DECIZIE nr. 27 din 14 noiembrie 2011

privind recursul în interesul legii având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv

EMITENT • **ÎNALTA CURTE DE CASAŢIE ŞI JUSTIŢIE - COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII**

Publicat în MONITORUL OFICIAL nr. 120 din 17 februarie 2012

Data intrării în vigoare 17-02-2012

Dosar nr. 28/2011

Livia Doina Stanciu - preşedintele Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie
Lavinia Curelea - preşedintele Secţiei I civile
Gabriela Victoria Bîrsan - preşedintele Secţiei de contencios administrativ şi fiscal
Corina Michaela Jîjîie - preşedintele delegat al Secţiei penale
Adrian Bordea - preşedintele Secţiei a II-a civile
Adina Nicolae - judecător, Secţia I civilă
Romaniţa Vrânceanu - judecător, Secţia I civilă
Nina Ecaterina Grigoraş - judecător, Secţia I civilă
Dragu Creţu - judecător, Secţia I civilă
Alina Macavei - judecător, Secţia I civilă
Mihaela Tăbârcă - judecător, Secţia I civilă
Paula Pantea - judecător, Secţia I civilă
Cristina Luzescu - judecător, Secţia I civilă
Bianca Ţăndărescu - judecător, Secţia I civilă
Georgeta Carmen Negrilă - judecător, Secţia I civilă
Elena Floarea - judecător, Secţia I civilă
Cristina Iulia Tarcea - judecător, Secţia I civilă, judecător-raportor
Andreia Liana Constanda - judecător, Secţia I civilă
Doina Popescu - judecător, Secţia I civilă
Rodica Voicu - judecător, Secţia de contencios administrativ şi fiscal
Dana Iarina Vartires - judecător, Secţia de contencios administrativ şi fiscal
Carmen Trănica Teau - judecător, Secţia a II-a civilă
Lidia Bărbulescu - judecător, Secţia a II-a civilă
Angela Dragne - judecător, Secţia penală
Ioana Bogdan - judecător, Secţia penală

Completul competent să judece recursurile în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 28/2011 este constituit conform dispoziţiilor art. 330^6 alin. 1 din Codul de procedură civilă, modificat şi completat prin Legea nr. 202/2010 şi Legea nr. 71/2011, şi ale art. 27^2 alin. (1) din Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea administrativă a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, republicat, cu modificările şi completările ulterioare.

Şedinţa este prezidată de doamna judecător Livia Doina Stanciu, preşedintele Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie este reprezentat de doamna procuror Antonia Eleonora Constantin.

La şedinţa de judecată participă magistratul-asistent şef al Secţiei I civile, doamna Mihaela Calabiciov, desemnată în conformitate cu dispoziţiile art. 27^3 din Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea administrativă a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, republicat, cu modificările şi completările ulterioare.

Magistratul-asistent referă cu privire la obiectul recursurilor în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 28 /2011 aflat pe rolul completului de judecată, precum şi cu privire la faptul că la dosarul cauzei a fost depus raportul întocmit de doamna judecător Cristina Iulia Tarcea.

Doamna judecător Livia Doina Stanciu, preşedintele completului de judecată, constatând că nu s-au formulat cereri prealabile sau excepţii, a acordat cuvântul reprezentantului procurorului general, doamna procuror Antonia Eleonora Constantin, pentru susţinerea recursului în interesul legii.

Reprezentantul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a solicitat admiterea recursurilor în interesul legii, menţionând că în practica judiciară nu există un punct de vedere unitar cu privire la calitatea procesuală pasivă a statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, în cererile având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură şi pentru care se prevăd măsuri reparatorii prin titlul VII al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietăţii şi justiţiei, precum şi unele măsuri adiacente şi solicitând pronunţarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea şi aplicarea unitară a legii în acest sens.

Preşedintele completului, doamna judecător Livia Doina Stanciu, constatând că nu sunt întrebări de formulat din partea membrilor completului, a declarat dezbaterile închise, iar completul de judecată a rămas în pronunţare asupra recursurilor în interesul legii.
ÎNALTA CURTE,
deliberând asupra recursurilor în interesul legii, constată următoarele:
1. Problema de drept ce a generat practica neunitară
Prin recursurile în interesul legii formulate de Colegiul de conducere al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie şi procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie s-a arătat că în practica judiciară nu există un punct de vedere unitar cu privire la calitatea procesuală pasivă a statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, în cererile având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură şi pentru care se prevăd măsuri reparatorii prin titlul VII al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietăţii şi justiţiei, precum şi unele măsuri adiacente.
2. Examenul jurisprudenţial
În urma verificării jurisprudenţei la nivel naţional s-a constatat că instanţele au fost învestite cu soluţionarea unor cereri prin care reclamanţii solicitau, fie în cadrul soluţionării contestaţiei formulate în temeiul Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, fie direct pe calea unei acţiuni distincte, obligarea statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, la plata despăgubirilor pentru imobilele preluate abuziv şi pentru care titlul VII al Legii nr. 247/2005 prevede o procedură pentru obţinerea măsurilor reparatorii prin echivalent, identificându-se mai multe orientări ale practicii.
3. Soluţiile pronunţate de instanţele judecătoreşti
3.1. Într-o primă orientare jurisprudenţială, instanţele, fiind învestite cu soluţionarea unor acţiuni mixte, prin care se solicitau, în principal, anularea dispoziţiei emise de unitatea deţinătoare sau obligarea acesteia la emiterea unei astfel de dispoziţii, iar în subsidiar, obligarea statului la acordarea de despăgubiri băneşti în cazul imposibilităţii restituirii în natură a imobilelor ce făceau obiectul notificării, acţiuni îndreptate atât împotriva unităţii deţinătoare, cât şi împotriva statului, prin Ministerul Finanţelor Publice, întemeiate pe dispoziţiile Legii nr. 10/2001 şi ale Convenţiei europene a drepturilor omului, au apreciat că statul are calitate procesuală pasivă.
S-a reţinut că, raportat la obiectul şi temeiul pretenţiilor formulate, îndreptate împotriva pârâtului statul român, acesta are calitate procesuală pasivă în cauză, fiind titularul obligaţiei de a răspunde în raportul juridic dedus judecăţii prin cererea subsidiară, iar reprezentarea sa în proces se realizează prin Ministerul Finanţelor Publice, potrivit dispoziţiilor art. 25 din Decretul nr. 31/1954 privitor la persoanele fizice şi persoanele juridice şi ale art. 3 pct. 81 din Hotărârea Guvernului nr. 34/2009 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Finanţelor Publice.
S-a apreciat şi că susţinerea potrivit căreia în sistemul Legii nr. 10/2001 obligaţia de a se pronunţa prin decizie motivată asupra notificării persoanelor îndreptăţite revine unităţii deţinătoare a imobilului, dar nu justifică înlăturarea din proces a statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, întrucât acesta este singurul răspunzător pentru prejudiciul cauzat prin nefuncţionarea mecanismului destinat a asigura plata măsurilor reparatorii prin echivalent datorate în baza Legii nr. 10/2001.
De asemenea, s-a reţinut că, întrucât Fondul "Proprietatea" nu funcţionează, iar în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului s-a stabilit că statul trebuie să garanteze realizarea efectivă şi rapidă a dreptului la restituire, fie că este vorba de o restituire în natură, fie că este vorba de acordarea despăgubirilor, conformându-se principiilor preeminenţei dreptului şi protecţiei efective a drepturilor patrimoniale, enunţate în art. 1 din Protocolul nr. 1 adiţional la Convenţie, statul român are calitate procesuală pasivă pentru capătul de cerere distinct prin care se solicită plata echivalentului bănesc al imobilului care nu poate fi restituit în natură şi pentru care nu s-au acordat măsurile reparatorii propuse conform Legii nr. 10/2001.
3.2. Alte instanţe de judecată, în acelaşi tip de acţiuni, au apreciat că statul român, prin Ministerul Finanţelor Publice, nu are calitate procesuală pasivă.
Astfel, s-a reţinut că stabilirea calităţii procesuale pasive presupune stabilirea existenţei unei identităţi între persoana pârâtului şi cel despre care se pretinde că este obligat în raportul juridic dedus judecăţii.
S-a considerat că în sistemul Legii nr. 10/2001 raportul juridic creat prin aplicarea acestui act normativ se stabileşte între persoana îndreptăţită şi unitatea deţinătoare a bunului sau unitatea implicată în privatizare, iar statul român poate fi subiect al raportului juridic născut din aplicarea Legii nr. 10/2001, republicată, numai în situaţia de excepţie reglementată de art. 28 alin. (3) din lege, şi anume atunci când unitatea deţinătoare nu poate fi identificată, astfel că, în celelalte situaţii juridice generate de aplicarea acestei legi, statul, reprezentat prin Ministerul Finanţelor Publice, nu are calitate procesuală pasivă, nefiind incidente dispoziţiile art. 25 din Decretul nr. 31/1954.
Relativ la procedura de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent/despăgubiri persoanelor îndreptăţite, în cazul imposibilităţii restituirii în natură a imobilelor preluate în mod abuziv de stat, instanţele au motivat că acestea se stabilesc şi se acordă în cadrul procedurii prevăzute în titlul VII "Regimul stabilirii şi plăţii despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv" al Legii nr. 247/2005, în cadrul căreia statul român este reprezentat prin Comisia Centrală de Stabilire a Despăgubirilor, procedură aflată sub controlul instanţei de contencios administrativ.

Prin urmare, atât prin Legea nr. 10/2001, cât şi prin Legea nr. 247/2005 se indică, în mod imperativ, procedura ce trebuie urmată de cei îndreptăţiţi la măsuri reparatorii prin echivalent.
3.3. Pe de altă parte, instanţele de judecată învestite cu acţiuni îndreptate direct împotriva statului, prin Ministerul Finanţelor Publice, întemeiate pe dispoziţiile art. 480 din Codul civil şi ale art. 1 din Protocolul nr. 1 adiţional la Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale, formulate după emiterea dispoziţiei/deciziei prevăzute de Legea nr. 10/2001 prin care s-a propus acordarea despăgubirilor în condiţiile titlului VII al Legii nr. 247/2005, au apreciat că statul român are calitate procesuală pasivă, cu motivarea că măsurile reparatorii prevăzute de Legea nr. 10/2001 nu sunt reale şi efective, deoarece Fondul "Proprietatea" nu funcţionează, ceea ce reprezintă o încălcare a dreptului de proprietate garantat de art.1 din Primul Protocol adiţional la Convenţie.
În acest sens s-a reţinut că, după epuizarea procedurii prevăzute de Legea nr. 10/2001, în faza în care Comisia Centrală de Stabilire a Despăgubirilor nu a întreprins niciun demers în vederea despăgubirii efective, părţile beneficiază de protecţia oferită de art. 1 din Protocolul nr. 1 adiţional la Convenţie.
Situaţia părţilor care nu au putut beneficia de despăgubiri pe o perioadă mare de timp, combinată cu lipsa vreunui demers din partea autorităţilor în vederea achitării acestora şi cu o procedură de selecţie aleatorie a dosarelor ce lasă loc arbitrarului, reprezintă o lipsire de proprietate, ce face incidentă a doua normă a art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţie.
Lipsirea de proprietate, în lumina celei de-a doua norme, poate fi justificată numai dacă a intervenit pentru o cauză de utilitate publică, a avut un temei legal şi a existat un just echilibru între cerinţele de interes general ale comunităţii şi imperativele apărării drepturilor fundamentale ale individului.
Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că justul echilibru nu există atunci când persoana în cauză suportă o sarcină specială şi exorbitantă.
Or, intervalul mare de timp în care părţile nu au putut beneficia de despăgubiri şi imposibilitatea în care s-au aflat de a accelera mecanismul de funcţionare a sistemului de plată, din cauza lipsei unei proceduri previzibile, echivalează cu o sarcină excesivă impusă acestora, de natură a rupe justul echilibru dintre atingerea adusă dreptului de proprietate şi scopul legitim urmărit.
Prin urmare, raportul juridic dedus judecăţii este stabilit între reclamanţi şi statul român, ca debitor al obligaţiei pozitive de a organiza un mecanism funcţional care să asigure respectarea tuturor obligaţiilor internaţionale asumate, printre care şi obligaţia respectării dreptului de proprietate garantat de Convenţie, astfel încât acesta poate fi obligat la acordarea de despăgubiri.
4. Opinia Colegiului de conducere al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie
Colegiul de conducere al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, prin recursul în interesul legii formulat, a susţinut că statul român, reprezentat prin Ministerul Finanţelor Publice, nu are calitatea procesuală pasivă în cererile având ca obiect acordarea de despăgubiri băneşti pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură şi pentru care se prevăd măsuri reparatorii potrivit titlului VII al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietăţii şi justiţiei, precum şi unele măsuri adiacente, indiferent dacă aceste cereri sunt formulate pe calea dreptului comun sau pe cale subsidiară, în cadrul contestaţiei îndreptate împotriva dispoziţiei administrative, întemeiată pe prevederile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001.
S-a considerat că soluţia este justificată de faptul că regimul stabilirii şi plăţii despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv de către stat este prevăzut de dispoziţiile legii speciale, respectiv titlul VII din Legea nr. 247/2005.
Stabilind calitatea procesuală pasivă a statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, prin recunoaşterea unui alt raport juridic de despăgubire bănească decât cel reglementat prin legea specială, instanţele judecătoreşti au nesocotit prevederile legii speciale conform căreia persoanele îndreptăţite îşi pot valorifica dreptul la acordarea măsurilor reparatorii prin echivalent recunoscut în cadrul procedurii prevăzute de Legea nr. 10/2001.
Invocând jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului, cu referire, în special, la hotărârea-pilot pronunţată în Cauza Maria Atanasiu şi alţii împotriva României, Colegiul de conducere al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie a arătat că argumentul referitor la jurisprudenţa instanţei de contencios european cu privire la nefuncţionalitatea Fondului "Proprietatea" - fond listat începând cu data de 25 ianuarie 2011 la Bursa de Valori Bucureşti - nu justifică suprimarea de către instanţele judecătoreşti a procedurii instituite de legiuitorul naţional, în cadrul căreia se pot valorifica pretenţiile legate de despăgubiri, respectiv procedura prevăzută de titlul VII din Legea nr. 247/2005, pentru a pune în locul ei un alt mecanism de despăgubire, pe cale jurisprudenţială, care, în afara oricăror previziuni şi prospecţiuni bugetare, poate fi, la rândul său, lipsit de eficienţă.
În plus, acţiunea directă îndreptată împotriva statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, în care se pretinde obligarea acestuia la plata unor despăgubiri băneşti pentru imobilele ce fac obiectul unor legi speciale de reparaţie, nu poate avea temei în dispoziţiile art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, deoarece în acest caz reclamanţii nu se pot prevala de un "bun" în sensul Convenţiei.

S-a mai susţinut că a recunoaşte posibilitatea valorificării pe calea dreptului comun a unor pretenţii care fac obiect de reglementare al legii speciale ar însemna, pe lângă nesocotirea raportului dintre norma generală şi cea specială, consacrarea unei discriminări între persoanele care au urmat procedura prevăzută de legea specială şi cele care se adresează direct instanţei pentru a beneficia de alte consecinţe juridice decât cele prevăzute de legea specială.

5. Opinia procurorului general

Procurorul general a apreciat că statul român, prin Ministerul Finanţelor Publice, nu are calitate procesuală pasivă în cererile având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură şi pentru care se prevăd măsuri reparatorii potrivit titlului VII al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietăţii şi justiţiei, precum şi unele măsuri adiacente, indiferent dacă aceste cereri sunt formulate distinct de contestaţia împotriva dispoziţiei prevăzute de art. 26 din Legea nr. 10/2001 sau în cadrul acestei proceduri.

Prin argumentele expuse s-au susţinut următoarele:

Atunci când acţiunea în despăgubiri este alăturată contestaţiei formulate de persoana îndreptăţită, în temeiul dispoziţiilor art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, republicată, împotriva dispoziţiei/deciziei de respingere a notificării ori de respingere a cererii de restituire în natură a imobilului preluat abuziv şi stabilire a măsurilor reparatorii prin echivalent, emisă de entitatea notificată, cauza juridică (causa petendi) a celor două acţiuni este diferită.

Prima cerere, întemeiată pe dispoziţiile Legii nr. 10/2001, vizează desfiinţarea actului emis de entitatea notificată şi stabilirea dreptului reclamantului la măsuri reparatorii în natură sau prin echivalent (atunci când notificarea a fost respinsă fie pentru lipsa dovezilor privind proprietatea imobilului anterior preluării sale de către stat, fie pentru lipsa calităţii de persoană îndreptăţită în sensul legii) ori desfiinţarea dispoziţiei de stabilire a dreptului la măsuri reparatorii prin echivalent şi restituirea în natură a imobilului.

Cea de-a doua cerere, întemeiată pe dispoziţiile art. 11 şi art. 20 alin. 2 din Constituţie, care consacră efectul direct şi prioritar al Convenţiei Europene a Drepturilor Omului, vizează obţinerea măsurilor reparatorii prin echivalent (despăgubiri la valoarea de circulaţie a imobilului) direct de la statul român, prin Ministerul Finanţelor Publice, prin invocarea nefuncţionalităţii mecanismului reparator conceput de legiuitor prin titlul VII al Legii nr. 247/2005 şi a necesităţii asigurării efectivităţii garanţiilor consacrate prin art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţie.

Între cele două cereri poate exista un raport de subsidiaritate doar atunci când reclamantul, obţinând în prealabil desfiinţarea dispoziţiei emise de entitatea notificată prin care s-a stabilit dreptul său la măsuri reparatorii prin echivalent în condiţiile titlului VII al Legii nr. 247/2005, urmăreşte, în mod subsecvent, obţinerea acestor despăgubiri de la un alt debitor, pe calea unui mecanism creat pe cale judiciară, bazat pe necesitatea asigurării unei protecţii reale şi efective a dreptului său de proprietate.

În situaţia cererilor formulate direct împotriva statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, pentru obligarea la plata despăgubirilor reprezentând valoarea de circulaţie a imobilelor preluate abuziv care nu pot fi restituite în natură, cauza acţiunii, înţeleasă ca scop către care se îndreaptă voinţa celui care reclamă în justiţie, este unică, fiind dată de intenţia reclamantului de a obţine despăgubiri într-un alt mecanism decât cel prevăzut de titlul VII al Legii nr. 247 /2005, prin invocarea ineficienţei sistemului reparator astfel conceput, sancţionată în mod constant în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului.

În jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului s-a considerat în mod constant că nu intră în sfera de protecţie a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenţie "simplele speranţe de restituire" ori "creanţele condiţionale" a căror concretizare ar fi depins de întrunirea condiţiilor prevăzute de lege ori care au devenit caduce prin faptul nerealizării condiţiei, Curtea considerând în unele dintre aceste situaţii plângerile reclamanţilor ca fiind incompatibile, ratione materiae, cu prevederile Convenţiei.

Pornind de la recentele repere stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în hotărârea-pilot pronunţată în Cauza Maria Atanasiu şi alţii împotriva României, s-a apreciat că în acele situaţii în care există o hotărâre judecătorească irevocabilă anterioară prin care s-a constatat nevalabilitatea titlului statului şi calitatea de persoană îndreptăţită la restituire, iar restituirea în natură nu mai este posibilă, reclamanţii dispun de un "bun actual" care aparţine sferei de protecţie a art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţie, iar în jurisprudenţa instanţei de contencios european atât tergiversarea soluţionării notificării, în procedura prevăzută de Legea nr. 10/2001, cât şi sistemul reparator prevăzut de titlul VII al Legii nr. 247/2005 au fost analizate ca încălcări ale art. 1 din Protocolul nr. 1 şi ale art. 6 din Convenţie.

S-a apreciat, de asemenea, că, în acele situaţii în care nu există o astfel de hotărâre judecătorească, din perspectivele analizate se pot identifica situaţia în care partea interesată a urmat procedura prevăzută de Legea nr. 10/2001, iar entitatea notificată a emis o dispoziţie/decizie prin care s-a stabilit dreptul la despăgubiri, drept ce poate fi valorificat în actualul context legislativ în procedura prevăzută de titlul VII al Legii nr. 247/2005, precum şi situaţia în care persoana îndreptăţită la măsuri reparatorii a deschis procedura prevăzută de Legea nr. 10/2001, republicată, şi, în paralel cu această procedură, până la finalizarea ei, solicită obligarea statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, la plata despăgubirilor reprezentând valoarea de circulaţie a imobilului preluat abuziv, caz în care problema întrunirii condiţiilor legale pentru restituirea imobilului, atât sub aspectul caracterului abuziv al preluării de către stat,

cât şi sub aspectul calităţii de persoană îndreptăţită, urmează a fi soluţionată, mai întâi, în procedura administrativă, iar mai apoi, în cadrul demersului judiciar întemeiat pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, republicată, astfel încât nu se poate vorbi despre existenţa unui "bun actual", ci doar a unei "creanţe condiţionale".
Aşadar, până la soluţionarea definitivă şi irevocabilă a pricinii în partea referitoare la contestaţie sub aspectul îndeplinirii condiţiilor legale pentru restituire, dreptul reclamantului la măsuri reparatorii reprezintă un simplu "interes patrimonial", care devine "valoare patrimonială" ocrotită de Convenţie doar atunci când instanţa statuează definitiv şi irevocabil asupra îndeplinirii condiţiilor pentru restituire, în oricare dintre formele acesteia, în natură sau prin echivalent.
Din această perspectivă, garanţiile dreptului la un proces echitabil sunt asigurate într-o jurisprudenţă deja unificată reprezentată prin Decizia nr. XX din 19 martie 2007 a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie - Secţiile Unite.
Pentru a se analiza dacă în cadrul procedurilor astfel iniţiate statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, i se poate recunoaşte sau nu calitatea procesuală pasivă, în vederea obligării sale la plata despăgubirilor pentru imobilele preluate abuziv ce nu mai pot fi restituite în natură foştilor proprietari sau moştenitorilor acestora, trebuie stabilit dacă între reclamanţii care, invocând încălcarea obligaţiilor pozitive ale statului sub aspectul protecţiei drepturilor consacrate prin art. 1 din Primul Protocol şi prin art. 6 din Convenţie, solicită obligarea pârâtului la plata despăgubirilor şi pârâtul chemat în judecată în oricare dintre modalităţile expuse - cerere alăturată contestaţiei formulate în temeiul art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001 ori pe cale separată - există sau nu un raport juridic concret din care să rezulte această obligaţie de despăgubire în afara cadrului legal existent.
În toate aceste situaţii, a opinat procurorul general, nu există un raport juridic concret din care să rezulte obligaţia de despăgubire ce incumbă statului pârât.
Astfel, art. 1 alin. (1) din titlul VII al Legii nr. 247/2005 reglementează sursele de finanţare, cuantumul şi procedura de acordare a despăgubirilor pentru imobilele preluate abuziv, iar art. 13 din acelaşi act normativ stabileşte competenţa Comisiei Centrale de Stabilire a Despăgubirilor.
În ceea ce priveşte Fondul "Proprietatea", s-a arătat că deţinerea de acţiuni de către statul român nu justifică calitatea procesuală pasivă a acestuia în lipsa unui raport juridic suficient conturat în dreptul intern.
Procurorul general a mai arătat că art. 13 din Convenţie nu deschide calea unui recurs naţional în convenţionalitate, rămânând ca Guvernul, în termenul impus prin hotărârea-pilot pronunţată în Cauza Maria Atanasiu şi alţii împotriva României, pronunţată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, să adopte şi să implementeze un mecanism adecvat de reparaţie.
6. Raportul asupra recursurilor în interesul legii
Prin raportul întocmit s-a apreciat, cu privire la chestiunea admisibilităţii recursurilor în interesul legii, faţă de opiniile exprimate prin hotărârile judecătoreşti analizate, că nu există o practică judiciară unitară în ceea ce priveşte calitatea procesuală pasivă a statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, în cererile având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură şi pentru care se prevăd măsuri reparatorii prin titlul VII al Legii nr. 247/2005, motiv pentru care recursurile în interesul legii sunt admisibile.
Totodată, prin raportul întocmit s-a propus soluţionarea recursului în interesul legii în sensul că:
În acţiunile întemeiate pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, republicată, prin care se solicită obligarea statului român de a acorda despăgubiri băneşti pentru imobilele preluate în mod abuziv, statul român nu are calitate procesuală pasivă.
Acţiunile în acordarea de despăgubiri băneşti pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură şi pentru care se prevăd măsuri reparatorii prin titlul VII al Legii nr. 247/2005, îndreptate direct împotriva statului român, întemeiate pe dispoziţiile dreptului comun, ale art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale şi ale art. 13 din această convenţie, sunt inadmisibile.
7. Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie
Analizând recursurile declarate în interesul legii de Colegiul de conducere al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie şi procurorul general, instanţa supremă constată că este chemată a se pronunţa asupra chestiunii calităţii procesuale pasive a statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, în următoarele tipuri de cauze prin care se urmăreşte obţinerea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv:
- acţiune întemeiată pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001;
- acţiune directă, îndreptată împotriva statului român, întemeiată pe dispoziţiile art. 480 şi următoarele din Codul civil şi al art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale;
- acţiune directă, îndreptată împotriva statului român, întemeiată pe dispoziţiile art. 13 din Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale.
I. În ceea ce priveşte acţiunile întemeiate pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001
Se reţine că statul român, prin Ministerul Finanţelor Publice, nu are calitate procesuală pasivă, în considerarea următoarelor argumente:
Contestaţia întemeiată pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001 are ca situaţie premisă existenţa unei decizii sau dispoziţii administrative prin care s-a respins notificarea ori cererea de restituire în natură.

Practica judiciară a stabilit în mod constant că poate face obiectul contestaţiei întemeiate pe dispoziţiile textului de lege în discuţie şi refuzul nejustificat al persoanei juridice de a răspunde la notificare, refuz care echivalează cu o respingere a cererii de a stabili măsuri reparatorii.
În acest sens s-a pronunţat şi Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie prin Decizia în interesul legii nr. XX din 19 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 12 noiembrie 2007.
În cadrul contestaţiei întemeiate pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, republicată, decizia sau dispoziţia motivată de respingere a notificării ori a cererii de restituire în natură poate fi atacată de persoana care se pretinde a fi îndreptăţită la secţia civilă a tribunalului în a cărui circumscripţie se află sediul unităţii deţinătoare sau, după caz, al entităţii învestite cu soluţionarea notificării, în termen de 30 de zile de la comunicare.
Prin urmare, raportul juridic prevăzut în textul de lege invocat se naşte prin transmiterea notificării şi este stabilit între persoana îndreptăţită care a transmis notificarea şi entitatea juridică care, conform legii speciale, a soluţionat notificarea sau avea obligaţia de a o soluţiona.
În plan procesual civil acest raport juridic stabilit de lege oferă calitate procesuală activă persoanei îndreptăţite care a transmis notificarea, iar calitate procesuală pasivă entităţii juridice care, potrivit legii, a soluţionat notificarea sau are competenţa de a o soluţiona.
Aşadar, în cadrul raporturilor juridice stabilite prin transmiterea notificării, statul român, prin Ministerul Finanţelor Publice, nu are calitate procesuală pasivă, pentru că, potrivit legii, nu este titular de drepturi şi obligaţii.
Cu toate acestea, unele instanţe au hotărât că, în cadrul contestaţiei întemeiate pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, republicată, statul român, prin Ministerul Finanţelor Publice, are calitate procesuală şi poate fi obligat la despăgubiri, conform dreptului civil, în cadrul cererii subsidiare ce a fost formulată împreună cu cererea principală.
Soluţia instanţelor a fost motivată de faptul că, potrivit jurisprudenţei constante a Curţii Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare C.E.D.O.), Fondul "Proprietatea" nu este funcţional, ceea ce reprezintă o încălcare a dreptului de proprietate garantat de art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie şi impune obligarea statului român la despăgubiri, deoarece acesta are obligaţia de a pune la punct mecanismul destinat garantării dreptului de proprietate.
Întrucât de garanţiile art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţie nu poate beneficia decât persoana care are un "bun", urmează a se verifica în ce măsură, la data sesizării instanţei cu o contestaţie împotriva deciziei emise de persoana juridică, reclamantul sau reclamanţii au un "bun" în sensul art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie.
Noţiunea de "bun" în sensul art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie
Potrivit art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie:
"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 şi în condiţiile prevăzute de lege şi de principiile generale ale dreptului internaţional."
Dispoziţiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta măsurile necesare pentru a reglementa folosinţa bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuţii sau a amenzilor.
Faţă de aceste dispoziţii ale textului din Convenţia europeană, înainte de a se analiza existenţa unei încălcări a dreptului de proprietate şi proporţionalitatea faţă de scopul urmărit, este necesar a se stabili în ce măsură a existat un "bun", obiect al încălcării.
Conform jurisprudenţei constante a C.E.D.O., noţiunea de "bun" poate cuprinde atât "bunurile existente", cât şi valorile patrimoniale, respectiv creanţele cu privire la care reclamantul poate pretinde că are cel puţin o "speranţă legitimă" de a le vedea concretizate.
Consideraţii cu privire la noţiunea de "bun actual"
Astfel, cu privire la noţiunea de "bun actual", jurisprudenţa C.E.D.O., stabilită în hotărârile pronunţate împotriva României, a cunoscut nuanţări, în funcţie de circumstanţele particulare ale fiecărei cauze.
În Cauza Străin şi alţii împotriva României, C.E.D.O. a constatat că reclamanţii au un bun în sensul art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţie, deoarece, prin hotărâre definitivă, s-a stabilit că imobilul a fost naţionalizat cu încălcarea dispoziţiilor Decretului nr. 92/1950 pentru naţionalizarea unor imobile (prin care se naţionalizează imobilele clădite ale foştilor industriaşi, foştilor bancheri, foştilor mari comercianţi şi celorlalte elemente ale marii burghezii, imobile clădite ale exploatatorilor de locuinţe, hoteluri şi altele asemenea) şi a constatat că reclamanţii erau proprietarii legitimi.
Respingerea prin aceeaşi decizie a cererii de restituire a unui apartament înstrăinat terţilor a constituit o încălcare a dreptului de proprietate, deoarece dreptul de proprietate asupra întregului imobil, recunoscut cu efect retroactiv, nu era revocabil.
O soluţie identică a pronunţat C.E.D.O. în Cauza Sebastian Taub împotriva României.
De asemenea, în Cauza Athanasiu Marshall împotriva României, C.E.D.O. a constatat că reclamantul avea un "bun", în sensul art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie, deoarece, prin hotărâri anterioare definitive, s-a stabilit în mod definitiv nelegalitatea naţionalizării imobilului.

Constatarea nelegalităţii preluării imobilului a avut drept efect recunoaşterea indirectă şi cu efect retroactiv a dreptului de proprietate al reclamantului asupra imobilului. Dreptul astfel obţinut nu este revocabil şi nu a fost contestat sau infirmat până în prezent.
Constatări similare în ceea ce priveşte noţiunea de "bun" a făcut C.E.D.O. şi în cauzele Gabriel împotriva României şi Aldea împotriva României.
În ceea ce priveşte noţiunea de "bun actual" trebuie menţionată şi Cauza Czaran şi Grofcsik împotriva României.
În această cauză, cererea reclamanţilor prin care au solicitat anularea contractului de vânzare-cumpărare încheiat în anul 2001 şi restituirea terenurilor a fost respinsă irevocabil de instanţele interne.
Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a reţinut în considerentele deciziei pronunţate că terenurile au fost preluate de stat fără titlu valabil, dar că restituirea în natură nu este posibilă, pentru că au fost vândute unui terţ de bună-credinţă.
C.E.D.O. a reţinut că instanţa supremă a recunoscut indirect şi retroactiv dreptul de proprietate al reclamanţilor, chiar dacă în dispozitivul hotărârilor acest lucru nu este menţionat în mod expres.
Consideraţii cu privire la noţiunea de "speranţă legitimă"
În schimb, C.E.D.O a statuat că nu va fi considerată "bun", în sensul articolului menţionat, speranţa de a redobândi un drept de proprietate care s-a stins de mult timp ori o creanţă condiţională care a devenit caducă prin neîndeplinirea condiţiei.
Astfel, în Cauza Penţia şi Penţia împotriva României, C.E.D.O. a reţinut că procedura administrativă introdusă în temeiul Legii nr. 112/1995 privind reglementarea situaţiei juridice a unor imobile cu destinaţia de locuinţe, trecute în proprietatea statului, şi acţiunea în revendicare subsecventă nu priveau "bunuri existente" în patrimoniul reclamanţilor, iar instanţele interne sesizate trebuiau să se pronunţe în legătură cu problema legalităţii naţionalizării imobilului.
A mai constatat C.E.D.O. că reclamanţii nu beneficiau, în momentul introducerii acţiunii în revendicare, de o dispoziţie legală sau de un act juridic, precum o decizie judiciară, susceptibile a constitui o "speranţă legitimă".
În Cauza Lindner şi Hammerrmyer împotriva României, C.E.D.O. a reţinut că, deşi judecătoria şi tribunalul au judecat în favoarea reclamanţilor, cauza a rămas în curs de judecată în faţa instanţelor române până la obţinerea unei decizii definitive, acţiunea în revendicare a imobilului, în sine, nedând naştere unui drept de creanţă, ci doar eventualităţii de a obţine un astfel de titlu. Decurge din aceasta că reclamanţii nu au demonstrat că au o speranţă legitimă de a-şi vedea imobilul restituit.
De asemenea, în Cauza Ionescu şi Mihăilă împotriva României, C.E.D.O. a constatat că reclamantele se puteau eventual prevala de o creanţă condiţionată, deoarece problema îndeplinirii condiţiilor legale pentru a li se restitui imobilul trebuia să fie soluţionată în cadrul procedurii judiciare pe care o demaraseră. Prin urmare, C.E.D.O. a considerat că în momentul sesizării instanţelor interne şi autorităţilor administrative, această creanţă nu putea fi considerată suficient stabilită pentru a fi o "valoare patrimonială" care să necesite protecţia art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţie.
O analiză interesantă a realizat C.E.D.O. în Cauza Caracaş împotriva României în ceea ce priveşte "speranţa legitimă" în cadrul procedurii instituite prin Legea nr. 10/2001.
În cauză, reclamanţilor li s-au respins acţiunea în revendicare şi cererea de restituire în natură, întemeiată pe dispoziţiile Legii nr. 112/1995.
La data sesizării C.E.D.O., reclamanţii sesizaseră Primăria Municipiului Bucureşti cu o cerere de restituire în natură a imobilului, întemeiată pe dispoziţiile Legii nr. 10/2001, notificarea fiind în curs de soluţionare.
Reclamanţii au susţinut în faţa instanţei europene că respingerea cererilor de restituire şi absenţa unei decizii din partea autorităţilor administrative i-au privat de dreptul de a beneficia de imobil.
C.E.D.O. a arătat că a stabilit deja că o creanţă nu poate fi considerată ca având valoare patrimonială decât dacă are o bază suficientă în dreptul intern, spre exemplu, atunci când este confirmată printr-o jurisprudenţă bine stabilită a instanţelor.
C.E.D.O. a observat că această creanţă de restituire, de care reclamanţii s-ar putea prevala, este o creanţă sub condiţie, deoarece problema întrunirii condiţiilor legale pentru restituirea imobilului ar trebui rezolvată în cadrul procedurilor judiciare şi administrative pe care le-au promovat. În consecinţă, C.E.D.O. a considerat că, la momentul sesizării jurisdicţiilor interne şi a autorităţilor administrative, creanţa nu putea fi considerată ca fiind suficient stabilită pentru a fi considerată ca având o valoare patrimonială ocrotită de art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie.
În schimb, în Cauza Dragne şi alţii împotriva României, C.E.D.O. a constatat că instanţele interne au dispus reconstituirea dreptului de proprietate al reclamanţilor asupra unui teren şi apoi au obligat Comisia de aplicare a legilor fondului funciar să îi pună pe reclamanţi în posesie asupra terenului respectiv, aşa cum prevede Legea fondului funciar nr. 18/1991.
Reţinând că legislaţia naţională reglementează procedura prin care Comisia de aplicare a legilor fondului funciar îi pune pe cei interesaţi în posesie asupra terenurilor respective şi emite titlurile de proprietate aferente, C.E.D.O. a constatat că în cauză cele două hotărâri judecătoreşti au creat, în cazul reclamanţilor, speranţa legitimă de a fi puşi

efectiv în posesie asupra terenului lor şi că astfel "creanţa" lor este suficient de bine stabilită încât să constituie o valoare patrimonială, care atrage după sine aplicarea garanţiilor prevăzute de art. 1 din Protocolul nr. 1 adiţional la Convenţie.
În susţinerea ideii că, în cadrul procedurii contestaţiei întemeiate pe dispoziţiile art. 26 din Legea nr. 10/2001, poate fi obligat direct la despăgubiri statul român, prin Ministerul Finanţelor Publice, a fost invocată şi Cauza Flaimbat împotriva României, în care C.E.D.O. a arătat că nu contestă marja de apreciere de care beneficiază statele de a implementa proceduri administrative prealabile accesului concret şi efectiv la o instanţă, că "nu contestă nici eficienţa pe care o poate avea procedura prevăzută de Legea nr. 10/2001, în special pentru stabilirea calităţii de persoană ce poate beneficia de dreptul la despăgubire şi pentru propunerea metodei de despăgubire", dar "executarea deciziei administrative sau judiciare definitive se face tot prin intermediul procedurii prevăzute de Legea nr. 247/2005 şi, prin urmare, prin intermediul Fondului «Proprietatea».
Constatând încălcarea art. 6 din Convenţie sub aspectul dreptului de acces la o instanţă, pe cale de consecinţă, C.E.D.O. a constatat şi o încălcare a art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie.
Consideraţii cu privire la "hotărârea-pilot" în Cauza Maria Atanasiu şi alţii împotriva României
Se observă aşadar că jurisprudenţa C.E.D.O. în definirea noţiunii de "bun actual" sau de "speranţă legitimă" este extrem de nuanţată, diferind în funcţie de circumstanţele concrete ale fiecărei cauze.
Totuşi, la data de 12 octombrie 2010, prin hotărârea-pilot pronunţată în Cauza Maria Atanasiu şi alţii împotriva României, C.E.D.O. a analizat din nou noţiunile de "bun actual" şi "valoare patrimonială" şi a statuat că existenţa unui "bun actual" în patrimoniul unei persoane este în afara oricărui dubiu dacă, printr-o hotărâre definitivă şi executorie, instanţele i-au recunoscut acesteia calitatea de proprietar şi dacă în dispozitivul hotărârii ele au dispus în mod expres restituirea bunului.
Prin urmare, C.E.D.O. a dus mai departe raţionamentul în ceea ce priveşte existenţa unui "bun actual" şi a statuat că nu este suficient să existe o hotărâre irevocabilă anterioară prin care să se constate nevalabilitatea titlului statului, ci trebuie să existe şi o dispoziţie în sensul restituirii bunului către reclamant.
Cât priveşte "valoarea patrimonială", C.E.D.O. a statuat în hotărârea-pilot că aceasta se bucură de protecţia oferită de art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie, atunci când "interesul patrimonial" ce rezultă din simpla constatare a ilegalităţii naţionalizării este condiţionat de întrunirea de către partea interesată a cerinţelor legale în cadrul procedurilor prevăzute de legile de reparaţie şi de epuizarea căilor de atac prevăzute de aceste legi.
Şi sub acest aspect C.E.D.O. a fost mult mai concretă în hotărârea-pilot, subliniind ideea că, pentru a exista o valoare patrimonială, nu este suficient ca legea să consacre un drept de care beneficiază reclamantul, fiind necesar şi ca instituţiile competente potrivit dreptului intern să constate că reclamantul îndeplineşte condiţiile pentru a beneficia de dreptul consacrat prin lege.
Consideraţii cu privire la aplicarea jurisprudenţei C.E.D.O. la problema de drept în discuţie
Conform principiilor ce se degajă din jurisprudenţa C.E.D.O., "bunul actual" presupune existenţa unei decizii administrative sau judecătoreşti definitive prin care să se recunoască direct ori indirect dreptul de proprietate.
"Speranţa legitimă", în schimb, presupune ca o creanţă să aibă valoare patrimonială, adică să se bucure de o bază suficientă în dreptul intern.
La momentul sesizării instanţei de judecată, în cadrul contestaţiei întemeiate pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, republicată, reclamantul nu are un "bun actual", pentru că nu există o decizie administrativă sau judecătorească definitivă care să îi recunoască direct ori indirect dreptul de proprietate.
El a iniţiat doar o procedură administrativă prin care a urmărit să beneficieze de măsuri reparatorii, sub forma restituirii în natură sau prin echivalent, pentru bunul preluat de stat înainte ca România să ratifice Convenţia, procedura administrativă astfel declanşată fiind supusă controlului judecătoresc.
Reclamantul nu se poate prevala nici de o speranţă legitimă, deoarece "creanţa de restituire", în sensul jurisprudenţei C.E.D.O., pe care reclamantul ar putea-o invoca, este o creanţă sub condiţie.
Chiar dacă problema întrunirii condiţiilor legale pentru restituirea imobilului este analizată în cadrul procedurii administrative, atunci când se fac propuneri de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent, această chestiune este soluţionată irevocabil în cadrul demersului judiciar întemeiat pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001 , republicată.
Prin urmare, la momentul sesizării instanţei de judecată, creanţa nu poate fi considerată ca fiind suficient stabilită pentru a avea o valoare patrimonială ocrotită de art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie.
În aceste circumstanţe, obligarea statului român la despăgubiri, motivat de faptul că reclamantul beneficiază de garanţiile oferite de art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie, nu poate fi primită, din moment ce, la momentul sesizării instanţei, reclamantul nu are un bun şi nici o creanţă suficient consolidată, de natură a-l face să se prevaleze de o speranţă legitimă, în sensul art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie.
Nici constatarea nefuncţionalităţii Fondului "Proprietatea" în cadrul numeroaselor hotărâri pronunţate de C.E.D.O. în cauze împotriva României nu poate atrage calitatea procesuală pasivă a statului în cadrul contestaţiei întemeiate pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, republicată.

Procedura în faţa Fondului este o procedură execuţională, care intervine după ce dreptul este stabilit prin decizia Comisiei Centrale de Stabilire a Despăgubirilor sau hotărârea instanţei, iar rolul statului, în respectarea dispoziţiilor art. 6 din Convenţie şi ale art. 1 din Protocolul nr. 1 adiţional la Convenţie, este acela de a-şi construi un mecanism apt să asigure în mod eficient şi la timp executarea hotărârilor judecătoreşti prin care se consacră drepturi civile persoanelor fizice, acest rol neputând fi cenzurat pe calea contestaţiei întemeiate pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, republicată.
Or, crearea unei jurisprudenţe prin care statul poate fi obligat direct la despăgubiri nu reprezintă doar o schimbare a debitorului obligaţiei de plată, ci şi schimbarea mecanismului de achitare a despăgubirilor stabilite.
Punerea în executare a hotărârilor prin care statul, prin Ministerul Finanţelor Publice, este debitor se face de această dată de la bugetul de stat, cu condiţia ca acesta să prevadă sumele alocate cu titlu de executare a debitelor stabilite prin hotărâri judecătoreşti.
În acest sens, în hotărârea-pilot pronunţată în Cauza Maria Atanasiu şi alţii împotriva României, C.E.D.O. a avut în vedere şi ipoteza achitării despăgubirilor direct de la bugetul de stat, a constatat că există o problemă structurală în mecanismul acordării măsurilor reparatorii şi a luat act că această modalitate reprezintă o "sarcină foarte importantă pe care legislaţia în materie de bunuri imobile naţionalizate o impune bugetului de stat şi referitor la care Guvernul recunoaşte că este dificil de suportat" (paragraful 227).
II. În ceea ce priveşte acţiunile directe, îndreptate împotriva statului român, întemeiate pe dispoziţiile art. 480 şi următoarele din Codul civil şi ale art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale
Cât priveşte acţiunile directe, îndreptate împotriva statului român, prin Ministerul Finanţelor Publice, prin care s-au solicitat despăgubiri băneşti în temeiul art. 480 şi următoarele din Codul civil şi al art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţie, acestea nu pot fi primite, deoarece ignoră principiul specialia generalibus derogant.
Aceeaşi este soluţia şi în ceea ce priveşte dispoziţiile Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, ce reglementează acţiunea în revendicare, respectiv art. 563-566.
Astfel, atât excepţia lipsei calităţii procesuale pasive, cât şi excepţia admisibilităţii acţiunii sunt excepţii de fond, ce au strânsă legătură cu exercitarea dreptului la acţiune.
Legea nu prevede ordinea în care urmează a fi soluţionate excepţiile de acelaşi tip, limitându-se a dispune doar în art. 137 alin. 1 din Codul de procedură civilă că instanţa se va pronunţa mai întâi asupra excepţiilor de procedură şi asupra celor de fond care fac de prisos, în totul sau în parte, cercetarea în fond a pricinii.
În cazul excepţiilor de acelaşi tip, atât practica judiciară, cât şi doctrina au stabilit că, în lipsa unei reglementări exprese, instanţa trebuie să deducă ordinea de soluţionare a excepţiilor procesuale din caracterul şi efectele produse de excepţiile invocate.
Or, faţă de problema de drept ce face obiectul recursului în interesul legii, analiza posibilităţii de a cere despăgubiri în justiţie pe calea dreptului comun, în alte condiţii şi în baza altor temeiuri de drept decât cele deschise de legea specială, primează analizei calităţii procesuale a statului ori a altei entităţi în astfel de acţiuni.
Raţionamentul este identic cu cel expus de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie în Decizia nr. 33 din 9 iunie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 108 din 23 februarie 2009.
Prin Decizia în interesul legii nr. 33/2008 a fost analizată admisibilitatea acţiunilor în revendicare întemeiate pe dispoziţiile 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.
În prezenta cauză se analizează posibilitatea pe care o au persoanele îndreptăţite de a beneficia de despăgubiri în alte condiţii şi în altă procedură decât cea instituită de legea specială.
Este aşadar evidentă similitudinea problemei de drept în discuţie, singura deosebire constând în natura măsurii reparatorii solicitate de reclamant.
Astfel, prin decizia menţionată s-a stabilit că, în virtutea principiului specialia generalibus derogant, concursul dintre legea specială şi legea generală se rezolvă în favoarea legii speciale, chiar dacă acest fapt nu este prevăzut expres în legea specială, şi că, în cazul în care sunt sesizate neconcordanţe între legea specială, respectiv Legea nr. 10 /2001, şi Convenţia europeană a drepturilor omului, aceasta din urmă are prioritate.
Prin urmare, câtă vreme pentru imobilele preluate abuziv de stat în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989 s-a adoptat o lege specială, care prevede în ce condiţii persoana îndreptăţită beneficiază de măsuri reparatorii prin echivalent constând în despăgubiri, nu se poate susţine, fără a încălca principiul specialia generalibus derogant, că dreptul comun s-ar aplica cu prioritate sau în concurs cu legea specială.
În ceea ce priveşte concordanţa dintre legea specială şi Convenţia europeană, se constată că jurisprudenţa C.E.D. O. lasă la latitudinea statelor semnatare ale Convenţiei adoptarea măsurilor legislative pe care le găsesc de cuviinţă pentru restituirea proprietăţilor preluate de stat sau acordarea de despăgubiri.
Astfel, în Cauza Păduraru împotriva României s-a reţinut că art. 1 din Protocolul nr. 1 adiţional la Convenţie nu poate fi interpretat ca restrângând libertatea statelor contractante de a alege condiţiile în care acceptă să restituie bunurile preluate înainte de ratificarea Convenţiei.

Dacă Convenţia nu impune statelor obligaţia de a restitui bunurile confiscate, odată ce a fost adoptată o soluţie de către stat, ea trebuie implementată cu o claritate şi coerenţă rezonabile, pentru a se evita, pe cât posibil, insecuritatea juridică şi incertitudinea pentru subiecţii de drept la care se referă măsurile de aplicare a acestei soluţii.
Incertitudinea - fie legislativă, administrativă, fie provenind din practicile aplicate de autorităţi - este un factor important ce trebuie luat în considerare pentru a aprecia poziţia statului, care are datoria de a se dota cu un arsenal juridic adecvat şi suficient pentru a respecta asigurarea obligaţiilor pozitive ce îi revin.
Or, în această materie statul a decis că restituirea în natură şi acordarea măsurilor reparatorii au loc în condiţiile impuse de Legea nr. 10/2001 şi de Legea nr. 247/2005.
Prin Legea nr. 247/2005 au fost aduse o serie de modificări de substanţă Legii nr. 10/2001, în special în ceea ce priveşte natura măsurilor reparatorii ce se cuvin persoanei îndreptăţite şi procedura de stabilire şi acordare a acestora.
Astfel, potrivit art. I pct. 1 referitor la art. 1 alin. (2) din Legea nr. 10/2001, măsurile reparatorii prin echivalent vor consta în compensare cu alte bunuri sau servicii oferite în echivalent de către entitatea învestită potrivit acestei legi cu soluţionarea notificării, cu acordul persoanei îndreptăţite sau despăgubiri acordate în condiţiile prevederilor speciale privind regimul stabilirii şi plăţii despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv.
Stabilirea cuantumului despăgubirilor, potrivit art. 16 alin. (6) şi (7) din titlul VII al Legii nr. 247/2005, se face de către evaluatorul sau societatea de evaluatori desemnată de Comisia Centrală de Stabilire a Despăgubirilor care, pe baza raportului evaluatorului, va proceda la emiterea deciziei reprezentând titlul de despăgubire.
În ceea ce priveşte cuantumul despăgubirilor acordate, acesta poate face obiectul de analiză al instanţei de contencios administrativ doar după ce despăgubirile au fost stabilite prin decizie de Comisia Centrală de Stabilire a Despăgubirilor.
Cu privire la acest aspect trebuie subliniat că parcurgerea unei proceduri administrative prealabile este compatibilă cu limitările acceptate de C.E.D.O. ale dreptului de acces la o instanţă, aspect reamintit în hotărârea-pilot pronunţată în recenta Cauză Maria Atanasiu şi alţii împotriva României (paragraful 115).
Prin urmare, exigenţele coerenţei şi certitudinii statuate de C.E.D.O. în jurisprudenţa sa în ceea ce priveşte adoptarea măsurilor reparatorii pentru bunurile preluate în mod abuziv impun autorităţilor statale, inclusiv celor judiciare, să respecte regulile adoptate prin legi speciale pentru restituirea în natură sau aplicarea de măsuri reparatorii.
De fapt, cauza care a antrenat constatarea numeroaselor violări ale dreptului garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1 adiţional la Convenţie, anterior hotărârii-pilot pronunţate în Cauza Maria Atanasiu şi alţii împotriva României, rezidă din faptul că statul român nu a pus la punct un mecanism apt să asigure despăgubirea persoanelor îndreptăţite într-un termen rezonabil, deoarece C.E.D.O. nu a constatat că soluţiile legislative adoptate sunt inadecvate, ci doar faptul că Fondul "Proprietatea", instituit prin Legea nr. 247/2005, nu este funcţional.
Cu atât mai mult nu se poate vorbi de o încălcare a jurisprudenţei C.E.D.O. după pronunţarea hotărârii-pilot în Cauza Maria Atanasiu şi alţii împotriva României, din moment ce statul român a fost obligat, ca în termen de 18 luni de la data rămânerii definitive a hotărârii instanţei europene, să ia măsurile care să garanteze protecţia efectivă a drepturilor enunţate de art. 6 paragraful 1 din Convenţie şi art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţie, în contextul tuturor cauzelor similare cu cauza de faţă, conform principiilor consacrate de Convenţie.
Este important de subliniat că şi în hotărârea-pilot C.E.D.O. a reamintit că "statului pârât trebuie să i se lase o marjă largă de apreciere pentru a alege măsurile destinate să garanteze respectarea drepturilor patrimoniale sau să reglementeze raporturile de proprietate din ţară şi pentru punerea lor în aplicare" şi că "punerea în balanţă a drepturilor în cauză şi a câştigurilor şi pierderilor diferitelor persoane afectate de procesul de transformare a economiei şi a sistemului juridic al statului constituie un exerciţiu de o dificultate deosebită, presupunând intervenţia diverselor autorităţi interne" (paragraful 233).
De altfel, chiar dacă, în situaţia în care există o decizie sau dispoziţie administrativă ori o hotărâre judecătorească definitivă, devenită irevocabilă, prin care s-a stabilit dreptul la despăgubiri, părţile se pot prevala de existenţa unui "bun", în sensul Convenţiei, garanţiile oferite de art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţie trebuie să fie funcţionale în cadrul procedurii de executare a "valorii patrimoniale" astfel stabilite.
Or, mecanismul eficient de protecţie a drepturilor garantate de art. 6 din Convenţie şi de art. 1 din Primul Protocol adiţional, la care se referă C.E.D.O. în hotărârea-pilot pronunţată în Cauza Maria Atanasiu şi alţii împotriva României, presupune tocmai stabilirea unui sistem eficient şi previzibil de executare într-un timp rezonabil a deciziilor şi dispoziţiilor administrative sau a hotărârilor judecătoreşti irevocabile.
III. În ceea ce priveşte acţiunea directă, îndreptată împotriva statului român, întemeiată pe dispoziţiile art. 13 din Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale
Conform art. 13 din Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, "orice persoană ale cărei drepturi şi libertăţi recunoscute de prezenta convenţie au fost încălcate are dreptul să se adreseze efectiv unei instanţe naţionale chiar şi atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acţionat în exercitarea atribuţiilor lor oficiale".

Aşa cum C.E.D.O. a arătat în Cauza Rotaru împotriva României, art. 13 din Convenţia europeană garantează existenţa în dreptul intern a unui recurs ce permite invocarea, în substanţă, a drepturilor şi libertăţilor consacrate de Convenţie. El are ca o consecinţă directă existenţa unui "recurs intern", care să permită persoanei remedierea în plan naţional a oricărei încălcări a unui drept consacrat în Convenţie. Această dispoziţie solicită deci o cale internă de atac în faţa unei "autorităţi naţionale competente" care să examineze orice cerere întemeiată pe dispoziţiile Convenţiei, dar care să ofere şi reparaţia adecvată, chiar dacă statele contractante se bucură de o anume marjă de apreciere în ceea ce priveşte modalitatea de a se conforma obligaţiilor impuse de această dispoziţie.
Prin urmare, posibilitatea analizei pe fond a cererii reclamantului şi oferirea unui remediu adecvat constituie ceea ce, în jurisprudenţa C.E.D.O., se numeşte a fi "recursul efectiv", în sensul art. 13 din Convenţie (cauzele Kudla împotriva Poloniei, Rysovskyy împotriva Ucrainei, Kacmar împotriva Slovaciei etc.).
Cu privire la natura acestui "recurs intern", atât jurisprudenţa C.E.D.O, cât şi doctrina au stabilit că garanţiile prevăzute de art. 13 din Convenţie nu pot merge atât de departe încât să asigure o cale care să permită combaterea unei legi, pe motiv că este contrară Convenţiei, sau să atace conţinutul unei anumite reglementări în faţa unei autorităţi naţionale (cauzele James şi alţii împotriva Regatului Unit, Roche împotriva Regatului Unit, Murray împotriva Regatului Unit etc.).
Prin urmare, art. 13, astfel cum a fost interpretat de organele cu atribuţii jurisdicţionale ale Convenţiei, nu deschide calea unui recurs naţional în conventionalitate, care ar putea avea ca obiect încălcarea de către o lege naţională, oricare ar fi ea, a unui drept ocrotit de Convenţie sau de protocoalele sale adiţionale, ci garantează o cale de atac care să pună în discuţie modul de aplicare a legii interne în conformitate cu exigenţele Convenţiei.
Cu alte cuvinte, în baza acestui articol, judecătorul naţional nu poate înlătura o lege sub pretextul că nu corespunde Convenţiei europene, ci este obligat să aplice legea existentă în lumina principiilor degajate din blocul de conventionalitate.
Cu atât mai mult nu se poate accepta ideea că deschiderea unei căi paralele legii speciale deja existente, fără nicio garanţie a oferirii remediului celui mai adecvat, ar reprezenta o soluţie compatibilă cu exigenţele art. 13 din Convenţie.
Or, controlul de conventionalitate al sistemului naţional existent de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent a fost deja realizat de C.E.D.O. în hotărârea-pilot pronunţată în Cauza Maria Atanasiu şi alţii împotriva României, care a stabilit în sarcina statului român obligaţia de a pune la punct, într-un termen determinat, un mecanism care să garanteze protecţia efectivă a drepturilor enunţate de art. 6 paragraful 1 din Convenţie şi art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţie, conform principiilor consacrate de Convenţie.
Faţă de considerentele expuse, în sensul art. 330^7 cu referire la art. 329 din Codul de procedură civilă, modificat şi completat prin Legea nr. 202/2010,

ÎNALTA CURTE DE CASAŢIE ŞI JUSTIŢIE

În numele legii
DECIDE:
Admite recursurile în interesul legii formulate de Colegiul de conducere al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie şi procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi în consecinţă stabileşte că:
1. În acţiunile întemeiate pe dispoziţiile art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001, republicată, prin care se solicită obligarea statului român de a acorda despăgubiri băneşti pentru imobilele preluate în mod abuziv, statul român nu are calitate procesuală pasivă.
2. Acţiunile în acordarea de despăgubiri băneşti pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură şi pentru care se prevăd măsuri reparatorii prin titlul VII al Legii nr. 247/2005, îndreptate direct împotriva statului român, întemeiate pe dispoziţiile dreptului comun, ale art. 1 din Primul Protocol adiţional la Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale şi ale art. 13 din această convenţie, sunt inadmisibile.
Obligatorie, potrivit art. 330^7 alin. 4 din Codul de procedură civilă.
Pronunţată în şedinţă publică, astăzi, 14 noiembrie 2011.

PREŞEDINTELE ÎNALTEI CURŢI

DE CASAŢIE ŞI JUSTIŢIE,

LIVIA DOINA STANCIU

Magistrat-asistent-şef,

Mihaela Calabiciov

C.T.C.E. Piatra Neamț