

# Capitolul I

## Reconstituirea și constituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor în temeiul Legii fondului funciar nr. 18/1991

### Introducere

1. Legea fondului funciar nr. 18/1991 a fost publicată în M. Of. nr. 37 din 20 februarie 1991 și a fost republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998, ea suferind și după această dată numeroase modificări și completări prin: O.U.G. nr. 1/1998 (aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 218/1998); Legea nr. 54/1998; O.U.G. nr. 102/2001 (aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 400/2002); Legea nr. 545/2001; Legea nr. 247/2005; Legea nr. 358/2005; O.U.G. nr. 209/2005, aprobată prin Legea nr. 263/2006; Legea nr. 341/2006, Legea nr. 47/2007, Legea nr. 340/2007, Legea nr. 67/2010 și Legea nr. 71/2010.

2. Scopul Legii nr. 18/1991 este acela de a repara prejudiciile suferite de foștii proprietari prin colectivizarea terenurilor sau prin trecerea lor în mod abuziv în proprietatea statului. Spre acest demers, legea în discuție prevede modalitățile de stabilire a dreptului de proprietate, procedura de reconstituire a acestui drept, organele cu atribuții în această materie, sfera persoanelor îndreptățite să beneficieze de măsurile reparatorii prevăzute de lege, categoriile de terenuri care intră sub incidența ei etc.

Așa cum a statuat în mod constant în practica sa Curtea Constituțională<sup>1</sup>, întinderea și amploarea măsurilor reparatorii, precum și oportunitatea luării unor asemenea măsuri sunt atributul suveran al legiuitorului, în acord cu politica economică a statului și cu finalitatea reparatorie a legii.

Din punctul de vedere al conflictului legilor în timp și al diferențierii dreptului subiectiv constituit sub imperiul legii anterioare de cel născut potrivit legii posteroare, Curtea Constituțională a arătat<sup>2</sup> că legea posteroară nu poate să aducă atingere modalității în care legea anterioară a constituit dreptul respectiv, deoarece ar însemna să retroactiveze (*tempus regit actum*). În consecință, chiar dacă modurile în care, sub imperiul legilor anterioare, a luat naștere dreptul de proprietate al statului nu sunt corespunzătoare prevederilor Constituției, dreptul de proprietate al statului (constituit potrivit reglementărilor legale anterioare actualei legi fundamentale) nu este stins ca efect al intrării în vigoare a legii noi.

---

<sup>1</sup> C.C., Decizia nr. 184/2004 (M. Of. nr. 528 din 11 ianuarie 2004); Decizia nr. 1285/2008 (M. Of. nr. 106 din 20 februarie 2008).

<sup>2</sup> C.C., Decizia nr. 73/1995 (M. Of. nr. 177 din 8 august 1995).

Instanța de contencios a drepturilor omului a stabilit că statele-părți ale Convenției europene a drepturilor omului, adoptată la data de 4 noiembrie 1950<sup>1</sup>, și ale Protocoalelor sale adiționale au **o amplă marjă de apreciere** de „a determina domeniul de aplicație al legislației pe care ele pot să o adopte în materia restituirii unor bunuri trecute în orice mod în proprietatea lor”, de a stabili „condițiile pe care trebuie să le îndeplinească persoanele cărora li se restituie dreptul de proprietate asupra unor bunuri de care au fost deposedate” sau cu privire la „oportunitatea excluderii unor categorii de foști proprietari de la recunoașterea unui drept de restituire”<sup>2</sup>.

Însă, atunci când un stat contractant adoptă o lege ce prevede restituirea totală sau parțială, în natură sau prin echivalent, „a unor bunuri confiscate de un regim anterior”, se naște „un nou drept de proprietate în patrimoniul celui îndreptățit la restituire, drept apărat”<sup>3</sup> de dispozițiile art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

Prin urmare, dreptul fostului proprietar de a i se restitui imobilul, în aplicarea prevederilor acestei legi, se naște **în viitor**, adică **după reconstituirea sau constituirea dreptului său de proprietate**. Acesta este motivul pentru care Curtea Constituțională a arătat<sup>4</sup> că **dreptul de proprietate al statului, constituit potrivit unor reglementări legale anterioare actualei Constituții, nu este stins ca efect al intrării în vigoare a acesteia**.

Prin urmare, sub aspectul protecției constituționale a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, „dispozițiile constituționale privind garantarea și ocrotirea proprietății (în speță, art. 44 din Constituție, republicată) se aplică numai după dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor; până atunci, persoanele îndreptățite la reconstituirea acestui drept neavând calitatea de proprietar”<sup>5</sup>.

De asemenea, din analiza jurisprudenței instanței de contencios al drepturilor omului rezultă că protecția oferită de prevederile art. 1 al Primului Protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului se aplică numai cu privire la bunurile „actuale”, adică bunuri ce se află în patrimoniul celui ce pretinde că i-a fost încălcat dreptul de proprietate asupra lor. Un principiu general reamintit în mod constant de Curtea Europeană a Drepturilor Omului este acela că **persoana care pretinde restituirea unui bun aflat în stăpânirea statului trebuie să fie titularul actual al bunului**, „calitate ce i-a fost recunoscută fie printr-o hotărâre judecătorească definitivă, fie pe calea unor măsuri legislative de restituire adoptate de statul în cauză, sau aceasta are cel puțin o speranță legitimă de redobândire a bunului în discuție în materialitatea lui sau prin echivalent rezonabil”<sup>6</sup>.

3. Revenind la modalitatea de stabilire a dreptului de proprietate, din analiza prevederilor art. 8 alin. (1) ale Legii nr. 18/1991, republicată, se constată că legiui-

<sup>1</sup> România a ratificat Convenția prin Legea nr. 30/1994 (M. Of. nr. 135 din 31 mai 1994).

<sup>2</sup> C. *Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Vol. 1. Drepturi și Libertăți, Ed. All Beck, București, 2005, parag. 123-124, p. 993-994.

<sup>3</sup> C. *Bîrsan*, op. cit., parag. 124, p. 994.

<sup>4</sup> C.C., Decizia nr. 136/1998 (M. Of. nr. 448 din 10 noiembrie 1998).

<sup>5</sup> C.C., Decizia nr. 373/2005 (M. Of. nr. 760 din 20 iulie 2005).

<sup>6</sup> C. *Bîrsan*, op. cit., parag. 112, p. 991.

torul a utilizat două procedee, respectiv reconstituirea dreptului de proprietate și constituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor.

**Reconstituirea** dreptului de proprietate vizează acele situații în care, în favoarea celui care a avut calitatea de titular al dreptului de proprietate asupra unui teren și a pierdut această calitate, se naște ulterior, în condițiile prevăzute de lege, dreptul de proprietate; în timp ce, prin **constituirea** dreptului de proprietate se creează acest drept în favoarea anumitor categorii de persoane care nu au avut niciodată calitatea de titulari ai dreptului de proprietate asupra terenurilor.

## Secțiunea 1

### Cazurile de reconstituire a dreptului de proprietate

[art. 11 alin. (2<sup>1</sup>), art. 14 alin. (1), art. 15, art. 16, art. 17, art. 22, art. 23, art. 25, art. 36 alin. (5), art. 37, art. 38, art. 39, art. 41, art. 44, art. 45, art. 46 și art. 47 din Lege]

4. Trebuie subliniat încă de la început faptul că, deși reconstituirea dreptului de proprietate se face după apariția Legii nr. 1/2000, prevederile Legii nr. 18/1991, republicată, rămân aplicabile, deoarece Legea nr. 1/2000 nu a abrogat dispozițiile acesteia, ci doar le-a completat.

### 1.1. Cazul de reconstituire prevăzut de art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991, republicată

#### A. Scurte considerații teoretice

5. Articolul 11 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991, republicată, introdus prin Titlul IV art. I pct. 2 din Legea nr. 247/2005, stabilește dreptul persoanelor fizice cărora le-a fost preluat terenul deținut în proprietate – fie în mod abuziv, de către cooperativa agricolă de producție (adică fără înscriere în C.A.P.), fie de către stat, fără niciun titlu (adică prin mijloace de fapt sau fără respectarea prevederilor legale în vigoare la momentul preluării) – de a reintra în stăpânirea acestora. Formularea „**revin de drept**” **proprietarilor care au solicitat reconstituirea** se explică prin aceea că, dată fiind modalitatea de preluare a terenului – fără niciun titlu –, aceștia nu au pierdut niciodată proprietatea asupra terenului. Prin urmare, este **un caz de reconstituire ope legis a dreptului de proprietate** – cu condiția ca terenul să nu fi fost atribuit în mod legal altor persoane, iar **titlul de proprietate ce se emite de prefect**, la propunerea Comisiei locale de fond funciar, conform art. 27 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000 (introdus de asemenea, prin Titlul IV art. I pct. 8 din Legea nr. 247/2005) **are un caracter recognitiv**, și nu constitutiv de proprietate.

Din interpretarea coroborată a prevederilor art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) cu cele ale art. 27 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991, republicată, rezultă că persoanele fizice ce se consideră vizate de ipoteza legală pot adresa Comisiilor locale de fond funciar cererea de reconstituire a dreptului de proprietate **oricând**, urmând ca titlul de proprietate să fie eliberat de prefect.

Potrivit normei legale în discuție, terenurile preluate abuziv de cooperativele agricole de producție, fără înscriere în evidențele acestora, sau fără niciun titlu de către stat – caracterul preluării (abuziv, respectiv fără titlu) urmând a fi verificat prin raportare la dispozițiile art. 6 din Legea nr. 213/1998 privind regimul juridic al proprietății publice – se restituie în natură foștilor proprietari, persoane fizice (sau moștenitorilor acestora), **cu condiția să nu fi fost legal atribuite altor persoane.**

Pentru clarificarea acestei sintagme, trebuie să ne raportăm la dispozițiile art. 11 din Legea nr. 169/1997 și la cele ale art. 2 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, texte legale ce recunosc valabilitatea actelor de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate care au fost emise „cu respectarea prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991”. Prin urmare, din interpretarea sistematică a legilor de fond funciar reiese că **sintagma „au fost atribuite legal altor persoane”** se referă la respectarea **numai** a dispozițiilor din legile fondului funciar, nu și a altor legi. Și dacă, potrivit art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991, republicată, nu se restituie către foștii proprietari acele terenuri care au fost atribuite altor persoane, cu respectarea **prevederilor legilor fondului funciar** la data emiterii actelor de reconstituire a dreptului de proprietate în favoarea acestor persoane, *per a contrario* rezultă că **pot fi restituite foștilor proprietari acele terenuri atribuite altor persoane în baza oricăror alte acte normative (în afara Legii nr. 18/1991)** – de exemplu, acele terenuri cu privire la care au fost eliberate certificate de atestare a dreptului de proprietate în favoarea unor societăți comerciale, prin efectul Legii nr. 15/1990.

În sprijinul acestei opinii, se consideră<sup>1</sup> că existența certificatelor de atestare a dreptului de proprietate emise în favoarea unor societăți comerciale nu constituie, în sine, un impediment la restituirea terenurilor în favoarea foștilor proprietari deposedați abuziv, întrucât statul trebuie să le recunoască acestora calitatea lor de proprietari, urmând ca, apoi, raporturile patrimoniale între aceștia și societatea comercială în cauză să urmeze regimul dreptului comun.

Trebuie menționată și *opinia contrară*<sup>2</sup>, în susținerea căreia se arată că, întrucât expresia „au fost atribuite legal altor persoane” nu distinge între persoanele fizice sau juridice, terenurile la care se referă art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991, republicată, sunt considerate că **au fost atribuite legal altor persoane**, nu neapărat cu respectarea dispozițiilor legilor fondului funciar, ci a oricăror alte acte normative în baza cărora acea persoană a primit terenul (de exemplu, în cadrul procesului de privatizare, prin efectul Legii nr. 15/1990 și H.G. nr. 834/1991), astfel că aceste terenuri nu pot fi restituite în natură foștilor proprietari.

## B. Jurisprudența Curții Constituționale

**6. Competența *ratione temporis* a Curții Constituționale.** Curtea Constituțională a subliniat principiul după care s-a ghidat atunci când a reținut spre competență soluționare excepțiile de neconstituționalitate ce priveau prevederi cuprinse în Legea nr. 18/1991. Conform acestui

---

<sup>1</sup> A se vedea „Minuta ...”, 12 noiembrie 2008”, pct. 24, publicată pe [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro).

<sup>2</sup> După cum reiese din Minuta din 12 noiembrie 2008, această opinie a fost minoritară.

principiu, deși Legea nr. 18/1991 este anterioară Constituției<sup>1</sup>, Curtea Constituțională s-a declarat competentă să soluționeze excepțiile de neconstituționalitate ale normelor cuprinse în această lege, deoarece este vorba despre efecte pe care legea – în vigoare și în prezent – le produce după adoptarea Constituției. A se vedea, în acest sens, *Decizia Curții Constituționale nr. 342/1997*<sup>2</sup>.

**7. Dispozițiile art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) și (4) din Legea nr. 18/1991, republicată, prin raportare la prevederile art. 44 alin. (2) din Constituție.** Prin *Decizia nr. 1285/2008*<sup>3</sup> Curtea Constituțională a stabilit că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată, deoarece prevederile Legii nr. 18/1991 au ca scop reconstituirea sau constituirea dreptului de proprietate în favoarea foștilor cooperatori, a moștenitorilor acestora și a altor persoane care, la data intrării în vigoare a legii, *nu aveau calitatea de proprietari*. Reglementarea condițiilor în care operează reconstituirea dreptului de proprietate, inclusiv sub aspectul persoanelor îndreptățite, constituie opțiunea legiuitorului, în acord cu politica economică a statului și cu finalitatea reparatorie a legii.

### C. Practică judiciară

**8. Pentru a fi sub incidența art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991, republicată, persoana interesată trebuie să dovedească faptul că, la momentul intrării în vigoare a Legii nr. 18/1991, terenul solicitat se afla în patrimoniul fostului C.A.P. [conform primei teze a art. 11 alin. (2<sup>1</sup>)].** În situația în care, la data intrării în vigoare a legii, terenul nu se mai afla în patrimoniul fostului C.A.P., ci în cel al unei unități de stat, nu mai sunt aplicabile aceste dispoziții legale, ci cele ale art. 37 din aceeași lege, cu privire la stabilirea calității de acționar a persoanelor ale căror terenuri agricole au trecut în proprietatea statului ca efect al unor legi speciale și care se află în administrarea unităților agricole de stat.

În acest sens a statuat *Curtea de Apel Cluj, Secția civilă, de muncă și asigurări sociale, pentru minori și familie, prin decizia civilă nr. 1427/R/01.06.2006*<sup>4</sup>, prin care a menținut soluția de admitere a acțiunii formulate de reclamanta SC I. SA, de constatare a nulității absolute a titlurilor de proprietate emise în favoarea pârâților persoane fizice, precum și a procesului-verbal de punere în posesie. Instanțele au reținut că, potrivit dispozițiilor art. 20 alin. (2) din Legea nr. 15/1990, bunurile aflate în patrimoniul societății comerciale în care s-au reorganizat fostele întreprinderi de stat devin de drept proprietatea acesteia, cu excepția celor dobândite cu alt titlu. Prin urmare, certificatul de atestare a dreptului de proprietate are doar un caracter *declarativ*, și nu constitutiv de drepturi.

Este adevărat că, potrivit dispozițiilor art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991, terenurile preluate abuziv de cooperativele agricole de producție de la persoanele fizice sau de către stat, fără niciun titlu, revin de drept proprietarilor care au solicitat reconstituirea dreptului de proprietate, însă terenurile obiect al litigiului nu au fost în patrimoniul fostului C.A.P., ci în patrimoniul unei unități de stat, nefiind aplicabile dispozițiile art. 11 alin. (2<sup>1</sup>), ci ale art. 37 din lege.

**9. Pentru a se face aplicarea dispozițiilor art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991, republicată, este necesar ca petentul să facă dovada că terenul solicitat a fost preluat fără titlu valabil. În**

<sup>1</sup> Constituția României din anul 1991 a fost modificată și completată prin Legea de revizuire nr. 429/2003 (publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003) și apoi republicată, în temeiul art. 152 din Constituție, în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

<sup>2</sup> M. Of. nr. 333 din 27 noiembrie 1997.

<sup>3</sup> M. Of. nr. 106 din 9 februarie 2009.

<sup>4</sup> *D.L. Băldean, G.C. Frențiu*, Fond funciar. Culegere de jurisprudență, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 143-144.

acest sens a decis *Tribunalul Cluj, Secția civilă*, prin *decizia civilă nr. 808/R/13.08.2008<sup>1</sup>*, prin care s-a respins recursul petentei împotriva sentinței Judecătorei Huedin, prin care se respinsese plângerea formulată de aceasta. Instanțele au reținut că petenta nu a făcut nicio dovadă cu privire la faptul că terenul în litigiu a fost preluat fără niciun titlu valabil. Faptul că terenul solicitat a fost preluat în mod abuziv prin Decretul nr. 223/1974, fără acordarea unei despăgubiri, nu este de natură să conducă la concluzia că preluarea s-a făcut în lipsa unui titlu valabil, deoarece nevalabilitatea titlului poate fi stabilită în mod definitiv și irevocabil printr-o hotărâre judecătorească.

**10. Terenurile preluate în baza Decretului nr. 111/1951 fac obiectul Legii nr. 10/2001 [art. 2 lit. e)], astfel că nu sunt incidente în cauză dispozițiile art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991, republicată.** Plângerea petenților împotriva hotărârii nr. x/2006, emisă de pârâta Comisia Județeană Tulcea pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, prin care aceștia urmăreau reconstituirea dreptului de proprietate asupra suprafeței de 800 mp, situată în Sulina, str. (...), solicitată prin cererea nr. (...)/30.09.2005, teren ce a aparținut bunicului acestora și care a fost preluat de stat în jurul anului 1963 și pe care în prezent se află amplasat un bloc de locuințe, a fost respinsă ca nefondată de Judecătoria Tulcea prin sentința civilă nr. 2685/20.10.2008.

Pentru a se pronunța astfel, prima instanță a reținut că, potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 10/2001, imobilele preluate în mod abuziv de stat, de organizațiile cooperatiste sau de orice alte persoane juridice în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989 se restituie, în natură, în condițiile prezentei legi. Prin urmare, legea-cadru în materie de restituiri de imobile este această lege, celelalte prevederi în materie de retrocedare având caracter special. De asemenea, conform art. 8 alin. (1) din aceeași lege, nu intră sub incidența Legii nr. 10/2001, terenurile situate în extravilanul localităților la data preluării abuzive sau la data notificării, precum și terenurile situate în intravilan vizate de legile funciare și care au fost cerute conform Legilor nr. 18/1991 și nr. 169/1997.

Imobilul în discuție nu este unul care să se circumscrie ipotezelor reglementate de art. 23-26 din Legea nr. 18/1991, pentru că detenția terenului nu aparținea reclamantului și pentru că terenul cerut nu s-a aflat în proprietate cooperatistă (nici măcar nu se poate vorbi de o zonă cooperativizată în orașul Sulina), și nici celor prevăzute de art. 36 alin. (1)-(4) din aceeași lege, pentru că premisele din aceste texte nu sunt realizate în cauză. Singura ipoteză prevăzută de Legea nr. 18/1991 care ar putea fi analizată din perspectiva cererii reclamantilor este cea prevăzută la art. 36 alin. (5), conform căreia terenurile fără construcții, neafectate de lucrări de investiții aprobate, potrivit legii, din intravilanul localităților, aflate în administrarea consiliilor locale, considerate proprietate de stat prin aplicarea dispozițiilor Decretului nr. 712/1966 și a altor acte normative speciale, se restituie foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, după caz, la cerere.

Cu toate acestea, pe de o parte, textul în discuție trebuie privit în raport de prevederile art. 10-11 din Legea nr. 10/2001, care reglementează aceeași ipoteză ca și cea din art. 36 alin. (5), precum și cu cele ale art. 52 din Legea nr. 10/2001, care arată că orice prevederi contrare Legii nr. 10/2001 sunt abrogate. Cum textul din Legea nr. 18/1991 vizează aceleași premise ca și textele indicate din Legea nr. 10/2001, acestea din urmă fiind mai largi și în orice caz cu o procedură diferită de cea din Legea fondului funciar, instanța a apreciat că textul art. 36 alin. (5) din Legea nr. 18/1991 este abrogat expres indirect de Legea nr. 10/2001.

<sup>1</sup> D.L. Băldean, G.C. Frențiu, op. cit., p. 83.

Pe de altă parte, terenul pretins de către reclamânți este ocupat în prezent de diverse construcții.

Prin recursul declarat împotriva acestei sentințe reclamânții au susținut că în speță nu sunt incidente dispozițiile Legii nr. 10/2001 și că instanța de fond nu a luat în considerare prevederile art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991, republicată, modificată și completată prin Legea nr. 247/2005, situație în care reconstituirea dreptului de proprietate se putea face pe vechiul amplasament sau pe un alt amplasament în condițiile Legii nr. 18/1991 sau ale Legii nr. 1/2000.

Prin *decizia civilă nr. 49/22.01.2009<sup>1</sup>, Tribunalul Tulcea, Secția civilă, comercială și de contencios administrativ*, a respins recursul, ca nefondat, pentru următoarele considerente:

Reclamânții au solicitat reconstituirea dreptului de proprietate asupra suprafeței de 800 mp teren situat în intravilanul orașului Sulina, jud. Tulcea, în calitate de moștenitori ai defunctului (...), în temeiul Legii nr. 247/2005. Reclamânții-recurenți nu au prezentat în primul rând dovezi cu privire la existența dreptului de proprietate asupra terenului revendicat.

Din sentința civilă nr. 2645/1974 a Judecătorei Tulcea rezultă numai că, în baza art. 1 lit. d) din Decretul nr. 111/1951 și a Instrucțiunilor M.F. nr. 6491/1951, a fost trecut în proprietatea statului imobilul teren în suprafață de 135 mp, situat în orașul Sulina, str. (...). Prima instanță a reținut în mod corect că în speță nu sunt incidente dispozițiile art. 23-26 din Legea nr. 18/1991, ale art. 36 și ale art. 41 din aceeași lege. Reclamânții nu au făcut dovada cu privire la dreptul de proprietate asupra diferenței de teren de la 135 mp până la cei 800 mp solicitați și, de asemenea, la modul cum a trecut în proprietatea statului această diferență.

Terenurile preluate în baza Decretului nr. 111/1951 fac obiectul Legii nr. 10/2001, deoarece, potrivit art. 2 lit. e) din Legea nr. 10/2001, cu modificările și completările ulterioare, prin imobile preluate în mod abuziv în sensul acestei legi se înțeleg imobilele considerate a fi fost abandonate, în baza unor dispoziții administrative sau a unei hotărâri judecătorești pronunțate în temeiul Decretului nr. 111/1951 privind reglementarea situației bunurilor de orice fel supuse confiscării, confiscate, fără moștenitori sau fără stăpân, precum și a unor bunuri care nu mai folosesc instituțiilor bugetare, în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989. În aceste condiții, nu sunt incidente în speță nici dispozițiile art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991, așa cum susțin reclamânții-recurenți.

## 1.2. Cazul de reconstituire prevăzut de art. 14 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată

### A. Scurte considerații teoretice

**11.** Potrivit art. 14 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată, terenurile **din extravilanul localităților**, indiferent de categoria de folosință, care au fost aduse sau preluate în orice mod în cooperativa agricolă de producție de (la) membrii cooperatori, fac obiect al reconstituirii dreptului de proprietate în favoarea foștilor proprietari – membri cooperatori – sau a succesorilor acestora.

---

<sup>1</sup> portal.just.ro.

### 1.3. Cazul de reconstituire prevăzut de art. 15 alin. (1)-(3) din Legea nr. 18/1991, republicată

#### A. Scurte considerații teoretice

12. Textul prevede un caz de reconstituire a dreptului de proprietate, în favoarea următoarelor **categorii de persoane îndreptățite la reconstituire:**

– membrii cooperatori care, după caz, au părăsit cooperativa agricolă de producție, nu au muncit în cooperativă sau nu locuiesc în localitatea unde a fost cooperativa, precum și moștenitorii acestora [alin. (1)];

– persoanele ale căror terenuri au trecut, cu sau fără titlu, în patrimoniul cooperativei, fără a dobândi calitatea de membru cooperativ, precum și moștenitorii acestora [alin. (2)];

– persoanele deținătoare ale titlului de Cavaler al Ordinului „Mihai Viteazul” și „Mihai Viteazul cu Spadă”, precum și moștenitorii acestora, care au optat și cărora li s-a atribuit, la data împrumutării, teren arabil [alin. (3)].

Prin Legea nr. 310/20.04.1945<sup>1</sup>, după terminarea războiului, persoanele deținătoare ale titlului de Cavaler al Ordinului „Mihai Viteazul” au fost împrumutate cu 5 ha de teren.

În toate situațiile prevăzute la alin. (1)-(3) art. 15, reconstituirea se face asupra **terenurilor agricole din extravilan** aduse în cooperativa agricolă de producție sau preluate în orice mod de cooperativa agricolă de producție.

### 1.4. Cazul de reconstituire prevăzut de art. 16 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată

#### A. Scurte considerații teoretice

13. Textul legal prevede reconstituirea dreptului de proprietate cu privire la terenurile agricole ce au aparținut unor proprietari particulari și care au fost **comasate** (adică au făcut obiectul unor acte de schimb între terenuri) în perimetrul cooperativei agricole de producție. Operațiunea juridică a comasării a fost reglementată prin Decretul nr. 151/1950<sup>2</sup> pentru comasarea și circulația bunurilor agricole și prin Legea nr. 59/1974<sup>3</sup> cu privire la fondul funciar.

În literatura de specialitate<sup>4</sup> au fost enunțate **condițiile** pentru a se putea realiza reconstituirea dreptului de proprietate în această situație, și anume: la data intrării în vigoare a legii, terenul agricol să se fi găsit în patrimoniul cooperativei agricole de producție, în patrimoniul căreia să fi intrat prin comasare, iar fostul proprietar să nu fi primit în compensație alt teren.

<sup>1</sup> M. Of. nr. 23 din 21 aprilie 1945.

<sup>2</sup> B. Of. nr. 52 din 10 iunie 1950.

<sup>3</sup> M. Of. nr. 138 din 5 noiembrie 1974.

<sup>4</sup> V. Terzea, Legile fondului funciar. Comentarii și explicații, ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 126-129.



**14.** În ipoteza în care astfel de terenuri, preluate în cadrul operațiunilor de comasare de la foștii proprietari au fost atribuite ulterior altor persoane, problema de drept – **dacă împotriva foștilor proprietari deposedați în acest mod curge termenul de prescripție achizitivă** – a primit soluționări diferite din partea instanțelor judecătorești.

Bazându-se pe soluția oferită de legiuitor prin dispozițiile art. 6 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000, așa cum au fost introduse prin art. 1 pct. 10 din Titlul IV al Legii nr. 247/2005 (potrivit cărora, în limita resurselor de teren existente, inclusiv a rezervelor create, se restituie teren în natură ambilor solicitanți, iar în cazul în care resursele sunt insuficiente, se dă preferință la restituirea în natură foștilor proprietari, deposedați abuziv, în timp ce persoanele care au primit terenuri din cele preluate de la foștii proprietari, vor fi despăgubite în condițiile legii), *majoritatea<sup>1</sup> instanțelor* a decis că nu se poate considera că a început să curgă termenul de prescripție achizitivă împotriva proprietarilor deposedați, care nu au putut, în mod obiectiv, să-și revendice bunurile lor până la apariția legilor reparatorii. Prin urmare, s-a considerat că nu este îndeplinită condiția premisă a prescripției achizitive, aceea a pasivității imputabile a proprietarilor deposedați, astfel că nu poate opera această sancțiune împotriva foștilor proprietari.

Bazându-se pe statuările Înaltei Curți de Casație și Justiție din Decizia nr. IV/16.01.2006<sup>2</sup>, prin care s-a stabilit că Legile nr. 58/1974 și nr. 59/1974 nu au întrerupt cursul prescripției, astfel că, după abrogarea lor prin Decretul-lege nr. 1/1989 și nr. 9/1989, posesia începută înainte de adoptarea acestor legi este aptă pentru a conduce la constatarea pe cale judecătorească a dobândirii dreptului de proprietate asupra terenului ca efect al împlinirii termenului de prescripție achizitivă, *opinia minoritară* este în sensul că cei care au dobândit terenuri prin schimb și le-au stăpânit vreme de peste 30 de ani, pot invoca prescripția achizitivă.

## B. Practică judiciară

**15. Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor comasate.** Prin *decizia nr. 1686/22.04.2003<sup>3</sup>, Curtea Supremă de Justiție, Secția civilă*, a constatat că terenul în litigiu, ce a aparținut autorilor reclamanților, foști membri cooperatori, face parte din perimetrul orașului Govora Băi, ca urmare a unor comasări efectuate între localitățile Mihăiești și orașul Băile Govora, în baza Decretului nr. 151/1950. Astfel, suprafața de teren agricol cu care autorii reclamantului au intrat în C.A.P. Mihăiești, fizic, nu se mai regăsește în perimetrul acestuia după operațiunea de comasare. Acest lucru nu înseamnă că, prin schimb, C.A.P.-ul a pierdut suprafețe de teren, câtă vreme este vorba de un schimb prin comasare. În locul terenului ce i-a aparținut, C.A.P.-ul a primit alte suprafețe de teren. Așadar, regimul juridic al terenului în litigiu este acela de teren adus în C.A.P. și trecut, ulterior, în proprietatea statului, aflat la data de 1 ianuarie 1990 în administrarea primăriei Băile Govora. În raport de această situație juridică, Curtea Supremă a concluzionat că reconstituirea sau constituirea dreptului de proprietate a foștilor proprietari ori moștenitorilor acestora este

<sup>1</sup> A se vedea „Minuta ...”, 12 noiembrie 2008”, pct. 23, publicată pe [www.csm1909.ro](http://www.csm1909.ro).

<sup>2</sup> M. Of. nr. 288 din 30 martie 2006.

<sup>3</sup> *M.-M. Pivniceru, G. Protea*, Jurisprudența în materia fondului funciar, Ed. Hamangiu, București, 2008, nr. 114, p. 119-120.

reglementată de art. 8 alin. (2) și art. 37 din Legea nr. 18/1991, în redactarea inițială a acesteia.

În speța redată mai sus, fostul proprietar a predat terenul agricol la C.A.P., iar operațiunea de comasare a avut loc din patrimoniul C.A.P.-ului, ca urmare a unei convenții de schimb de terenuri între C.A.P. și o unitate administrativ-teritorială, convenție, de asemenea, reglementată prin Decretul nr. 151/1950. Deoarece, din situația juridică a terenului, așa cum a fost stabilită de instanțele judecătorești, a reieșit că terenul ce a fost adus de autorul reclamațiilor în C.A.P. se găsea, la data intrării în vigoare a Legii fondului funciar, în administrarea unei unități administrativ-teritoriale, în mod judicios s-a statuat că reclamanții au dreptul la reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenului agricol în conformitate cu prevederile art. 37 din Legea nr. 18/1991, în redactarea inițială, în prezent, în urma republicării legii în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998, fiind vorba de art. 41 (reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole intrate în proprietatea statului și aflate în administrarea primăriilor la data intrării în vigoare a legii).

*Notă: Trebuie arătat, ca o comparație, că pentru a fi incident cazul de reconstituire a dreptului de proprietate prevăzut de art. 16 alin. (1) din Legea fondului funciar, era necesar ca, din situația de fapt a speței, să reiasă că terenul cu destinație agricolă a fost dat în schimb (de către fostul proprietar) cooperativei agricole de producție, în patrimoniul și posesia căreia să se regăsească și la data intrării în vigoare a legii.*

## 1.5. Cazul de reconstituire prevăzut de art. 17 din Legea nr. 18/1991, republicată

### A. Scurte considerații teoretice

16. Textul de lege prevede un alt caz de reconstituire a dreptului de proprietate în favoarea **cetățenilor români aparținând minorității germane sau în favoarea unor persoane care au fost deportate sau strămutate din motive politice**, ambele categorii de persoane fiind deposedate de terenuri prin acte normative intervenite după anul 1944, precum și **moștenitorii acestora**.

De asemenea, potrivit art. 1 lit. c) din O.G. nr. 105/1999<sup>1</sup> privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate de către regimurile instaurate în România cu începere de la 6 septembrie 1940 până la 6 martie 1945 din motive etnice, între cetățenii români ce beneficiază de drepturile instituite de această ordonanță, din cauza persecuțiilor din motive etnice suferite în acea perioadă, este menționată și persoana care „a fost **refugiată, expulzată sau strămutată în altă localitate**”.

**Noțiunea de „persoană strămutată”** a fost explicitată prin Normele pentru aplicarea prevederilor O.G. nr. 105/1999, aprobate prin H.G. nr. 127/2002 (art. 2), ca fiind „persoana care a fost mutată sau care a fost obligată să își schimbe domiciliul în altă localitate din motive etnice”, adăugându-se că „în această categorie se includ și persoanele care au fost expulzate, s-au refugiat, precum și cele care au făcut obiectul unui schimb de populație ca urmare a unui tratat bilateral”.

---

<sup>1</sup> Aprobata prin Legea nr. 189/2000 și modificată prin art. I din Legea nr. 586/2002.

## B. Decizii în interesul legii

[nr. XLI(41)/07.05.2007 și nr. XXXII/16.04.2007]

**17. Beneficiază de măsurile reparatorii reglementate în O.G. nr. 105/1999 cetățenii români, indiferent de naționalitate, care au fost persecutați din motive etnice de regimurile instaurate în perioada de 6 septembrie 1940 - 6 martie 1945, dacă la data strămutării aveau domiciliul pe teritoriul statului român sau pe teritoriile românești aflate sub ocupația altor state, indiferent dacă localitatea în care au fost strămutați ori s-au refugiat se afla sub jurisdicție românească sau sub administrația altui stat, au statuat *Secțiile Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție* prin *Decizia nr. XLI(41)/07.05.2007*<sup>1</sup>.**

În practica instanțelor judecătorești nu exista un punct de vedere unitar în legătură cu aplicarea dispozițiilor art. 1 lit. c) din O.G. nr. 105/1999, în sensul că unele instanțe considerau că beneficiază de măsurile reparatorii prevăzute în textul legal numai cetățenii români care, în perioada 6 septembrie 1940 - 6 martie 1945, s-au refugiat, au fost strămutați sau expulzați pe teritoriile aflate sub jurisdicția statului român, nu și acei cetățeni români care și-au schimbat domiciliul din teritoriile aflate sub administrație românească în teritoriile ocupate vremelnic de Ungaria horthystă; în timp ce alte instanțe, dimpotrivă, considerau că beneficiază de măsurile reparatorii reglementate în O.G. nr. 105/1999, orice cetățean român, indiferent de naționalitate, care în perioada regimurilor instaurate cu începere de la 6 septembrie 1940 până la 6 martie 1945, suferind persecuții din motive etnice, a fost refugiat, expulzat sau strămutat în altă localitate, indiferent dacă la data strămutării avea domiciliul pe teritoriul statului român sau pe teritoriile românești aflate sub ocupația altor state și dacă localitatea în care s-a refugiat ori în care a fost expulzat sau strămutat se afla sub administrația unui stat străin.

Din considerentele deciziei în interesul legii reținem că legiuitorul, ținând seama de situațiile grele create prin presiunile exercitate în perioada la care s-a făcut referire de unele state vecine României, care au determinat importante cedări de teritorii în favoarea acelor state, urmate de inevitabile mișcări de populații, nevoite să se refugieze, ori expulzări sau strămutări de persoane în alte localități, a înțeles să acorde anumite drepturi celor persecutați, fără să facă distincție dacă refugiul, expulzarea sau strămutarea a avut loc pe teritoriul statului român sau în afara acestuia.

**18. Hotărârea Comisiei pentru aplicarea O.G. nr. 105/1999, aprobată prin Legea nr. 189/2000, cu modificările și completările ulterioare, poate fi contestată la instanța de contencios administrativ competentă, în termen de 30 de zile de la comunicare, conform art. 7 alin. (4) teza I din această ordonanță** au statuat, în unificarea practicii judecătorești, *Secțiile Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție*, prin *Decizia nr. XXXII/16.04.2007*<sup>2</sup>.

Conform art. 7 alin. (1)<sup>3</sup> din actul normativ sus-menționat, pentru stabilirea situațiilor din care decurg drepturile la care se referă ordonanța, se înființează, în cadrul fiecărei case județene de pensii sau, după caz, a municipiului București, o comisie care, în luarea hotărârilor referitoare la drepturile prevăzute de lege, solicită avizul organizațiilor minorităților naționale legal constituite, iar potrivit art. 7 alin. (4)<sup>4</sup> din același act normativ, „împotriva hotărârii

<sup>1</sup> Publicată în M. Of. nr. 833 din 5 decembrie 2007, fiind deci obligatorie pentru instanțe, conform art. 329 alin. (3) C. proc. civ.

<sup>2</sup> Publicată în M. Of. nr. 772 din 14 noiembrie 2007, fiind deci obligatorie pentru instanțe, conform art. 329 alin. (3) C. proc. civ.

<sup>3</sup> Introdus prin Legea nr. 189/2000 și modificat prin Legea nr. 323/2004.

<sup>4</sup> Modificat prin art. unic pct. 2<sup>2</sup> din O.U.G. nr. 242/2000, introdus prin Legea de aprobare nr. 367/2001.

persoana interesată poate face contestație la curtea de apel în termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990”.

La acel moment legislativ, durata de 30 de zile a termenului era identică celei prevăzute în art. 5 alin. (2) din Legea nr. 29/1990. Însă, la data de 6.01.2005 a intrat în vigoare noua lege-cadru a contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004, iar potrivit art. 11 alin. (1) „cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual sau recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni”, iar potrivit alin. (2), „pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ unilateral, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data emiterii actului”.

Prin urmare, s-a constatat existența unei practici judecătorești neunitare în aplicarea dispozițiilor art. 7 alin. (4) teza I din O.G. nr. 105/1999, unele instanțe considerând că hotărârea Comisiei pentru aplicarea O.G. nr. 105/1999 poate fi contestată de persoanele interesate la instanța de contencios administrativ, în termen de 6 luni de la comunicare, potrivit dispozițiilor art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2000, iar alte instanțe, dimpotrivă, au considerat că termenul în care poate fi formulată contestație împotriva hotărârii comisiei prevăzute la art. 7 alin. (1) din O.G. nr. 105/1999, modificată și completată, este de 30 de zile, potrivit dispoziției alin. (4) al aceluiași act normativ.

Din motivarea deciziei în interesul legii reținem faptul că instanța supremă a aplicat principiul conform căruia legile speciale, cuprinzând norme derogatorii de la dreptul comun, aplicabile numai într-o anumită materie pe care o reglementează, sunt de strictă interpretare. Așa este și O.G. nr. 105/1999, cu modificările și completările ulterioare, respectiv un act normativ cu caracter de lege specială, care cuprinde norme derogatorii de la dreptul comun în materia contenciosului administrativ reglementat prin Legea nr. 554/2004. Astfel, conflictul de legi determinat de coexistența normei generale și a celei speciale a fost soluționat de Curte conform regulii *specialia generalibus derogant*.

### C. Jurisprudența Curții Constituționale

**19. Principiul constituțional al egalității și nediscriminării (prevăzut de art. 16 din Constituție) este încălcat atunci când nu există o justificare obiectivă și rezonabilă pentru tratamentul juridic diferit reglementat de legiuitor în situații egale.** Decretul-lege nr. 118/1990, republicat, cu modificările ulterioare, reglementează drepturile ce se cuvin persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, precum și termenul și instituțiile la care se depun cererile de stabilire a acestor drepturi, în mod diferit, în funcție de calitatea persoanei solicitante.

Dispozițiile art. 8 alin. (3) din Decretul-lege nr. 118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, republicat, cu modificările ulterioare, au făcut obiect al controlului de constituționalitate prin raportare la dispozițiile art. 16 din Constituție, ce consacră principiul egalității între cetățeni: „Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări”.

Decretul nr. 118/1990 a suferit numeroase modificări și republicări<sup>1</sup>, astfel că, la data sesizării Curții Constituționale, art. 8 alin. (3) avea următorul cuprins: „*Cererile pentru stabilirea drepturilor titularilor, prevăzute de prezentul decret-lege, se pot depune la direcțiile generale de muncă și protecție socială județene, respectiv a municipiului București, până cel mai târziu la data de 15 martie 2000, cu excepția persoanelor prevăzute la art. 1 alin. (2) lit. a<sup>1</sup>), care pot depune cereri până la data de 31 decembrie 2000. După data de 15 martie 2000 și, respectiv, 31 decembrie 2000 direcțiile generale de muncă și protecție socială județene, respectiv a municipiului București, vor primi spre rezolvare numai cererile depuse de soții (soțiile) celor decedați, prevăzuți la art. 4, și de cetățenii români cu domiciliul în străinătate*”. Articolul 1 alin. (2) lit. a<sup>1</sup>) din Decret [lit. a<sup>1</sup>) fiind introdusă prin O.G. nr. 105/1999] se referă la persoana care „*a fost persecutată sau deportată de către regimul instaurat în România cu începere de la data de 14 septembrie 1940 până la data de 23 august 1944 din motive etnice și rasiale*”.

Potrivit art. 4 din actul normativ în discuție: „(1) *Soțul (soția) celui decedat, din categoria celor dispăruți sau exterminați în timpul detenției, internați abuziv în spitale de psihiatrie, deportați sau prizonieri, are dreptul la o indemnizație lunară de 60.000 lei neimpozabilă, dacă ulterior, nu s-a recăsătorit. (2) De aceleași drepturi beneficiază soțul (soția) celui care a decedat după ieșirea din închisoare, din spitalul de psihiatrie, după întoarcerea din deportare sau din prizonierat, dacă, ulterior, nu s-a recăsătorit*”; iar potrivit art. 11 alin. (1): „*Beneficiază de prevederile prezentului decret-lege și cetățenii români cu domiciliul în străinătate*”.

Autorul excepției de neconstituționalitate a susținut că dispozițiile legale criticate contravin art. 16 din Constituție prin regimul juridic diferit aplicabil celor două categorii de cetățeni români, întrucât acordă „soțiilor, soților celor decedați și cetățenilor români cu domiciliul în străinătate mai multe drepturi decât titularilor de drepturi, care au suportat efectiv abuzurile dictaturii comuniste”.

**20. Neconstituționalitatea dispozițiilor art. 8 alin. (3) din Decretul-lege nr. 118/1990.** Prin *Decizia nr. 148/08.05.2001*<sup>2</sup> Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că *dispozițiile art. 8 alin. (3) din Decretul-lege nr. 118/1990* privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, republicată, cu modificările ulterioare, prin care se prevăd termene pentru depunerea cererilor privind stabilirea drepturilor titularilor, *sunt neconstituționale*.

Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile legale criticate limitează în timp posibilitatea depunerii cererilor pentru stabilirea drepturilor ce se cuvin în temeiul Decretului-lege nr. 118/1990, *în funcție de calitatea persoanei* (persoană având domiciliul în țară sau în străinătate; titular sau soț/soție al/a celui/celeii decedat(e)), fapt ce contravine principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice.

<sup>1</sup> Decretul-lege nr. 118/1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatura instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri a fost republicat în M. Of. nr. 118 din 18 martie 1998, iar ulterior a mai fost modificat și completat prin: O.U.G. nr. 9/1999, aprobată cu completări prin Legea nr. 18/2000; O.G. nr. 73/1999, respinsă prin Legea nr. 206/2002, abrogată prin O.G. nr. 7/2001; O.G. nr. 105/1999, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 189/2000; O.G. nr. 119/2000, respinsă prin Legea nr. 292/2001; O.U.G. nr. 173/2000, aprobată cu modificări prin Legea nr. 563/2001; Legea nr. 232/2006; Legea nr. 349/2006; Legea nr. 19/2007; O.U.G. nr. 6/2008, aprobată prin Legea nr. 184/2009. A fost republicat ulterior în M. Of. nr. 631 din 23 septembrie 2009.

<sup>2</sup> M. Of. nr. 592 din 20 septembrie 2001.

După ce a constatat că, la situații egale, legiuitorul a prevăzut tratamente diferite, fapt ce echivalează cu încălcarea principiului egalității și nediscriminării garantat prin art. 16 din Constituție, pentru a vedea dacă această încălcare este *justificată*, Curtea Constituțională a apelat la jurisprudența sa în această materie, precum și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în aplicarea principiului nediscriminării prevăzut la art. 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Jurisprudența Curții Constituționale în aplicarea principiului egalității stabilește că „violarea există atunci când se aplică tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o *motivare obiectivă și rezonabilă*, sau dacă există o *disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite*” (Decizia Curții Constituționale nr. 107/1995<sup>1</sup>).

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materia principiului nediscriminării a statuat constant că „orice diferență de tratament făcută de stat între persoane aflate în situații similare trebuie să își găsească o *justificare obiectivă și rezonabilă*” (Marckx c. Belgiei, 1979).

Aplicând aceste principii la dispozițiile legale criticate, Curtea Constituțională a constatat că *stabilirea unui termen* pentru depunerea cererilor privind stabilirea drepturilor titularilor, în timp ce pentru cererile depuse de soții/soțiile celor decedați și pentru cele depuse de cetățenii români cu domiciliul în străinătate nu este prevăzut niciun termen, nu are o justificare obiectivă și rezonabilă.

Ulterior sesizării Curții Constituționale, prin Legea nr. 189/2000<sup>2</sup> de aprobare și de modificare a art. 7 alin. (2) din O.G. nr. 105/1999, termenul de depunere a cererilor pentru stabilirea drepturilor ce se cuvin în baza Decretului-lege criticat a fost prelungit: „*Cererile pentru stabilirea drepturilor prevăzute în prezenta ordonanță se depun la direcția generală de muncă și protecție socială teritorială până la data de 31 martie 2001. După această dată se vor primi doar cererile persoanelor prevăzute la art. 3, precum și cele ale cetățenilor români cu domiciliul în străinătate*”. În consecință, Curtea Constituțională a constatat că aceste dispoziții legale *mențin discriminarea nejustificată* între cele două categorii de beneficiari ai drepturilor prevăzute de Decretul-lege nr. 118/1990, republicat.

**Concluzie:** *Din practica Curții Constituționale referitoare la aplicarea principiului egalității și nediscriminării se reține ca principiu general că, ori de câte ori constată că legiuitorul a instituit un tratament juridic diferit unor situații juridice egale, Curtea se raportează la anumite imperative, stabilite în jurisprudența sa, cât și în cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, și anume:*

- să existe o *justificare obiectivă și rezonabilă* a acestui tratament juridic diferit;
- să existe un *raport de proporționalitate între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite*.

*Dacă nu se poate deduce din norma juridică supusă controlului de constituționalitate respectarea acestor două imperative, Curtea Constituțională constată încălcarea principiului egalității în drepturi a cetățenilor, principiu ce este de aplicare generală, el grefându-se atât pe drepturile și libertățile garantate de Constituție, cât și pe cele consacrate de lege.*

**21. Efectele deciziilor Curții Constituționale de admitere a excepțiilor de neconstituționalitate**, decizii emise în cadrul atribuției reglementate de art. 146 lit. d) din Constituție, republicată (controlul pe cale de excepții, ridicate în fața instanțelor judecătorești de către

<sup>1</sup> M. Of. nr. 85 din 26 aprilie 1996.

<sup>2</sup> M. Of. nr. 553 din 8 noiembrie 2000.

părți sau de către instanță, din oficiu, și vizând neconstituționalitatea legilor sau ordonanțelor). Prin *Decizia nr. 1/1995*<sup>1</sup> Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul că, în cazul în care Curtea declară că legile și ordonanțele atacate pe cale de excepție sunt neconstituționale, acele decizii sunt obligatorii și au putere numai pentru viitor, de la publicarea lor în Monitorul Oficial. Din motivarea deciziei, adoptată cu majoritate de voturi, se reține faptul că, potrivit art. 145 alin. (2) din Constituție (actual, art. 147), controlul constituționalității se finalizează prin decizii, care sunt obligatorii și au putere numai pentru viitor. Dacă prin decizie se constată neconstituționalitatea, ea produce efecte *erga omnes*, adică are un efect obligatoriu general, care vizează toate autoritățile publice, cetățenii și persoanele juridice de drept privat. Datorită acestui fapt, o parte deloc neglijabilă a doctrinei constituționale asimilează aceste decizii cu actele care au forța legii. De aceea, Curtea a arătat că decizia prin care s-a admis excepția de neconstituționalitate face ca legea sau ordonanța declarată neconstituțională ori textul din cadrul lor să nu se mai aplice, ca și cum ar fi abrogate prin lege.

#### D. Practică judiciară

**22. În situația în care procedura urmată de reclamantă, prevăzută de Legea nr. 18/1991, a fost finalizată prin reconstituirea dreptului de proprietate asupra unor terenuri ce au fost proprietatea autorului acesteia înainte de a fi strămutat, caracterul complementar al Legii nr. 10/2001 nu mai funcționează, deoarece terenurile nu sunt situate în intravilan și nu sunt disponibile.** Prin *decizia nr. 3911/14.04.2006*<sup>2</sup>, *Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția civilă și de proprietate intelectuală*, a statuat că, întrucât tatăl reclamantei a avut în proprietate o suprafață de 10,90 ha teren situat pe raza județului Durostor (Cadrilater, Bulgaria), fiind ulterior strămutat în municipiul Suceava, cartier Ițcani, reclamanta a recurs la dispozițiile speciale ale Legii fondului funciar, care au fost finalizate prin aceea că i s-a recunoscut reclamantei, în calitate de succesoare după tatăl său, dreptul de proprietate asupra unui teren de 1,54 ha, iar în indiviziune cu frații săi și pentru o suprafață de 0,50 ha, conform adeverinței nr. 13803 din 11.09.1991 a Comisiei de aplicare a Legii nr. 18/1991.

Obiectul litigiului soluționat de Înalta Curte de Casație și Justiție îl constituia cererea reclamantei de restituire în natură sau de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent conform Legii nr. 10/2001 pentru diferența de teren deținută de tatăl său (potrivit declarației de avere datate 11.09.1940, data la care acesta fusese deportat) și suprafața pentru care i s-a reconstituit dreptul de proprietate în temeiul Legii nr. 18/1991.

Instanța supremă a statuat că cererea reclamantei nu poate fi primită, pentru că „textul art. 8 alin. (1) din Legea nr. 10/2001, care delimitează domeniul său de aplicare de actele normative speciale în materie de fond funciar, acte cu același caracter reparator, stabilește în mod clar că nu intră sub incidența legii terenurile al căror regim juridic este reglementat prin Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, și prin 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. Caracterul complementar al Legii nr. 10/2001, recunoscut prin normele metodologice de aplicare a ei la pct. 8.1., nu funcționează în cauză, pentru că nu sunt îndeplinite condițiile textului, respectiv terenul nu este intravilan (...) și nu este disponibil. Aceasta, fără a exclude faptul că reclamanta nu a depus dovezi privind proprietatea lui, respectiv diferența peste suprafața recunoscută în litigiul de fond funciar”.

<sup>1</sup> M. Of. nr. 16 din 26 ianuarie 1995.

<sup>2</sup> M.-M. Pivniceru, G. Protea, op. cit., p. 121.

## 1.6. Cazul de reconstituire prevăzut de art. 22 din Legea nr. 18/1991, republicată

### A. Scurte considerații teoretice

23. Textul de lege reglementează reconstituirea dreptului de proprietate în favoarea **unităților de cult**, în mod diferit, după cum zona unde se află terenurile ce au aparținut acestora a fost cooperativizată sau nu.

Dispozițiile art. 22 din Legea fondului funciar sunt aplicabile doar în cazul în care **terenurile au fost preluate cu respectarea dispozițiilor legale**.

În cazul în care preluarea tenurilor s-a realizat **în mod abuziv**, fie de către cooperativa agricolă de producție, fie de către stat, procedura de restabilire a dreptului de proprietate este cea prevăzută de **O.U.G. nr. 94/2000**<sup>1</sup> privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România.

24. Retrocedarea către foștii proprietari a unor bunuri imobile deținute de diferite comunități (organizații, culte religioase) ale cetățenilor aparținând minorităților naționale din România, este reglementată prin **O.U.G. nr. 13/1998**<sup>2</sup> privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România.

### B. Jurisprudența Curții Constituționale

25. **Dispozițiile art. 22 alin. (3) din Legea nr. 18/1991, republicată, prin raportare la dispozițiile art. 44 alin. (2) din Constituție privind garantarea și ocrotirea în mod egal a proprietății, indiferent de titular.** Prevederile art. 22 alin. (3) din Legea nr. 18/1991, republicată, prin care se reglementează dreptul organelor reprezentative ale unităților de cult, recunoscute de lege, din mediul rural, de a cere reconstituirea dreptului de proprietate pentru diferențele de teren agricol neatribuite, au făcut obiect al controlului de constituționalitate, pentru argumentul susținut de autorul excepției, conform căruia textul „face o discriminare evidentă și nejustificată între unitățile de cult din mediul rural și cele din mediul urban, acestea din urmă neputând beneficia de prevederile legii”.

Prin *Decizia nr. 972/2008*<sup>3</sup>, *Curtea Constituțională* a respins excepția de neconstituționalitate, arătând că nu poate fi vorba de nicio discriminare între unitățile de cult din mediul rural și cele din mediul urban în ce privește reconstituirea dreptului de proprietate asupra diferențelor de teren neatribuite, având în vedere dispozițiile art. 22 alin. (5) din lege, care prevăd că, pentru parohiile, schiturile și mănăstirile din mediul urban, consiliile și organele reprezentative ale acestora pot cere reconstituirea dreptului de proprietate în condițiile alin. (3) și (4) din același articol.

De altfel, *Curtea*, în jurisprudența sa, ca de exemplu în *Decizia nr. 246/2007*<sup>4</sup>, a statuat că prevederile constituționale privind garantarea și ocrotirea proprietății se aplică numai după

---

<sup>1</sup> Republicată în M. Of. nr. 797 din 1 septembrie 2005, în temeiul art. V din Titlul II al Legii nr. 247/2005 (M. Of. nr. 797 din 19 iulie 2005).

<sup>2</sup> Publicată în M. Of. nr. 255 din 8 iulie 1998, aprobată prin Legea nr. 458/12.11.2003 (M. Of. nr. 817 din 19 noiembrie 2003).

<sup>3</sup> M. Of. nr. 736 din 30 octombrie 2008.

<sup>4</sup> M. Of. nr. 276 din 25 aprilie 2007.



reconstituirea sau constituirea dreptului de proprietate. Or, în cauză este vorba de reconstituirea dreptului de proprietate asupra unui teren.

**26. Dispozițiile art. III din Titlul II (pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 94/2000) al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, sunt neconstituționale.** Prevederile art. 1 alin. (9) din O.U.G. nr. 94/2000

privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România [având următorul conținut: „*în toate cazurile cererile de retrocedare a imobilelor prevăzute la alin. (1) se pot depune la Comisia specială de retrocedare, prevăzută de prezenta ordonanță de urgență, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a legii de aprobare a acesteia. După acest termen nu se mai pot formula cereri de restituire sau de retrocedare. Actele doveditoare ale drepturilor solicitate se pot depune în termenul util stabilit de comisie*”] au făcut obiect al controlului de constituționalitate, sub aspectul încălcării principiului securității raporturilor juridice, din cauza modului de succedare a prevederilor de lege ce reglementează restituirea imobilelor care au aparținut cultelor religioase.

Curtea Constituțională a constatat că aceste prevederi legale, potrivit cărora cererile de retrocedare a imobilelor prevăzute la alin. (1) al ordonanței se pot depune în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a legii de aprobare a acesteia, au scopul de a asigura tocmai stabilitatea raporturilor juridice care privesc retrocedarea imobilelor, astfel că excepția referitoare la aceste prevederi a fost respinsă ca neîntemeiată, conform *Deciziei nr. 1352/10.12.2008*<sup>1</sup>.

Prin aceeași decizie, analizând dispozițiile art. III din Titlul II al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, criticate de autorul excepției sub același aspect al nerespectării principiului securității raporturilor juridice, Curtea Constituțională a constatat că sunt neconstituționale, întrucât, în lumina dispozițiilor art. 11 și ale art. 20 alin. (2) din Constituție, acestea contravin dispozițiilor art. 6 alin. (1) fraza întâi din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Articolul III al Titlului II – „Modificarea și completarea O.U.G. nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România” din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, avea următorul conținut: „*prin derogare de la dreptul comun, indiferent de cauza de nulitate, dreptul la acțiune prevăzut la art. 4 alin. (2) din O.U.G. nr. 94/2000, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 501/2002, cu modificările și completările ulterioare, se prescrie în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi*”.

Bazându-se pe practica Curții Europene a Drepturilor Omului, care, în Hotărârea *Brumărescu c. României*, 1999, a stabilit că „unul dintre elementele fundamentale ale preeminenței dreptului este principiul securității raporturilor juridice, care susține, între altele, că soluția definitivă a oricărui litigiu nu trebuie repusă în cauză”, Curtea a constatat faptul că aceste considerente sunt pe deplin aplicabile și în privința prevederilor art. III din Titlul II al Legii nr. 247/2005, întrucât „stabilesc un nou termen pentru retrocedarea imobilelor aparținând cultelor religioase, deși prin reglementări anterioare au fost stabilite alte termene ce nu au fost prorogate, ceea ce contravine principiului securității raporturilor juridice și conceptului de «proces echitabil» impus de dispozițiile art. 6 alin. (1) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dispoziții coroborate cu cele din preambulul convenției”.

**27. Dispozițiile O.U.G. nr. 13/1998 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România sunt**

<sup>1</sup> M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2009.

**neconstituționale în ceea ce privește restituirea imobilului prevăzut la poziția 11 din anexa care face parte din ordonanță.** Potrivit art. 1 din O.U.G. nr. 13/1998, „clădirile, împreună cu terenul aferent, cuprinse în anexa care face parte integrantă din prezenta ordonanță de urgență, care au aparținut comunităților (organizații, culte religioase) cetățenilor aparținând minorităților naționale din România și au fost trecute după anul 1940 în patrimoniul statului român prin măsuri de constrângere, confiscare, naționalizare sau manevre dolosive, se restituie titularilor sau succesorilor acestora”. Anexa enumeră 17 imobile, printre care se află și imobilul prevăzut la poziția 11.

Prin *Decizia nr. 234/20.12.1999<sup>1</sup> Curtea Constituțională* a admis, în parte, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor O.U.G. nr. 13/1998 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România și a constatat că aceste dispoziții legale sunt neconstituționale în ceea ce privește restituirea imobilului prevăzut la poziția 11 din anexa care face parte din ordonanță.

Cu privire la critica de neconstituționalitate referitoare la încălcarea dispozițiilor art. 41 alin. (1) și (2) (actual art. 44) din Constituție (garantarea dreptului de proprietate și ocrotirea în mod egal de lege a proprietății private, indiferent de titular), precum și a dispozițiilor art. 135 alin. (6) [actual art. 136 alin. (5)] din Constituție (inviolabilitatea proprietății private), Curtea Constituțională a găsit-o ca fiind întemeiată, pentru următoarele considerente:

Scopul O.U.G. nr. 13/1998 este restituirea către foștii proprietari – diferite comunități ale cetățenilor aparținând minorităților naționale din România – a imobilelor prevăzute în anexa care face parte integrantă din ordonanță. Imobilul prevăzut la poziția 11 din anexa la ordonanță are ca titular actual al dreptului de proprietate SC TIM PRESS SA, iar în coloana 6 din anexă sunt indicate ca „*acte în baza cărora imobilul a trecut în proprietatea statului*” Decretul nr. 218/1960, Decretul nr. 712/1966, precum și Legea nr. 15/1990.

„Astfel cum este cunoscut, prin efectul Decretului nr. 218/1960 pentru modificarea Decretului nr. 167/1958 privitor la prescripția extinctivă și al Decretului nr. 712/1966 cu privire la bunurile ce se încadrează în prevederile art. III din Decretul nr. 218/1960, s-a intenționat să se creeze o aparență de legalitate pentru abuzurile comise în dauna proprietății private, stabilindu-se că au devenit proprietatea statului bunurile intrate în posesia acestuia înainte de publicarea Decretului nr. 218/1960, fie fără niciun titlu, fie în cadrul procedurii prevăzute de Decretul nr. 111/1951 privind reglementarea situației bunurilor de orice fel supuse confiscării, confiscate, fără moștenitori sau fără stăpân, precum și a unor bunuri care nu mai folosesc instituțiilor bugetare.

În ceea ce privește Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, Curtea Constituțională observă că această lege nu reprezintă, în realitate, prin prevederile sale, actul juridic în baza căruia imobilul a trecut în proprietatea statului, ci constituie actul normativ în baza căruia societățile comerciale, care au luat ființă prin transformarea fostelor unități economice de stat, au devenit proprietare asupra bunurilor aflate în patrimoniul lor, astfel cum prevăd dispozițiile art. 20 alin. (2) din lege. Potrivit acestui text: «*Bunurile din patrimoniul societăților comerciale sunt proprietatea acestora, cu excepția celor dobândite cu alt titlu*»”.

Deci, bunurile regiilor autonome și ale societăților comerciale nu constituie proprietate de stat, ci proprietate privată, deoarece, potrivit art. 5 și art. 20 alin. (2) din Legea nr. 15/1990, titularul dreptului de proprietate este regia autonomă sau societatea comercială, iar statul este un simplu acționar care deține o cotă-parte din capitalul social, ce nu se confundă cu patrimoniul persoanei juridice.

---

<sup>1</sup> M. Of. nr. 149 din 11 aprilie 2000.

Imobilul menționat la pct. 11 din anexa la ordonanță face parte din patrimoniul SC TIM PRESS SA, constituie proprietatea privată a acestei societăți comerciale, astfel încât beneficiază de protecția proprietății private, instituită prin art. 41 alin. (1) și (2), precum și prin art. 135 alin. (6) din Constituție. Rezultă că Guvernul nu poate să dispună prin ordonanță de urgență de acest bun care nu se mai află în proprietatea statului.

Curtea Constituțională reține, totodată, că, în conformitate cu regimul constituțional al dreptului de proprietate, naționalizarea este inadmisibilă. *Trecerea silită în proprietatea statului a unor bunuri proprietate privată se poate realiza prin expropriere, în condițiile prevăzute la art. 41 alin. (3) și (5) din Constituție, sau prin confiscare, în cazul bunurilor destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții, în condițiile prevăzute la alin. (8) al aceluiași articol. Aceste dispoziții constituționale constituie garanții ale dreptului de proprietate privată, care nu pot fi eludate prin procedeele utilizării ordonanței de urgență, chiar dacă, așa cum este evident, nu se poate pune în discuție dreptul comunității maghiare din România la repararea nedreptății care i s-a făcut prin trecerea abuzivă în proprietatea statului, în timpul regimului comunist, a imobilului în litigiu.*

Într-un stat de drept, conform art. 1 alin. (3) din Constituție, repararea unui act injust nu se poate realiza decât prin recurgerea la procedee legale, care să nu contravină dispozițiilor constituționale și obligațiilor ce decurg din tratatele și documentele internaționale pe care statul român și le-a asumat și a căror respectare este obligatorie, conform dispozițiilor art. 11 și art. 20 din Constituție. În acest sens Curtea constată incidența prevederilor art. 17 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, care, după ce proclamă că „Orice persoană are dreptul la proprietate atât singură, cât și în asociație cu alții”, prevede că „Nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de proprietatea sa”. De asemenea, Protocolul adițional nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ratificat de România prin Legea nr. 30/1994 prevede la art. 1 alin. (1) că „Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional”.

Constatând concordanța dintre, pe de o parte, dispozițiile art. 41 alin. (1) și (2) și ale art. 135 alin. (6) din Constituție și, pe de altă parte, prevederile actelor internaționale menționate, Curtea a reținut că O.U.G. nr. 13/1998 este neconstituțională în ceea ce privește restituirea către comunitatea maghiară din România a imobilului situat în Bulevardul Revoluției 1989 nr. 8 din Timișoara, imobil având ca titular al dreptului de proprietate SC Tim Press SA din Timișoara și care este prevăzut la poziția 11 din anexa la această ordonanță.

Faptul că în art. 3 al ordonanței (numerotat eronat ca fiind art. 2) se prevede că „Transmiterea dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile prevăzute la art. 1 se va realiza la data încheierii protocoalelor de predare-reluare între actualii deținători ai imobilelor și succesorii stabiliți, menționând concret drepturile actualilor deținători”, ceea ce ar putea sugera și o eventuală despăgubire, nu este de natură să modifice concluzia referitoare la neconstituționalitatea ordonanței de urgență cu privire la restituirea imobilului în cauză, întrucât, astfel cum prevede art. 41 alin. (3) [actual art. 44 alin. (3)] din Constituție, „Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire”. Aceste cerințe constituționale nu au fost realizate în cauză, întrucât, pe de o parte, *nu erau îndeplinite condițiile și procedura prevăzute de Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, iar pe de altă parte, despăgubirile, presupunând că ar fi fost în intenția emitentului ordonanței de urgență de a le plăti și că ar fi fost acceptate de proprietarul actual al bunului, nu au fost acordate în prealabil, conform art. 41 alin. (3) [actual art. 44 alin. (3)] din Constituție.*