprietății unor astfel de imobile până la data pierderii sale legale”.

Referitor la încălcarea dispozițiilor art. 21 alin. (1) din Constituție, arată că textele legale criticate nu mai permit foștilor proprietari ale căror imobile au fost preluate de către stat, fără titlu valabil, să se adreseze justiției în scopul recunoașterii dreptului de proprietate, ci impun parcurgerea procedurii prevăzute de legea criticată. Astfel, susțin că, așa cum a statuat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 73/1995, singura modalitate de a se putea obține restituirea imobilului în cauză „este cea a sesizării instanței judecătorești și nu o procedură prevăzută de lege”, întrucât dreptul de proprietate nu a fost desființat legal niciodată. Foștii proprietari ar trebui să opteze pentru o astfel de modalitate, și nicidecum să fie obligați să o urmeze. S-a mai arătat că statul nu poate fi considerat proprietar, iar imobilele preluate fără titlu valabil nu pot fi incluse în categoria celor prevăzute de o lege privind situația juridică a locuințelor trecute în proprietatea statului.

Cu privire la încălcarea art. 15 alin. (2) din Constituție, autorii sesizării consideră că abrogarea prevederilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 10/2001 are semnificația recunoașterii unui efect constitutiv de drept de proprietate al statului, „ceea ce presupune fie un efect retroactiv al legii [...], fie recurgerea la un mod de transformare a proprietății persoanelor fizice în proprietate de stat”, contrar Constituției. Totodată, prin această abrogare, statul și-a consolidat retroactiv dreptul de proprietate asupra imobilelor preluate fără titlu valabil care nu au fost încă restituite, dar și asupra imobilelor „care au fost deja vândute nelegal foștilor chiriași”. În același timp, dispozițiile criticate anulează retroactiv calitatea de proprietara persoanelor cărora le-au fost preluate imobilele, fără titlu, de către stat și,

în consecință, acestea nu se mai pot bucura de garantarea și ocrotirea proprietății.

Referitor la încălcarea dispozițiilor art. 53 din Constituție, se susține că prin abrogarea prevederilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 10/2001 a fost restrâns exercițiul dreptului de proprietate, al dreptului de acces liber la justiție și „a egalității”, fără ca restrângerea să fie necesară într-o societate democratică și fără să fi fost respectat principiul proporționalității.

În ceea ce privește încălcarea dispozițiilor art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituție, autorii apreciază că aceste dispoziții „reprezintă aplicarea în domeniul proprietății a marelui principiu al egalității, reglementat de art. 16 din Legea fundamentală. Abrogarea prevederilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 10/2001 are efect doar pentru o singură categorie de proprietari, cei cărora li s-au preluat imobilele fără titlu valabil, nu și pentru restul proprietarilor, care ar avea dreptul să li se reconstituie proprietățile.”

Referitor la încălcarea dispozițiilor art. 16 din Constituție, autorii susțin că prin dispozițiile de lege criticate s-a realizat o diferențiere, fără o justificare obiectivă și rațională, între persoanele care au avut în proprietate imobilele preluate de stat, și anume între proprietarii deposedați cu titlu și cei deposedați fără titlu, întrucât aceștia din urmă nu mai pot fi considerați proprietari de la data la care au fost deposedați de imobilul pe care îl aveau în proprietate.

În final, consideră că, în susținerea constituționalității dispozițiilor criticate, nu se pot invoca prevederile art. 44 alin. (1) teza a doua din Constituție, deoarece, chiar dacă limitele și conținutul dreptului de proprietate sunt stabilite prin lege, aceasta trebuie să fie în concordanță cu prevederile Constituției.

Prin Adresa nr. 51/3.204 din 14 octombrie 2008, secretarul general al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție, asupra neconstituționalității prevederilor art. I punctul 2 și următoarele din Legea 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, care este semnată de 63 de deputați (...).

Sesizarea a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr. 11.075 din 14 octombrie 2008 și formează obiectul Dosarului nr. 2006A/2008.

Autorii sesizării de neconstituționalitate critică prevederile art. I punctul 2 și următoarele din Legea 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, pentru următoarele motive:

Referitor la încălcarea dispozițiilor art. 44 alin. (2) din Constituție, consideră că, deși scopul legii criticate este protejarea intereselor foștilor chiriași, care au dobândit imobilele în care locuiau în temeiul Legii nr. 112/1995, dispozițiile criticate vor avea un impact legislativ asupra cadrului normativ în vigoare și asupra foștilor proprietari care nu vor mai putea redobândi în natură imobilele.

Autorii sesizării consideră că legea criticată încalcă și dispozițiile art. 16 alin. (1) din Constituție, deoarece instituie un tratament diferențiat și inechitabil între foștii proprietari îndreptățiți doar la restituire prin echivalent și proprietarii – foști chiriași ale căror contracte de vânzare-cumpărare încheiate în baza Legii nr. 112/1995 au fost desființate de către instanțe și care sunt îndreptățiți la restituirea unor sume de bani la valoarea actuală a imobilului.

Și dispozițiile art. 46 alin. (4) din legea criticată încalcă prevederile constituționale ale art. 16 alin. (1), ale art. 21 alin. (2) și ale art. 44 alin. (2). Astfel, obligarea fostului proprietar să urmeze doar calea prevăzută de lege îi îngrădește dreptul de a mai formula acțiuni în instanță potrivit dreptului comun.

Este încălcat principiul egalității, deoarece dreptul de proprietate al celui deposedat abuziv și dreptul de proprietate dobândit de foștii chiriași în temeiul Legii nr. 112/1995 nu sunt ocrotite în mod egal de lege. Mai mult, foștilor proprietari deposedați în mod abuziv le este interzis, pentru viitor, accesul liber la justiție, ceea ce contravine și prevederilor art. 21 alin. (1) și (2) din Constituție.

Prin Legea nr. 10/2001 a fost înlăturată diferența de regim juridic dintre imobilele preluate cu titlu și cele preluate fără titlu, deoarece abrogarea prevederilor art. 2 alin. (2) din legea criticată are efectul unei noi naționalizări, deoarece persoanele ale căror imobile au fost preluate fără titlu valabil urmează să-și piardă calitatea de proprietar, încălcându-se astfel dispozițiile art. 44 alin. (4) din Constituție.

Totodată, autorii sesizării consideră că abrogarea dispozițiilor art. 43 din Legea nr. 10/2001 – prin care a fost înlăturată condiția ca la data înstrăinării imobilelor cumpărate de foștii chiriași să nu fi existat pe rolul instanțelor judecătorești litigii cu privire la aceste imobile – aduce atingere siguranței circuitului civil și generează noi situații conflictuale între foștii

proprietari deposedați abuziv, care nu pot redobândi dreptul de proprietate asupra imobilului, și proprietarii – foști chiriași, ale căror acte de proprietate încheiate în temeiul Legii nr. 112/1995 au fost desființate prin hotărâri judecătorești definitive și irevocabile. Astfel, deși prin anularea sau constatarea nulității absolute a contractului de vânzare-cumpărare, părțile au fost repuse în situația anterioară, imobilul nu va putea fi restituit în natură fostului proprietar, „întrucât hotărârea judecătorească nu va fi opozabilă dobânditorului subsecvent, urmând ca fostul proprietar să declanșeze un nou litigiu în contradictoriu cu subdobânditorii”, prelungindu-se termenul în care proprietarul își poate redobândi imobilul și încălcându-se astfel prevederile art. 21 alin. (3) din Constituție.

De asemenea, autorii sesizării consideră că limitarea posibilității fostului proprietar de a-și redobândi în natură imobilul preluat de stat încalcă prevederile constituționale ale art. 20 alin. (1) și (2). Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că este contrară prevederilor art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale vânzarea de către stat către terții de bună-credință a bunului altuia, chiar dacă vânzarea este anterioară confirmării definitive în instanță a dreptului de proprietate a reclamantului, dacă această vânzare este combinată cu lipsa despăgubirilor. Într-o atare situație, vânzarea constituie o privare de proprietate. Curtea Europeană a reținut că Legea nr. 112/1995 nu permitea statului să vândă chiriașilor un bun naționalizat în mod abuziv, de vreme ce legea reglementa doar vânzarea bunurilor legal intrate în patrimoniul statului.

Autorii sesizării susțin că modificările aduse Legii nr. 10/2001 prin legea criticată vor avea impact în ceea ce privește realizarea actului de justiție, în contextul recentului recurs în interesul legii cu privire la admisibilitatea acțiunilor în revendicare întemeiate pe dispozițiile dreptului comun având ca obiect revendicarea imobilelor preluate în mod abuziv. Prin recursul în interesul legii admis de Înalta Curte de Casație și Justiție, s-a stabilit că, în soluționarea litigiilor privind imobile preluate în mod abuziv de către stat, au prioritate față de dreptul intern dispozițiile Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

De asemenea, prevederile legii criticate referitoare la restituirea prețului de piață al imobilelor ce au făcut obiectul unor contracte de vânzare-cumpărare încheiate în baza Legii nr. 112/1995 și care au fost desființate prin hotărâri judecătorești definitive și irevocabile nu reprezintă o măsură

justă, întrucât aceste imobile nu au fost achiziționate la valoarea lor reală, ci la o valoare mică, ceea ce conduce la o îmbogățire fără justă cauză, în detrimentul patrimoniului statului. Astfel, prețul plătit de chiriași nu a fost calculat la valoarea de piață, ci pe baza unor acte normative adoptate în perioada anilor 1977-1992. Prin urmare, statul va suporta diferența dintre prețul plătit de către chiriașul cumpărător și valoarea actuală de piață a imobilului, fără ca acesta să aibă un interes legitim și fără ca imobilul să reprezinte un „bun”, în sensul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. Aplicarea aceluiași tratament juridic atât proprietarilor deposedați abuziv, cât și chiriașilor care au cumpărat locuințele în temeiul Legii nr. 112/1995 contravine spiritului Legii nr. 10/2001 care are caracter reparator pentru îndreptarea abuzurilor săvârșite de regimul abolit. Chiriașii deveniți, astfel, proprietari nu fac parte din categoria menționată și, de aceea, aplicarea unui tratament juridic egal are semnificația protejării „unor persoane care se aflau la un moment dat în situații favorabile”, ce devin astfel „o clasă privilegiată”, contrar prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție.

Autorii sesizării susțin că legea criticată încalcă și dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție, deoarece nu există suficientă sursă de finanțare pentru restituirea prețului către proprietarii – foști chiriași, care se face din fondul extrabugetar prevăzut de art. 13 alin. (6) din Legea nr. 112/1995, constituit din sumele obținute din vânzarea apartamentelor care nu s-au restituit în natură și din lansarea unor împrumuturi de stat, în condițiile Legii nr. 91/1993 privind datoria publică.

Legea criticată nu respectă nici dispozițiile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Aceasta instituie un paralelism legislativ, deoarece conține reglementări care sunt cuprinse și în Legea nr. 10/2001 sau în alte acte normative în materie adoptate de Guvern, de exemplu: Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 68/2006 privind măsuri pentru dezvoltarea activității în domeniul construcțiilor de locuințe prin programe la nivel național și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2007 privind asigurarea fondului de locuințe sociale destinate chiriașilor evacuați sau care urmează a fi evacuați din locuințele retrocedate foștilor proprietari. Precizează că forma inițială a actului normativ a fost modificată prin amendamentele adoptate, ceea ce a determinat neconcordanța dintre expunerea de motive și forma finală a legii, încălcându-se astfel dispozițiile art. 74 alin. (3) din Constituție. În confor-

mitate cu dispozițiile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizările au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctele lor de vedere.

Guvernul a transmis Curții Constituționale, cu Adresa nr. 5/5.599, 5.601/C.P.T. din 31 octombrie 2008, punctul său de vedere, în care se arată că sesizările sunt întemeiate după cum urmează:

Prevederile legii criticate încalcă dispozițiile art. 44 alin. (2) din Constituție, deoarece „imobilele înstrăinate în temeiul Legii nr. 112/1995 nu se vor mai restitui în natură, foștii proprietari având doar dreptul la măsuri reparatorii în echivalent.”

Modificarea adusă Legii nr. 10/2001 prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente a instituit principiul prevalenței restituirii în natură și, numai în cazuri expres prevăzute de lege, acordarea de măsuri reparatorii în echivalent. Prin legea criticată restituirea în natură a devenit excepție. Astfel, Legea nr. 10/2001, raportată la prevederile Legii nr. 112/1995 reglementează: – posibilitatea restituirii în natură, în anumite cazuri, a imobilelor pentru care au formulat cereri de restituire; – acordarea unei despăgubiri în echivalent dacă nu mai este posibilă restituirea în natură; – acordarea pentru cei care nu au beneficiat de măsuri reparatorii a posibilității de formulare a cererilor de restituire.

Legea nr. 112/1995 reglementează condițiile în care puteau fi cumpărate imobilele, și anume: să fie preluate cu titlu; aceste imobile să nu fi fost restituite în natură celor îndreptățiți, calitatea de chiriași la momentul apariției legii și expirarea unui termen de 6 luni de la data intrării legii în vigoare. Verificarea respectării acestor condiții se face în cadrul judecării unor acțiuni în anularea contractelor de vânzare-cumpărare a imobilelor încheiate în temeiul Legii nr. 112/1995, introduse de foștii proprietari. Conferirea caracterului autentic tuturor contractelor de vânzare-cumpărare astfel încheiate are ca efect excluderea acestora de la controlul judecătoresc, contrar dispozițiilor art. 21 din Constituție. Chiar dacă Legea nr. 10/2001 nu ar fi prevăzut sancțiunea nulității absolute a acestor contracte de înstrăinare, aceeași sancțiune este aplicabilă și în temeiul art. 966 din Codul civil.

Limitarea dreptului foștilor proprietari de a-și redobândi imobilele în natură și la acordarea de măsuri reparatorii în echivalent contravine dispo-

zițiilor art. 44 din Constituție, deoarece dreptului de proprietate i se substituie dreptul de creanță al proprietarului, ceea ce echivalează cu o formă de expropriere.

De asemenea, Guvernul apreciază că restituirea către chiriași a prețului actualizat la nivelul pieței constituie o discriminare față de foștii proprietari, contrar art. 16 din Constituție, dar și o îmbogățire fără just temeii.

Prevederile criticate sunt contrare și dispozițiilor art. 21 alin. (1), (2) și (3) din Constituție, întrucât obligarea proprietarului de a urma doar calea prevăzută de Legea nr. 10/2001 și inadmisibilitatea implicită a promovării unei acțiuni în revendicare de drept comun reprezintă atât o încălcare a dreptului de acces la justiție, cât și a dreptului de proprietate. Titularul dreptului de proprietate ar trebui ca, în vederea recunoașterii acestui drept, să beneficieze de toate pârghiile legale, administrative și judiciare.

Cu privire la abrogarea art. 43 din Legea nr. 10/2001, Guvernul consideră că prin abrogarea dispozițiilor referitoare la interdicția temporară de înstrăinare a imobilelor, vânzările acestora vor fi supuse echivocului atâta vreme cât pe rolul instanțelor judecătorești vor exista acțiuni în anularea contractelor de vânzare-cumpărare a respectivelor imobilele.

Limitarea posibilității fostului proprietar de a-și redobândi imobilele în natură încalcă art. 20 alin. (1) și (2) din Constituție, ceea ce expune statul român la noi condamnări din partea Curții Europene a Drepturilor Omului. În jurisprudența sa în materie, aceasta a reținut că statul, vânzând apartamentul unui terț, pe care ar fi trebuit să-l restituie proprietarului deposedat, l-a privat pe proprietar de orice posibilitate de a redobândi posesia asupra aceluiași apartament. Astfel, statul nu și-a îndeplinit obligația de a asigura reclamantului exercitarea efectivă a dreptului său de proprietate, drept garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, încălcând justul echilibru ce trebuie să existe între interesul public și imperativele protejării dreptului de proprietate. Se afirmă că prevederile noii legi nu îndeplinesc cerințele impuse de Convenție în ceea ce privește accesibilitatea și previzibilitatea normei juridice. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că intervenția legiuitorului pe parcursul derulării unei proceduri administrative sau judiciare, prin măsuri care să avantajeze una din părți, influențând soluția pe fond a litigiului, incoerența pe plan legislativ și divergențele de jurisprudență din materia naționalizării imobilelor, sunt de natură să creeze un climat general de incertitudine și



nesiguranță juridică. Prin abrogarea art. 2 alin. (2) din Legea nr. 10/2001 se consfințesc actele de naționalizare și de preluare abuzivă a imobilelor. Aceasta ar conferi legii un efect constitutiv al dreptului de proprietate al statului, ceea ce presupune să se recunoască legii un efect retroactiv, contrar art. 15 alin. (2) din Constituție, sau transformarea proprietății persoanelor fizice în proprietate de stat, cu încălcarea art. 44 alin. (4) din Legea fundamentală.

În ceea ce privește prevederile potrivit cărora nu sunt îndreptățite la măsuri reparatorii persoanele ale căror averi au fost dobândite ilicit, în conformitate cu hotărârile judecătorești pronunțate până la 6 martie 1945, Guvernul consideră că aceste dispoziții au caracter retroactiv, întrucât se apreciază ca fiind legale măsurile adoptate în trecut.

Referitor la dispozițiile prin care se prevede că actele juridice de înstrăinare ce au ca obiect imobile preluate fără titlu valabil, considerate astfel anterior intrării în vigoare a Legii nr. 213/1998, sunt lovite de nulitate absolută, cu excepția actelor încheiate cu bună-credință, susține că aceste prevederi modifică pentru trecut condițiile de existență a sancțiunii nulității, validând înstrăinările unor imobile preluate fără titlu valabil în baza Legii nr. 112/1995. Astfel, se încalcă dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituție și principiul stabilității raporturilor juridice.

**Președintele Camerei Deputaților și al Senatului** nu au comunicat punctele lor de vedere.

Având în vedere că obiectul celor două sesizări vizează aceeași lege, Curtea a dispus conexarea Dosarului nr. 2006A/2008 la Dosarul nr. 2002/A/2008.

#### CURTEA,

examinând sesizările de neconstituționalitate, raportul întocmit de judecătorul-raportor, punctul de vedere comunicat de Guvernul României și dispozițiile Legii 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, raportate la prevederile Constituției României și dispozițiile Legii nr. 47/1992 pentru organizarea și funcționarea Curții Constituționale, reține următoarele:

Curtea a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 1, 10, 15, 16 și 18 din Legea nr. 47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor de lege criticate.

Obiectul sesizărilor de neconstituționalitate privește două categorii de aspecte, ce țin, pe de o parte, de constituționalitatea extrinsecă a legii, iar pe de altă parte, de constituționalitatea intrinsecă a acesteia.

Examinând criticile de neconstituționalitate, Curtea Constituțională constată:

**I.** În privința criticii referitoare la neconstituționalitatea extrinsecă a legii criticate:

Deși autorii sesizărilor susțin că s-a adus atingere art. 74 alin. (3) din Constituție, Curtea reține că, în realitate, aceștia au avut în vedere dispozițiile alin. (4) al aceluiași articol potrivit căruia: „*Deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul la inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de lege.*”

Autorii sesizării consideră că la propunerea legislativă a inițiatorilor s-au formulat amendamente care au fost adoptate, astfel încât există neconcordanțe între expunerea de motive și forma finală a legii, care are un conținut diferit față de forma inițială, contrar prevederilor art. 74 alin. (4) din Constituție, potrivit cărora propunerile legislative pot fi prezentate numai în forma cerută proiectelor de legi. Curtea Constituțională constată că această critică este nefondată deoarece propunerea legislativă formulată de inițiatori a fost făcută în forma cerută pentru proiectele de lege, fiind însoțită de expunere de motive și avizată de Consiliul legislativ, deci cu respectarea art. 74 alin. (4) din Constituție.

**II.** În privința criticii de neconstituționalitate intrinsecă, ce vizează prevederile art. 1 punctul 2 și următoarele din Legea 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, Curtea constată următoarele:

1. Cu privire la criticile privind neconstituționalitatea prevederilor art. 1, punctul 2 din legea criticată, autorii sesizării susțin că acestea încalcă, în primul rând, dispozițiile art. 44 alin. (1) teza întâi și alin. (4) din Legea fundamentală.

Art. 1 punctul 2 abrogă alineatul (2) al articolului 2 din Legea nr. 10/2001, iar acest alineat prevede: „*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 prezentei legi.”*

Dispozițiile constituționale pretins încălcate au următorul cuprins:

– Art. 44 alin. (1) și (4): „(1) *Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. [...]*

(4) Sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor.”

– Examinând critica de neconstituționalitate față de prevederile alin. (1) teza întâi a art. 44 din Legea fundamentală, Curtea constată că aceasta este nefondată, întrucât Legea nr. 10/2001 reglementează în mod expres posibilitatea persoanelor ale căror imobile au fost preluate fără titlu valabil de a beneficia de măsuri reparatorii,

Dispozițiile criticate sunt în concordanță și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care prin deciziile sale obligă, într-adevăr, statul la măsuri reparatorii, dar nu în mod exclusiv la restituirea imobilelor în natură, măsurile reparatorii putând consta și în despăgubiri prin echivalent. Curtea Europeană, în cele mai multe dintre hotărârile ce vizează măsurile reparatorii, se referă la punerea în executare a hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile, iar nu la modalitățile de restituire a imobilelor în natură sau prin echivalent, și a statuat că vânzarea de către stat a bunului unei persoane către terți de bună-credință reprezintă o privare de proprietate, care dacă este combinată cu lipsa totală de despăgubire este contrară art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. De exemplu: *Cauza Johana Huber împotriva României – 2008*. Așadar, Curtea Constituțională reține că este contrar prevederilor art. 1 din menționatul protocol actul juridic prin care o persoană îndreptățită la restituire este privată de proprietate dacă nu beneficiază de măsuri reparatorii. Or, din cuprinsul art. 1 și următoarele ale Legii nr. 10/2001, rezultă că cei îndreptățiți, cărora nu li se restituie imobilul în natură, beneficiază de măsuri reparatorii prin echivalent. În aceste condiții, Curtea constată că prevederile criticate nu încalcă dispozițiile art. 44 alin. (1) teza întâi din Constituție.

– în sesizările formulate, se susține că abrogarea art. 2 alin. (2) din Legea nr. 10/2001 are efectul unei „noi naționalizări” fiind contrară art. 44 alin. (4) din Constituție pentru motivul că persoanele ale căror imobile au fost preluate, fără titlu, de către stat, își vor pierde calitatea de proprietar.

Curtea constată că prevederile art. I punctul 2 din legea criticată sunt în concordanță cu dispozițiile constituționale menționate. Prin operațiunea juridică de acordare a măsurilor reparatorii, legiuitorul a urmărit menținerea unui just echilibru între interesul general al societății și interesele persoanelor îndreptățite.

**Dobândirea, în proprietate, de către chiriași a imobilelor prin vânzare-cumpărare, cu respectarea condițiilor prevăzute în Legea nr. 112/1995, dă expresie principiului general de drept potrivit căruia dobândirea cu bună-credință cu titlu oneros a unui bun valorează proprietate pentru cumpărător.** Presumția *de bună-credință* este o prezumție relativă (*juris tantum*), ce poate fi răsturnată în fața instanței de judecată, prin dovedirea relei-credințe a dobânditorului.

– în ceea ce privește încălcarea art. 15 alin. (2) din Constituție, Curtea constată că prevederile art. I pct. 2 din legea criticată sunt în concordanță cu dispozițiile constituționale invocate, conform cărora: „*Legea dispune numai pentru viitor; cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile*”. Persoanele ale căror bunuri au fost preluate în mod abuziv de către stat beneficiază, potrivit legii, de măsuri reparatorii, astfel încât Curtea nu poate reține caracterul retroactiv al textului legal examinat.

– Referitor la critica de neconstituționalitate potrivit căreia textul criticat încalcă *dreptul de acces la justiție* prevăzut de art. 21 alin. (1) din Legea fundamentală, conform căruia „*Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime*”, Curtea constată că aceasta este neîntemeiată, deoarece persoanele îndreptățite la acordarea de măsuri reparatorii se pot adresa justiției, dacă sunt nemulțumite de soluționarea cererii în cadrul procedurii administrative. De aceea nici susținerile referitoare la încălcarea dispozițiilor art. 53 din Constituție nu sunt întemeiate, deoarece prin legea criticată nu se restrânge exercițiul dreptului de acces la justiție.

2. Referitor la critica de neconstituționalitate privind dispozițiile art. I punctul 13 din legea examinată, prin care, după alineatul (3) al articolului 46 se introduce alin. (4), ce prevede că: „*persoana îndreptățită are obligația de a urma calea prevăzută de prezenta lege, după intrarea acesteia în vigoare. Prevederile prezentei legi se aplică cu prioritate*”, Curtea observă următoarele:

Cât privește pretinsa contrarietate față de dispozițiile art. 16 alin. (1) și art. 44 alin. (2) teza întâi din Constituție, deoarece textul legal criticat nu

ocrotește în mod egal dreptul de proprietate al celor deposedați abuziv și dreptul de proprietate dobândit de foștii chiriași în temeiul Legii nr. 112/1995, Curtea reține că aceasta este nefondată, deoarece principiul egalității impune aplicarea aceluiași tratament juridic unor persoane aflate în aceeași situație juridică. Or, foștii proprietari ale căror imobile au fost preluate în mod abuziv se află în situație juridică diferită față de proprietarii care au dobândit dreptul de proprietate în calitate de foști chiriași, în baza Legii nr. 112/1995. Astfel, prima categorie beneficiază de măsuri reparatorii datorate preluării abuzive a imobilelor de către stat, în timp ce a doua categorie beneficiază de plata unor despăgubiri ca urmare a desființării pe cale judecătorească a contractelor de vânzare-cumpărare. Este echitabil, în această situație, ca statul să acorde despăgubiri la prețul de piață al imobilelor, care să permită cumpărarea unei noi locuințe, având în vedere că, la data dobândirii aceluși imobil de la stat, cumpărătorul a plătit prețul real al imobilului, stabilit în conformitate cu actele normative în vigoare la acel moment.

Referitor la susținerea potrivit căreia obligarea persoanei îndreptățite să urmeze doar calea prevăzută de legea criticată, îngrădind dreptul fostului proprietar de acces liber la justiție, contrar prevederilor art. 21 alin. (1) și (2) din Constituție, Curtea apreciază că aceasta este neîntemeiată. Legea nu obstrucționează accesul la justiție al celor îndreptățiți la măsuri reparatorii, ci prevede doar calea administrativă, calea legală pentru acordarea de reparații în natură sau prin echivalent. Art. 26 alin. (3) al Legii nr. 10/2001 prevede că decizia sau dispoziția de respingere a notificării sau a cererii de restituire în natură poate fi atacată de persoana care se pretinde îndreptățită la instanța de judecată, iar art. 19 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. 653 din 22 iulie 2005 prevede că deciziile adoptate de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor pot fi atacate cu contestație în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. De altfel, Curtea observă că atât Legea nr. 10/2001, cât și legea criticată sunt legi reparatorii speciale. În acest sens este și Decizia nr. XXXIII din 9 iunie 2008 a Înaltei Curți de Casație și Justiție în care s-a statuat că, „în cazul concursului dintre legea specială și legea generală, se aplică legea specială, conform principiului

*specialia gerieralibus derogant*, chiar dacă aceasta nu este prevăzut în legea specială”.

3. În ceea ce privește critica referitoare la neconstituționalitatea dispozițiilor art. I punctele 16, 17 și 18 din legea criticată, Curtea constată că nici aceasta nu este întemeiată.

Textele criticate prevăd următoarele:

**Art. I: „16. După alineatul (2) al articolului 50 se introduce un nou alineat, alin. (2<sup>1</sup>), cu următorul cuprins:**

«(2<sup>1</sup>) Cererile sau acțiunile în justiție având ca obiect restituirea prețului de piață al imobilelor, privind contractele de vânzare-cumpărare încheiate cu respectarea prevederilor Legii nr. 112/1995 cu modificările ulterioare, care au fost desființate prin hotărâri judecătorești definitive și irevocabile, sunt scutite de taxele de timbru.»

**17. Alineatul (3) al articolului 50 se modifică și va avea următorul cuprins:**

«(3) Restituirea prețului prevăzut în alin. (2) și (2<sup>1</sup>) se face de către Ministerul Economiei și Finanțelor din fondul extrabugetar constituit în temeiul art. 13 alin. (6) din Legea nr. 112/1995, cu modificările ulterioare.»

**18. După articolul 50 se introduce un nou articol, art. 50<sup>1</sup>, cu următorul cuprins:**

«**Art. 50<sup>1</sup>. (1) Proprietarii ale căror contracte de vânzare-cumpărare, încheiate cu respectarea prevederilor Legii nr. 112/1995, cu modificările ulterioare, au fost desființate prin hotărâri judecătorești definitive și irevocabile, au dreptul la restituirea prețului de piață al imobilelor, stabilit conform standardelor internaționale de evaluare.**

(2) Valoarea despăgubirilor prevăzute la alin. (1) se stabilește prin expertiză.»”

Autorii sesizării critică aceste dispoziții pentru că restituirea prețului de piață nu reprezintă o măsură justă deoarece imobilele au fost cumpărate la o valoare mică și ar conduce la o îmbogățire fără justă cauză. Restituirea ar urma să se facă din fondul extrabugetar constituit în baza art. 13 alin. (6) din Legea nr. 112/1995, însă sumele acestui fond sunt insuficiente, ceea ce contravine dispozițiilor art. 138 alin. (5) din Constituție, potrivit căruia „*Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”.

Or, Curtea a arătat deja că acordarea unor despăgubiri la valoarea actuală a imobilelor are natura juridică a unei măsuri echitabile, menită să

le ofere foștilor chiriași posibilitatea de a-și cumpăra o locuință, ceea ce este în consens cu dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție potrivit cărora: *„România este stat de drept, în care [...] drepturile și libertățile cetățenilor [...] dreptatea [...] reprezintă valori supreme [...] și sunt garantate.”*

Curtea constată că este neîntemeiată și susținerea potrivit căreia textele criticate încalcă dispozițiile art. 138 alin. (5) din Constituție, deoarece nu există surse de finanțare. Nici în punctul de vedere asupra sesizărilor de neconstituționalitate transmis Curții Constituționale și nici în informarea prezentată Parlamentului în conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție Guvernul nu face, în mod expres, nicio referire la imposibilitatea finanțării. De altfel, art. I pct. 17 din legea criticată, care modifică alin. (3) al art. 50 din Legea nr. 10/2001, prevede că *„Restituirea prețului prevăzut ia alin. (2) și (21) se face de către Ministerul Economiei și Finanțelor din fondul extrabugetar constituit în temeiul art. 13 alin. (6) din Legea nr. 112/1995, cu modificările ulterioare”*.

4. Cu referire la critica privind dispozițiile art. I punctul 9 din legea supusă controlului, prin care se abrogă art. 43 din Legea nr. 10/2001, autorii sesizării susțin, în esență, că abrogarea acestui articol ce interzice înstrăinarea imobilelor timp de 10 ani de la încheierea contractului de vânzare-cumpărare aduce atingere stabilității raporturilor juridice. Curtea constată că art. 43 din Legea nr. 10/2001 reglementează interdicția temporară de înstrăinare a imobilelor dobândite exclusiv prin contracte de vânzare-cumpărare încheiate în condițiile Legii nr. 112/1995, acte juridice civile cu titlu oneros, și nu prin acte juridice civile cu titlu gratuit ca în cazul altor interdicții. Menținerea acestei interdicții contravine principiului potrivit căruia proprietarul dispune liber de bunul dobândit, în condițiile legii.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 146 lit. a) și al art. 147 alin. (4) din Constituția României, precum și al art. 11 alin. (1) lit. A. a), al art. 15 alin. (1) și al art. 18 din Legea nr. 47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
în numele legii  
DECIDE:

Constată că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada

## 1 Legea nr. 10/2001

---

6 martie 1945 – 22 decembrie 1989 este constituțională. Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

(...)

### OPINIE SEPARATĂ

În opoziție cu opinia majoritară apreciem că sesizările de neconstituționalitate a prevederilor art. 1 pct. 2 și următoarele din Legea 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 sunt întemeiate, dispozițiile legale criticate încălcând dispozițiile constituționale la care se referă autorii sesizării, după cum urmează:

1. Cu privire la criticile ce vizează neconstituționalitatea prevederilor art. 1 pct. 2 din legea criticată

a) în ceea ce privește încălcarea art. 20, art. 24 alin. (1) teza I și a II-a și alin. (4) din Constituție

Prin art. 1 pct. 2 se abrogă alin. (2) al art. 2 din Legea nr. 10/2001. Prin abrogarea art. 1 alin. (2), legea devine neconstituțională fiind contrară prevederilor art. 20, art. 44 alin. (1) și (4) din Constituție. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că proprietarii a căror imobile au fost preluate de stat **fără titlu** și-au păstrat titlul de proprietate asupra acestor imobile.

Astfel, prin Decizia nr. 73 din 19 iulie 1995, cu privire la constituționalitatea unor prevederi ale Legii pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinație de locuințe, trecute în proprietatea statului, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 177 din 8 august 1995 (Legea nr. 112/1995), a statuat că dreptul de proprietate al persoanelor fizice nu a fost desființat legal în „situația locuințelor care au fost preluate de stat printr-un act administrativ ilegal, ori pur și simplu în fapt, așadar **fără titlu**, în condițiile inexistenței unei reglementări legale care să constituie temeiul juridic al constituirii dreptului de proprietate al statului.

În asemenea cazuri, dreptul de proprietate al persoanei fizice nu a fost desființat legal, astfel încât, statul nefiind proprietar, asemenea imobile nu pot fi incluse în categoria celor avute în vedere într-o lege al cărei obiect este reglementarea situației juridice a locuințelor trecute în proprie-



tatea statului. În alți termeni, măsurile cuprinse în lege (acordarea de despăgubiri, vânzarea locuințe lor către chiriașii care le ocupă ori păstrarea lor în patrimoniul statului) nu sunt aplicabile acelor locuințe cu privire la care statul nu a dobândit, legal, dreptul de proprietate”.

Jurisprudența Curții Constituționale este în consens cu practica jurisdicțională a CEDO, care în *Cauza Hollitzer împotriva României* (2008) a reținut: „Constatarea ilegalității confiscării bunului, precum și lipsa unui titlu al statului asupra aceluiași bun au drept efect recunoașterea, indirect și cu efect retroactiv, asupra dreptului de proprietate al reclamantilor asupra bunurilor lor.”

Acordarea prin lege de măsuri reparatorii persoanelor a căror imobile au fost preluate fără titlu echivalează cu transformarea dreptului de proprietate asupra imobilelor într-un drept de creanță, ceea ce contravine art. 44 alin. (1) din Constituție. Dar, acordarea de despăgubiri sau măsuri reparatorii persoanelor a căror imobile au fost preluate fără titlu considerăm că nici nu mai este posibilă atâta vreme cât prin legea criticată nu s-a acordat un termen în care aceste persoane să poată depună notificări prin care să ceară acordarea de despăgubiri sau măsuri reparatorii, termenul inițial prevăzut de Legea nr. 10/2001 pentru depunerea notificării lor fiind de mult împlinit.

b) Dispozițiile legale criticate contravin și dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Constituție referitoare la ne retroactivitatea legii civile. În Decizia nr. 173/1995, Curtea a stabilit că; „a considera, într-o dispoziție a legii, că și imobilele preluate de stat, **fără titlu**, fac obiectul dreptului său de proprietate ar însemna să se recunoască legii 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”.

c) Considerăm că și critica referitoare la îngrădirea accesului la justiție este întemeiată. Prin abrogarea art. 2 alin. (2) din Legea nr. 10/2001, proprietarii ale căror imobile au fost preluate fără titlu nu mai au posibilitatea să introducă acțiune pentru realizarea dreptului lor de proprietate.

Intenția legiuitorului de a îngrădi accesul la justiție al persoanelor al căror imobile au fost preluate **fără titlu** se desprinde și din art. 1 pct. 13 din legea criticată, care obligă persoana îndreptățită la restituire să urmeze

calea prevăzută de legea specială, aceasta nemaiaivând la îndemână acțiunea în revendicare.

d) întemeiată este și critica referitoare la încălcarea dispozițiilor constituționale ale art. 16 privind egalitatea în drepturi, deoarece legea criticată stabilește o diferențiere între cele două categorii de persoane îndreptățite la măsuri reparatorii fără a exista o justificare obiectivă și rezonabilă,

2. Cu privire la critica dispozițiilor art. 1 pct. 9 din lege prin care au fost abrogate prevederile art. 43 din Legea nr. 10/2001.

Considerăm că înlăturarea interdicției de înstrăinare a imobilelor cumpărate de foștii chiriași în baza Legii nr. 112/1995 este neconstituțională. Interdicția de înstrăinare a locuinței timp de 10 ani, de la cumpărare sau până la soluționarea definitivă și irevocabilă a acțiunilor formulate de foștii proprietari, este o măsură legală de indisponibilizare menită să scoată din circuitul civil imobile al căror regim juridic este disputat, fiind totodată o formă de protecție socială a foștilor chiriași care au dobândit dreptul de proprietate în baza Legii nr. 112/1995.

Abrogarea acestei interdicții de vânzare este de natură să genereze noi raporturi juridice nesigure care aduc atingere stabilității raporturilor juridice.

Ori, într-un stat de drept, ce se bazează pe valoarea constituțională de dreptate prevăzută la art. 1 alin. (3) din Constituție, autoritățile publice au obligația să asigure stabilitatea raporturilor juridice.

În jurisprudența sa, CEDO a statuat că intervenția legiuitorului pe parcursul derulării unei proceduri administrative sau juridice, prin măsuri care să avantajeze una dintre părți, influențând soluția pe fond a litigiului, este de natură să creeze un climat general de incertitudine și nesiguranță juridică.

## 2. Decizia nr. 33 din 9 iunie 2008

cu privire la admisibilitatea acțiunii în revendicare, întemeiată pe dispozițiile dreptului comun, având ca obiect revendicarea imobilelor preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, formulată după intrarea în vigoare a Legii nr. 10/2001

C. civ., art. 480  
Legea nr. 10/2001

Acțiunile întemeiate pe dispozițiile dreptului comun, având ca obiect revendicarea imobilelor preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, formulate după intrarea în vigoare a Legii nr. 10/2001 și soluționate neunitar de instanțele judecătorești, stabilesc:

Concursul dintre legea specială și legea generală se rezolvă în favoarea legii speciale, conform principiului *specialia generalibus derogant*, chiar dacă acesta nu este prevăzut expres în legea specială.

În cazul în care sunt sesizate neconcordanțe între legea specială, respectiv Legea nr. 10/2001, și Convenția europeană a drepturilor omului, aceasta din urmă are prioritate. Această prioritate poate fi dată în cadrul unei acțiuni în revendicare, întemeiată pe dreptul comun, în măsura în care astfel nu s-ar aduce atingere unui alt drept de proprietate ori securității raporturilor juridice.

(M. Of. nr. 108 din 23 februarie 2009)

Sub președinția domnului prof. univ. dr. Nicolae Popa, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție,

Secțiile Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, în conformitate cu dispozițiile art. 25 lit. a) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, s-au întrunit pentru a examina recursul în interesul legii, declarat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, cu privire la admisibilitatea acțiunii în revendicare, întemeiată pe dispozițiile dreptului comun, având ca obiect revendicarea imobilelor preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, formulată după intrarea în vigoare a Legii nr. 10/2001.