

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 CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE - 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	- președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție
Lavinia Curelea	- președintele Secției I civile
Gabriela Victoria Bîrsan	- președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Corina Michaela Jîjîie	- președintele delegat al Secției penale
Adrian Bordea	- președintele Secției a II-a civile
Adina Nicolae	- judecător, Secția I civilă
Romanița Vrâncianu	- judecător, Secția I civilă
Nina Ecaterina Grigoraș	- judecător, Secția I civilă
Dragu Crețu	- judecător, Secția I civilă
Alina Macavei	- judecător, Secția I civilă
Mihaela Tăbărcă	- judecător, Secția I civilă
Paula Pantea	- judecător, Secția I civilă
Cristina Luzescu	- judecător, Secția I civilă
Bianca Țăndărescu	- judecător, Secția I civilă
Georgeta Carmen Negrilă	- judecător, Secția I civilă
Elena Floarea	- judecător, Secția I civilă
Cristina Iulia Tarcea	- judecător, Secția I civilă, judecător-raportor
Andreia Liana Constanda	- judecător, Secția I civilă
Doina Popescu	- judecător, Secția I civilă
Rodica Voicu	- judecător, Secția de contencios administrativ și fiscal
Dana Iarina Vartires	- judecător, Secția de contencios administrativ și fiscal
Carmen Trănica Teau	- judecător, Secția a II-a civilă
Lidia Bărbulescu	- judecător, Secția a II-a civilă
Angela Dragne	- judecător, Secția penală
Ioana Bogdan	- judecător, Secția penală

Completul competent să judece recursurile în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 28/2011 este constituit conform dispozițiilor art. 330⁶ alin. 1 din Codul de procedură civilă, modificat și completat prin [Legea nr. 202/2010](#) și [Legea nr. 71/2011](#), și ale art. 27² alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Ședința este prezidată de doamna judecător Livia Doina Stanciu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna procuror Antonia Eleonora Constantin.

La ședința de judecată participă magistratul-asistent șef al Secției I civile, doamna Mihaela Calabiciov, desemnată în conformitate cu dispozițiile art. 27³ din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și 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 și cu privire la faptul că la dosarul cauzei a fost depus raportul întocmit de doamna judecător Cristina Iulia Tarcea.

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

Reprezentantul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a solicitat admiterea recursurilor în interesul legii, menționând că în practica judiciară nu există un punct de vedere unitar cu privire la calitatea procesuală pasivă a statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice, în cererile având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură și pentru care se prevăd măsuri reparatorii prin titlul VII al [Legii nr. 247/2005](#) privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente și solicitând pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii în acest sens.

Președintele 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 pronunțare 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 Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție 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 Finanțelor Publice, în cererile având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură și pentru care se prevăd măsuri reparatorii prin titlul VII al [Legii nr. 247/2005](#) privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente.

2. Examenul jurisprudențial

În urma verificării jurisprudenței la nivel național s-a constatat că instanțele au fost investite cu soluționarea unor cereri prin care reclamantii solicitau, fie în cadrul soluționării contestației 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 acțiuni distincte, obligarea statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice, la plata despăgubirilor pentru imobilele preluate abuziv și pentru care titlul VII al [Legii nr. 247/2005](#) prevede o procedură pentru obținerea măsurilor reparatorii prin echivalent, identificându-se mai multe orientări ale practicii.

3. Soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești

3.1. Într-o primă orientare jurisprudențială, instanțele, fiind investite cu soluționarea unor acțiuni mixte, prin care se solicitau, în principal, anularea dispoziției emise de unitatea deținătoare sau obligarea acesteia la emiterea unei astfel de dispoziții, iar în subsidiar, obligarea statului la acordarea de despăgubiri bănești în cazul imposibilității restituirii în natură a imobilelor ce făceau obiectul notificării, acțiuni îndreptate atât împotriva unității deținătoare, cât și împotriva statului, prin Ministerul Finanțelor Publice, întemeiate pe dispozițiile [Legii nr. 10/2001](#) și ale Convenției europene a drepturilor omului, au apreciat că statul are calitate procesuală pasivă.

S-a reținut că, raportat la obiectul și temeiul pretențiilor formulate, îndreptate împotriva pârâtului statul român, acesta are calitate procesuală pasivă în cauză, fiind titularul obligației de a răspunde în raportul juridic dedus judecății prin cererea subsidiară, iar reprezentarea sa în proces se realizează prin Ministerul Finanțelor Publice, potrivit dispozițiilor [art. 25 din Decretul nr. 31/1954](#) privitor la persoanele fizice și persoanele juridice și ale [art. 3 pct. 81 din Hotărârea Guvernului nr. 34/2009](#) privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice.

S-a apreciat și că susținerea potrivit căreia în sistemul [Legii nr. 10/2001](#) obligația de a se pronunța prin decizie motivată asupra notificării persoanelor îndreptățite revine unității deținătoare a imobilului, dar nu justifică înlăturarea din proces a statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice, întrucât acesta este singurul răspunzător pentru prejudiciul cauzat prin nefuncționarea mecanismului destinat a asigura plata măsurilor reparatorii prin echivalent datorate în baza [Legii nr. 10/2001](#).

De asemenea, s-a reținut că, întrucât Fondul "Proprietatea" nu funcționează, iar în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a stabilit că statul trebuie să garanteze realizarea efectivă și rapidă a dreptului la restituire, fie că este vorba de o restituire în natură, fie că este vorba de acordarea despăgubirilor, conformându-se principiilor preeminenței dreptului și protecției efective a drepturilor patrimoniale, enunțate în art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, 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 și pentru care nu s-au acordat măsurile reparatorii propuse conform [Legii nr. 10/2001](#).

3.2. Alte instanțe de judecată, în același tip de acțiuni, au apreciat că statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice, nu are calitate procesuală pasivă.

Astfel, s-a reținut că stabilirea calității procesuale pasive presupune stabilirea existenței unei identități între persoana pârâtului și cel despre care se pretinde că este obligat în raportul juridic dedus judecății.

S-a considerat că în sistemul [Legii nr. 10/2001](#) raportul juridic creat prin aplicarea acestui act normativ se stabilește între persoana îndreptățită și unitatea deținătoare 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 situația de excepție reglementată de art. 28 alin. (3) din lege, și anume atunci când unitatea deținătoare nu poate fi identificată, astfel că, în celelalte situații juridice generate de aplicarea acestei legi, statul, reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice, nu are calitate procesuală pasivă, nefiind incidente dispozițiile [art. 25 din Decretul nr. 31/1954](#).

Relativ la procedura de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent/despăgubiri persoanelor îndreptățite, în cazul imposibilității restituirii în natură a imobilelor preluate în mod abuziv de stat, instanțele au motivat că acestea se stabilesc și se acordă în cadrul procedurii prevăzute în titlul VII "Regimul stabilirii și plății 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 instanței de contencios administrativ.

Prin urmare, atât prin [Legea nr. 10/2001](#), cât și prin [Legea nr. 247/2005](#) se indică, în mod imperativ, procedura ce trebuie urmată de cei îndreptățiți la măsuri reparatorii prin echivalent.

3.3. Pe de altă parte, instanțele de judecată investite cu acțiuni îndreptate direct împotriva statului, prin Ministerul Finanțelor Publice, întemeiate pe dispozițiile art. 480 din Codul civil și ale art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, formulate după emiterea dispoziției/deciziei prevăzute de [Legea nr. 10/2001](#) prin care s-a propus acordarea despăgubirilor în condițiile 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 și efective, deoarece Fondul "Proprietatea" nu funcționează, ceea ce reprezintă o încălcare a dreptului de proprietate garantat de art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

În acest sens s-a reținut 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, părțile beneficiază de protecția oferită de art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție.

Situația părților care nu au putut beneficia de despăgubiri pe o perioadă mare de timp, combinată cu lipsa vreunui demers din partea autorităților în vederea achitării acestora și cu o procedură de selecție aleatorie a dosarelor ce lasă loc arbitrarului, reprezintă o lipsire de proprietate, ce face incidentă a doua normă a art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

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 și a existat un just echilibru între cerințele de interes general ale comunității și 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 și exorbitantă.

Or, intervalul mare de timp în care părțile nu au putut beneficia de despăgubiri și imposibilitatea în care s-au aflat de a accelera mecanismul de funcționare 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 și scopul legitim urmărit.

Prin urmare, raportul juridic dedus judecății este stabilit între reclamant și statul român, ca debitor al obligației pozitive de a organiza un mecanism funcțional care să asigure respectarea tuturor obligațiilor internaționale asumate, printre care și obligația respectării dreptului de proprietate garantat de Convenție, astfel încât acesta poate fi obligat la acordarea de despăgubiri.

4. Opinia Colegiului de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție

Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție, prin recursul în interesul legii formulat, a susținut că statul român, reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice, nu are calitatea procesuală pasivă în cererile având ca obiect acordarea de despăgubiri bănești pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură și pentru care se prevăd măsuri reparatorii potrivit titlului VII al [Legii nr. 247/2005](#) privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, indiferent dacă aceste cereri sunt formulate pe calea dreptului comun sau pe cale subsidiară, în cadrul contestației îndreptate împotriva dispoziției administrative, întemeiată pe prevederile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#).

S-a considerat că soluția este justificată de faptul că regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv de către stat este prevăzut de dispozițiile [legii speciale, respectiv titlul VII din Legea nr. 247/2005](#).

Stabilind calitatea procesuală pasivă a statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice, prin recunoașterea unui alt raport juridic de despăgubire bănească decât cel reglementat prin legea specială, instanțele judecătorești au nesocotit prevederile legii speciale conform căreia persoanele îndreptățite își pot valorifica dreptul la acordarea măsurilor reparatorii prin echivalent recunoscut în cadrul procedurii prevăzute de [Legea nr. 10/2001](#).

Invocând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cu referire, în special, la hotărârea-pilot pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție a arătat că argumentul referitor la jurisprudența instanței de contencios european cu privire la nefuncționalitatea Fondului "Proprietatea" - fond listat începând cu data de 25 ianuarie 2011 la Bursa de Valori București - nu justifică suprimarea de către instanțele judecătorești a procedurii instituite de legiuitorul național, în cadrul căreia se pot valorifica pretențiile 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 jurisprudențială, care, în afara oricăror previziuni și prospecțiuni bugetare, poate fi, la rândul său, lipsit de eficiență.

În plus, acțiunea directă îndreptată împotriva statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice, în care se pretinde obligarea acestuia la plata unor despăgubiri bănești pentru imobilele ce fac obiectul unor legi speciale de reparație, nu poate avea temei în dispozițiile art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, deoarece în acest caz reclamantii nu se pot prevala de un "bun" în sensul Convenției.

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

5. Opinia procurorului general

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

Prin argumentele expuse s-au susținut următoarele:

Atunci când acțiunea în despăgubiri este alăturată contestației formulate de persoana îndreptățită, în temeiul dispozițiilor [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#), republicată, împotriva dispoziției/deciziei de respingere a notificării ori de respingere a cererii de restituire în natură a imobilului preluat abuziv și stabilire a măsurilor reparatorii prin echivalent, emisă de entitatea notificată, cauza juridică (causa petendi) a celor două acțiuni este diferită.

Prima cerere, întemeiată pe dispozițiile [Legii nr. 10/2001](#), vizează desființarea actului emis de entitatea notificată și 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 calității de persoană îndreptățită în sensul legii) ori desființarea dispoziției de stabilire a dreptului la măsuri reparatorii prin echivalent și restituirea în natură a imobilului.

Cea de-a doua cerere, întemeiată pe dispozițiile art. 11 și art. 20 alin. 2 din Constituție, care consacră efectul direct și prioritar al Convenției Europene a Drepturilor Omului, vizează obținerea măsurilor reparatorii prin echivalent (despăgubiri la valoarea de circulație a imobilului) direct de la statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice, prin invocarea nefuncționalității mecanismului reparator conceput de legiuitor prin titlul VII al [Legii nr. 247/2005](#) și a necesității asigurării efectivității garanțiilor consacrate prin art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

Între cele două cereri poate exista un raport de subsidiaritate doar atunci când reclamantul, obținând în prealabil desființarea dispoziției emise de entitatea notificată prin care s-a stabilit dreptul său la măsuri reparatorii prin echivalent în condițiile titlului VII al [Legii nr. 247/2005](#), urmărește, în mod subsecvent, obținerea acestor despăgubiri de la un alt debitor, pe calea unui mecanism creat pe cale judiciară, bazat pe necesitatea asigurării unei protecții reale și efective a dreptului său de proprietate.

În situația cererilor formulate direct împotriva statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice, pentru obligarea la plata despăgubirilor reprezentând valoarea de circulație a imobilelor preluate abuziv care nu pot fi restituite în natură, cauza acțiunii, înțeleasă ca scop către care se îndreaptă voința celui care reclamă în justiție, este unică, fiind dată de intenția reclamantului de a obține despăgubiri într-un alt mecanism decât cel prevăzut de titlul VII al [Legii nr. 247/2005](#), prin invocarea ineficienței sistemului reparator astfel conceput, sancționată în mod constant în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a considerat în mod constant că nu intră în sfera de protecție a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție "simplele speranțe de restituire" ori "creanțele condiționale" a căror concretizare ar fi depins de întrunirea condițiilor prevăzute de lege ori care au devenit caduce prin faptul nerealizării condiției, Curtea considerând în unele dintre aceste situații plângerile reclamantilor ca fiind incompatibile, ratione materiae, cu prevederile Convenției.

Pornind de la recente repere stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în hotărârea-pilot pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, s-a apreciat că în acele situații în care există o hotărâre judecătorească irevocabilă anterioară prin care s-a constatat nevalabilitatea titlului statului și calitatea de persoană îndreptățită la restituire, iar restituirea în natură nu mai este posibilă, reclamantii dispun de un "bun actual" care aparține sferei de protecție a art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, iar în jurisprudența instanței de contencios european atât tergiversarea soluționării notificării, în procedura prevăzută de [Legea nr. 10/2001](#), cât și sistemul reparator prevăzut de titlul VII al [Legii nr. 247/2005](#) au fost analizate ca încălcări ale art. 1 din Protocolul nr. 1 și ale art. 6 din Convenție.

S-a apreciat, de asemenea, că, în acele situații în care nu există o astfel de hotărâre judecătorească, din perspectivele analizate se pot identifica situația în care partea interesată a urmat procedura prevăzută de [Legea nr. 10/2001](#), iar entitatea notificată a emis o dispoziție/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 și situația în care persoana îndreptățită la măsuri reparatorii a deschis procedura prevăzută de [Legea nr. 10/2001](#), republicată, și, în paralel cu această procedură, până la finalizarea ei, solicită obligarea statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice, la plata despăgubirilor reprezentând valoarea de circulație a imobilului preluat abuziv, caz în care problema întrunirii condițiilor legale pentru restituirea imobilului, atât sub aspectul caracterului abuziv al preluării de către stat,

cât și sub aspectul calității de persoană îndreptățită, urmează a fi soluționată, mai întâi, în procedura administrativă, iar mai apoi, în cadrul demersului judiciar întemeiat pe dispozițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#), republicată, astfel încât nu se poate vorbi despre existența unui "bun actual", ci doar a unei "creanțe condiționale".

Așadar, până la soluționarea definitivă și irevocabilă a pricinii în partea referitoare la contestație sub aspectul îndeplinirii condițiilor legale pentru restituire, dreptul reclamantului la măsuri reparatorii reprezintă un simplu "interes patrimonial", care devine "valoare patrimonială" ocrotită de Convenție doar atunci când instanța statuează definitiv și irevocabil asupra îndeplinirii condițiilor pentru restituire, în oricare dintre formele acesteia, în natură sau prin echivalent.

Din această perspectivă, garanțiile dreptului la un proces echitabil sunt asigurate într-o jurisprudență deja unificată reprezentată prin Decizia nr. XX din 19 martie 2007 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secțiile Unite.

Pentru a se analiza dacă în cadrul procedurilor astfel inițiate statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice, i se poate recunoaște sau nu calitatea procesuală pasivă, în vederea obligării sale la plata despăgubirilor pentru imobilele preluate abuziv ce nu mai pot fi restituite în natură foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora, trebuie stabilit dacă între reclamanții care, invocând încălcarea obligațiilor pozitive ale statului sub aspectul protecției drepturilor consacrate prin art. 1 din Primul Protocol și prin art. 6 din Convenție, solicită obligarea pârâtului la plata despăgubirilor și pârâtul chemat în judecată în oricare dintre modalitățile expuse - cerere alăturată contestației 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 obligație de despăgubire în afara cadrului legal existent.

În toate aceste situații, a opinat procurorul general, nu există un raport juridic concret din care să rezulte obligația de despăgubire ce incumbă statului pârât.

Astfel, [art. 1 alin. \(1\) din titlul VII al Legii nr. 247/2005](#) reglementează sursele de finanțare, cuantumul și procedura de acordare a despăgubirilor pentru imobilele preluate abuziv, iar art. 13 din același act normativ stabilește competența Comisiei Centrale de Stabilire a Despăgubirilor.

În ceea ce privește Fondul "Proprietatea", s-a arătat că deținerea de acțiuni 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 Convenție nu deschide calea unui recurs național în convenționalitate, rămânând ca Guvernul, în termenul impus prin hotărârea-pilot pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, să adopte și să implementeze un mecanism adecvat de reparație.

6. Raportul asupra recursurilor în interesul legii

Prin raportul întocmit s-a apreciat, cu privire la chestiunea admisibilității recursurilor în interesul legii, față de opiniile exprimate prin hotărârile judecătorești analizate, că nu există o practică judiciară unitară în ceea ce privește calitatea procesuală pasivă a statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice, în cererile având ca obiect acordarea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură și 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 soluționarea recursului în interesul legii în sensul că:

În acțiunile întemeiate pe dispozițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#), republicată, prin care se solicită obligarea statului român de a acorda despăgubiri bănești pentru imobilele preluate în mod abuziv, statul român nu are calitate procesuală pasivă.

Acțiunile în acordarea de despăgubiri bănești pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură și pentru care se prevăd măsuri reparatorii prin titlul VII al [Legii nr. 247/2005](#), îndreptate direct împotriva statului român, întemeiate pe dispozițiile dreptului comun, ale art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și ale art. 13 din această convenție, sunt inadmisibile.

7. Înalta Curte de Casație și Justiție

Analizând recursurile declarate în interesul legii de Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general, instanța supremă constată că este chemată a se pronunța asupra chestiunii calității procesuale pasive a statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice, în următoarele tipuri de cauze prin care se urmărește obținerea de despăgubiri pentru imobilele preluate abuziv:

- acțiune întemeiată pe dispozițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#);
- acțiune directă, îndreptată împotriva statului român, întemeiată pe dispozițiile art. 480 și următoarele din Codul civil și al art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale;
- acțiune directă, îndreptată împotriva statului român, întemeiată pe dispozițiile art. 13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

I. În ceea ce privește acțiunile întemeiate pe dispozițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#)

Se reține că statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice, nu are calitate procesuală pasivă, în considerarea următoarelor argumente:

Contestația întemeiată pe dispozițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#) are ca situație premisă existența unei decizii sau dispoziții administrative prin care s-a respins notificarea ori cererea de restituire în natură.

Practica judiciară a stabilit în mod constant că poate face obiectul contestației întemeiate pe dispozițiile textului de lege în discuție și 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 pronunțat și Înalta Curte de Casație și Justiție 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 contestației întemeiate pe dispozițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#), republicată, decizia sau dispoziția motivată de respingere a notificării ori a cererii de restituire în natură poate fi atacată de persoana care se pretinde a fi îndreptățită la secția civilă a tribunalului în a cărui circumscripție se află sediul unității deținătoare sau, după caz, al entității investite cu soluționarea notificării, în termen de 30 de zile de la comunicare.

Prin urmare, raportul juridic prevăzut în textul de lege invocat se naște prin transmiterea notificării și este stabilit între persoana îndreptățită care a transmis notificarea și entitatea juridică care, conform legii speciale, a soluționat notificarea sau avea obligația de a o soluționa.

În plan procesual civil acest raport juridic stabilit de lege oferă calitate procesuală activă persoanei îndreptățite care a transmis notificarea, iar calitate procesuală pasivă entității juridice care, potrivit legii, a soluționat notificarea sau are competența de a o soluționa.

Așadar, în cadrul raporturilor juridice stabilite prin transmiterea notificării, statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice, nu are calitate procesuală pasivă, pentru că, potrivit legii, nu este titular de drepturi și obligații.

Cu toate acestea, unele instanțe au hotărât că, în cadrul contestației întemeiate pe dispozițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#), republicată, statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice, are calitate procesuală și poate fi obligat la despăgubiri, conform dreptului civil, în cadrul cererii subsidiare ce a fost formulată împreună cu cererea principală.

Soluția instanțelor a fost motivată de faptul că, potrivit jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare C.E.D.O.), Fondul "Proprietatea" nu este funcțional, ceea ce reprezintă o încălcare a dreptului de proprietate garantat de art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție și impune obligarea statului român la despăgubiri, deoarece acesta are obligația de a pune la punct mecanismul destinat garantării dreptului de proprietate.

Întrucât de garanțiile art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție nu poate beneficia decât persoana care are un "bun", urmează a se verifica în ce măsură, la data sesizării instanței cu o contestație împotriva deciziei emise de persoana juridică, reclamantul sau reclamantii au un "bun" în sensul art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție.

Noțiunea de "bun" în sensul art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție

Potrivit art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție:

"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."

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta măsurile necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții sau a amenzilor.

Față de aceste dispoziții ale textului din Convenția europeană, înainte de a se analiza existența unei încălcări a dreptului de proprietate și proporționalitatea față de scopul urmărit, este necesar a se stabili în ce măsură a existat un "bun", obiect al încălcării.

Conform jurisprudenței constante a C.E.D.O., noțiunea de "bun" poate cuprinde atât "bunurile existente", cât și valorile patrimoniale, respectiv creanțele cu privire la care reclamantul poate pretinde că are cel puțin o "speranță legitimă" de a le vedea concretizate.

Considerații cu privire la noțiunea de "bun actual"

Astfel, cu privire la noțiunea de "bun actual", jurisprudența C.E.D.O., stabilită în hotărârile pronunțate împotriva României, a cunoscut nuanțări, în funcție de circumstanțele particulare ale fiecărei cauze.

În Cauza Străin și alții împotriva României, C.E.D.O. a constatat că reclamantii au un bun în sensul art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, deoarece, prin hotărâre definitivă, s-a stabilit că imobilul a fost naționalizat cu încălcarea dispozițiilor [Decretului nr. 92/1950](#) pentru naționalizarea unor imobile (prin care se naționalizează imobilele clădite ale foștilor industriași, foștilor bancheri, foștilor mari comercianți și celorlalte elemente ale marii burghezii, imobile clădite ale exploatatorilor de locuințe, hoteluri și altele asemenea) și a constatat că reclamantii erau proprietarii legitimi.

Respingerea prin aceeași decizie a cererii de restituire a unui apartament înstrăinat terților a constituit o încălcare a dreptului de proprietate, deoarece dreptul de proprietate asupra întregului imobil, recunoscut cu efect retroactiv, nu era revocabil.

O soluție identică a pronunțat 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 adițional nr. 1 la Convenție, deoarece, prin hotărâri anterioare definitive, s-a stabilit în mod definitiv nelegalitatea naționalizării imobilului.

Constatarea nelegalității preluării imobilului a avut drept efect recunoașterea indirectă și cu efect retroactiv a dreptului de proprietate al reclamantului asupra imobilului. Dreptul astfel obținut nu este revocabil și nu a fost contestat sau infirmat până în prezent.

Constatări similare în ceea ce privește noțiunea de "bun" a făcut C.E.D.O. și în cauzele Gabriel împotriva României și Aldea împotriva României.

În ceea ce privește noțiunea de "bun actual" trebuie menționată și Cauza Czarán și Grofcsik împotriva României.

În această cauză, cererea reclamantilor prin care au solicitat anularea contractului de vânzare-cumpărare încheiat în anul 2001 și restituirea terenurilor a fost respinsă irevocabil de instanțele interne.

Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut în considerentele deciziei pronunțate că terenurile au fost preluate de stat fără titlu valabil, dar că restituirea în natură nu este posibilă, pentru că au fost vândute unui terț de bună-credință.

C.E.D.O. a reținut că instanța supremă a recunoscut indirect și retroactiv dreptul de proprietate al reclamantilor, chiar dacă în dispozitivul hotărârilor acest lucru nu este menționat în mod expres.

Considerații cu privire la noțiunea de "speranță legitimă"

În schimb, C.E.D.O. a statuat că nu va fi considerată "bun", în sensul articolului menționat, speranța de a redobândi un drept de proprietate care s-a stins de mult timp ori o creanță condițională care a devenit caducă prin neîndeplinirea condiției.

Astfel, în Cauza Penția și Penția împotriva României, C.E.D.O. a reținut că procedura administrativă introdusă în temeiul [Legii nr. 112/1995](#) privind reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, și acțiunea în revendicare subsecventă nu priveau "bunuri existente" în patrimoniul reclamantilor, iar instanțele interne sesizate trebuiau să se pronunțe în legătură cu problema legalității naționalizării imobilului.

A mai constatat C.E.D.O. că reclamantii nu beneficiau, în momentul introducerii acțiunii în revendicare, de o dispoziție legală sau de un act juridic, precum o decizie judiciară, susceptibile a constitui o "speranță legitimă".

În Cauza Lindner și Hammermyer împotriva României, C.E.D.O. a reținut că, deși judecătoria și tribunalul au judecat în favoarea reclamantilor, cauza a rămas în curs de judecată în fața instanțelor române până la obținerea unei decizii definitive, acțiunea în revendicare a imobilului, în sine, nedând naștere unui drept de creanță, ci doar eventualității de a obține un astfel de titlu. Decurge din aceasta că reclamantii nu au demonstrat că au o speranță legitimă de a-și vedea imobilul restituit.

De asemenea, în Cauza Ionescu și Mihăilă împotriva României, C.E.D.O. a constatat că reclamantele se puteau eventual prevala de o creanță condiționată, deoarece problema îndeplinirii condițiilor legale pentru a li se restitui imobilul trebuia să fie soluționată în cadrul procedurii judiciare pe care o demaraseră. Prin urmare, C.E.D.O. a considerat că în momentul sesizării instanțelor interne și autorităților administrative, această creanță nu putea fi considerată suficient stabilită pentru a fi o "valoare patrimonială" care să necesite protecția art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

O analiză interesantă a realizat C.E.D.O. în Cauza Caracaș împotriva României în ceea ce privește "speranța legitimă" în cadrul procedurii instituite prin [Legea nr. 10/2001](#).

În cauză, reclamantilor li s-au respins acțiunea în revendicare și cererea de restituire în natură, întemeiată pe dispozițiile [Legii nr. 112/1995](#).

La data sesizării C.E.D.O., reclamantii sesizaseră Primăria Municipiului București cu o cerere de restituire în natură a imobilului, întemeiată pe dispozițiile [Legii nr. 10/2001](#), notificarea fiind în curs de soluționare.

Reclamantii au susținut în fața instanței europene că respingerea cererilor de restituire și absența unei decizii din partea autorităților administrative i-au privat de dreptul de a beneficia de imobil.

C.E.D.O. a arătat că a stabilit deja că o creanță 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 jurisprudență bine stabilită a instanțelor.

C.E.D.O. a observat că această creanță de restituire, de care reclamantii s-ar putea prevala, este o creanță sub condiție, deoarece problema întrunirii condițiilor legale pentru restituirea imobilului ar trebui rezolvată în cadrul procedurilor judiciare și administrative pe care le-au promovat. În consecință, C.E.D.O. a considerat că, la momentul sesizării jurisdicțiilor interne și a autorităților administrative, creanța nu putea fi considerată ca fiind suficient stabilită pentru a fi considerată ca având o valoare patrimonială ocrotită de art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție.

În schimb, în Cauza Dragne și alții împotriva României, C.E.D.O. a constatat că instanțele interne au dispus reconstituirea dreptului de proprietate al reclamantilor asupra unui teren și apoi au obligat Comisia de aplicare a legilor fondului funciar să îi pună pe reclamantii în posesie asupra terenului respectiv, așa cum prevede [Legea fondului funciar nr. 18/1991](#).

Reținând că legislația națională reglementează procedura prin care Comisia de aplicare a legilor fondului funciar îi pune pe cei interesați în posesie asupra terenurilor respective și emite titlurile de proprietate aferente, C.E.D.O. a constatat că în cauză cele două hotărâri judecătorești au creat, în cazul reclamantilor, speranța legitimă de a fi puși

efectiv în posesie asupra terenului lor și că astfel "creanța" lor este suficient de bine stabilită încât să constituie o valoare patrimonială, care atrage după sine aplicarea garanțiilor prevăzute de art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție.

În susținerea ideii că, în cadrul procedurii contestației întemeiate pe dispozițiile [art. 26 din Legea nr. 10/2001](#), poate fi obligat direct la despăgubiri statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice, a fost invocată și 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 și efectiv la o instanță, că "nu contestă nici eficiența pe care o poate avea procedura prevăzută de [Legea nr. 10/2001](#), în special pentru stabilirea calității de persoană ce poate beneficia de dreptul la despăgubire și pentru propunerea metodei de despăgubire", dar "executarea deciziei administrative sau judiciare definitive se face tot prin intermediul procedurii prevăzute de [Legea nr. 247/2005](#) și, prin urmare, prin intermediul Fondului «Proprietatea».

Constatând încălcarea art. 6 din Convenție sub aspectul dreptului de acces la o instanță, pe cale de consecință, C.E.D.O. a constatat și o încălcare a art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție.

Considerații cu privire la "hotărârea-pilot" în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României

Se observă așadar că jurisprudența C.E.D.O. în definirea noțiunii de "bun actual" sau de "speranță legitimă" este extrem de nuanțată, diferind în funcție de circumstanțele concrete ale fiecărei cauze.

Totuși, la data de 12 octombrie 2010, prin hotărârea-pilot pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, C.E.D.O. a analizat din nou noțiunile de "bun actual" și "valoare patrimonială" și a statuat că existența unui "bun actual" în patrimoniul unei persoane este în afara oricărui dubiu dacă, printr-o hotărâre definitivă și executorie, instanțele i-au recunoscut acesteia calitatea de proprietar și dacă în dispozitivul hotărârii ele au dispus în mod expres restituirea bunului.

Prin urmare, C.E.D.O. a dus mai departe raționamentul în ceea ce privește existența unui "bun actual" și a statuat că nu este suficient să existe o hotărâre irevocabilă anterioară prin care să se constate nevalabilitatea titlului statului, ci trebuie să existe și o dispoziție în sensul restituirii bunului către reclamant.

Cât privește "valoarea patrimonială", C.E.D.O. a statuat în hotărârea-pilot că aceasta se bucură de protecția oferită de art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție, atunci când "interesul patrimonial" ce rezultă din simpla constatare a ilegalității naționalizării este condiționat de întrunirea de către partea interesată a cerințelor legale în cadrul procedurilor prevăzute de legile de reparație și de epuizarea căilor de atac prevăzute de aceste legi.

Și 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 și ca instituțiile competente potrivit dreptului intern să constate că reclamantul îndeplinește condițiile pentru a beneficia de dreptul consacrat prin lege.

Considerații cu privire la aplicarea jurisprudenței C.E.D.O. la problema de drept în discuție

Conform principiilor ce se degajă din jurisprudența C.E.D.O., "bunul actual" presupune existența unei decizii administrative sau judecătorești definitive prin care să se recunoască direct ori indirect dreptul de proprietate.

"Speranța legitimă", în schimb, presupune ca o creanță să aibă valoare patrimonială, adică să se bucure de o bază suficientă în dreptul intern.

La momentul sesizării instanței de judecată, în cadrul contestației întemeiate pe dispozițiile [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 inițiat 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 Convenția, procedura administrativă astfel declanșată fiind supusă controlului judecătoresc.

Reclamantul nu se poate prevala nici de o speranță legitimă, deoarece "creanța de restituire", în sensul jurisprudenței C.E.D.O., pe care reclamantul ar putea-o invoca, este o creanță sub condiție.

Chiar dacă problema întrunirii condițiilor 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 soluționată irevocabil în cadrul demersului judiciar întemeiat pe dispozițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#), republicată.

Prin urmare, la momentul sesizării instanței de judecată, creanța nu poate fi considerată ca fiind suficient stabilită pentru a avea o valoare patrimonială ocrotită de art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție.

În aceste circumstanțe, obligarea statului român la despăgubiri, motivat de faptul că reclamantul beneficiază de garanțiile oferite de art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție, nu poate fi primită, din moment ce, la momentul sesizării instanței, reclamantul nu are un bun și nici o creanță suficient consolidată, de natură a-l face să se prevaleze de o speranță legitimă, în sensul art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție.

Nici constatarea nefuncționalității Fondului "Proprietatea" în cadrul numeroaselor hotărâri pronunțate de C.E.D.O. în cauze împotriva României nu poate atrage calitatea procesuală pasivă a statului în cadrul contestației întemeiate pe dispozițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#), republicată.

Procedura în fața Fondului este o procedură execuțională, care intervine după ce dreptul este stabilit prin decizia Comisiei Centrale de Stabilire a Despăgubirilor sau hotărârea instanței, iar rolul statului, în respectarea dispozițiilor art. 6 din Convenție și ale art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, este acela de a-și construi un mecanism apt să asigure în mod eficient și la timp executarea hotărârilor judecătorești prin care se consacră drepturi civile persoanelor fizice, acest rol neputând fi cenzurat pe calea contestației întemeiate pe dispozițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#), republicată.

Or, crearea unei jurisprudențe prin care statul poate fi obligat direct la despăgubiri nu reprezintă doar o schimbare a debitorului obligației de plată, ci și schimbarea mecanismului de achitare a despăgubirilor stabilite.

Punerea în executare a hotărârilor prin care statul, prin Ministerul Finanțelor Publice, este debitor se face de această dată de la bugetul de stat, cu condiția ca acesta să prevadă sumele alocate cu titlu de executare a debitelor stabilite prin hotărâri judecătorești.

În acest sens, în hotărârea-pilot pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, C.E.D.O. a avut în vedere și ipoteza achitării despăgubirilor direct de la bugetul de stat, a constatat că există o problemă structurală în mecanismul acordării măsurilor reparatorii și a luat act că această modalitate reprezintă o "sarcină foarte importantă pe care legislația în materie de bunuri imobile naționalizate o impune bugetului de stat și referitor la care Guvernul recunoaște că este dificil de suportat" (paragraful 227).

II. În ceea ce privește acțiunile directe, îndreptate împotriva statului român, întemeiate pe dispozițiile art. 480 și următoarele din Codul civil și ale art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale

Cât privește acțiunile directe, îndreptate împotriva statului român, prin Ministerul Finanțelor Publice, prin care s-au solicitat despăgubiri bănești în temeiul art. 480 și următoarele din Codul civil și al art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție, acestea nu pot fi primite, deoarece ignoră principiul specialia generalibus derogant.

Aceeași este soluția și în ceea ce privește dispozițiile Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, ce reglementează acțiunea în revendicare, respectiv art. 563-566.

Astfel, atât excepția lipsei calității procesuale pasive, cât și excepția admisibilității acțiunii sunt excepții de fond, ce au strâns legătură cu exercitarea dreptului la acțiune.

Legea nu prevede ordinea în care urmează a fi soluționate excepțiile de același tip, limitându-se a dispune doar în art. 137 alin. 1 din Codul de procedură civilă că instanța se va pronunța mai întâi asupra excepțiilor de procedură și asupra celor de fond care fac de prisos, în totul sau în parte, cercetarea în fond a pricinii.

În cazul excepțiilor de același tip, atât practica judiciară, cât și doctrina au stabilit că, în lipsa unei reglementări exprese, instanța trebuie să deducă ordinea de soluționare a excepțiilor procesuale din caracterul și efectele produse de excepțiile invocate.

Or, față de problema de drept ce face obiectul recursului în interesul legii, analiza posibilității de a cere despăgubiri în justiție pe calea dreptului comun, în alte condiții și în baza altor temeiuri de drept decât cele deschise de legea specială, primează analizei calității procesuale a statului ori a altei entități în astfel de acțiuni.

Raționamentul este identic cu cel expus de Înalta Curte de Casație și Justiție 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 acțiunilor în revendicare întemeiate pe dispozițiile dreptului comun, având ca obiect revendicarea imobilelor preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, formulate după intrarea în vigoare a [Legii nr. 10/2001](#).

În prezenta cauză se analizează posibilitatea pe care o au persoanele îndreptățite de a beneficia de despăgubiri în alte condiții și în altă procedură decât cea instituită de legea specială.

Este așadar evidentă similitudinea problemei de drept în discuție, singura deosebire constând în natura măsurii reparatorii solicitate de reclamant.

Astfel, prin decizia menționată s-a stabilit că, în virtutea principiului specialia generalibus derogant, concursul dintre legea specială și legea generală se rezolvă în favoarea legii speciale, chiar dacă acest fapt nu este prevăzut expres în legea specială, și că, în cazul în care sunt sesizate neconcordanțe între legea specială, respectiv [Legea nr. 10/2001](#), și Convenția europeană a drepturilor omului, aceasta din urmă are prioritate.

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 condiții persoana îndreptățită beneficiază de măsuri reparatorii prin echivalent constând în despăgubiri, nu se poate susține, fără a încălca principiul specialia generalibus derogant, că dreptul comun s-ar aplica cu prioritate sau în concurs cu legea specială.

În ceea ce privește concordanța dintre legea specială și Convenția europeană, se constată că jurisprudența C.E.D.O. lasă la latitudinea statelor semnatare ale Convenției adoptarea măsurilor legislative pe care le găsesc de cuviință pentru restituirea proprietăților preluate de stat sau acordarea de despăgubiri.

Astfel, în Cauza Păduraru împotriva României s-a reținut că art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție nu poate fi interpretat ca restrângând libertatea statelor contractante de a alege condițiile în care acceptă să restituie bunurile preluate înainte de ratificarea Convenției.

Dacă Convenția nu impune statelor obligația de a restitui bunurile confiscate, odată ce a fost adoptată o soluție de către stat, ea trebuie implementată cu o claritate și coerență rezonabile, pentru a se evita, pe cât posibil, insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiecții de drept la care se referă măsurile de aplicare a acestei soluții. Incertitudinea - fie legislativă, administrativă, fie provenind din practicile aplicate de autorități - este un factor important ce trebuie luat în considerare pentru a aprecia poziția statului, care are datoria de a se dota cu un arsenal juridic adecvat și suficient pentru a respecta asigurarea obligațiilor pozitive ce îi revin.

Or, în această materie statul a decis că restituirea în natură și acordarea măsurilor reparatorii au loc în condițiile impuse de [Legea nr. 10/2001](#) și de [Legea nr. 247/2005](#).

Prin [Legea nr. 247/2005](#) au fost aduse o serie de modificări de substanță [Legii nr. 10/2001](#), în special în ceea ce privește natura măsurilor reparatorii ce se cuvin persoanei îndreptățite și procedura de stabilire și 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 investită potrivit acestei legi cu soluționarea notificării, cu acordul persoanei îndreptățite sau despăgubiri acordate în condițiile prevederilor speciale privind regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv.

Stabilirea cuantumului despăgubirilor, potrivit [art. 16 alin. \(6\) și \(7\) 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 privește cuantumul despăgubirilor acordate, acesta poate face obiectul de analiză al instanței 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 instanță, aspect reamintit în hotărârea-pilot pronunțată în recenta Cauză Maria Atanasiu și alții împotriva României (paragraful 115).

Prin urmare, exigențele coerenței și certitudinii statuate de C.E.D.O. în jurisprudența sa în ceea ce privește adoptarea măsurilor reparatorii pentru bunurile preluate în mod abuziv impun autorităților 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 adițional la Convenție, anterior hotărârii-pilot pronunțate în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, rezidă din faptul că statul român nu a pus la punct un mecanism apt să asigure despăgubirea persoanelor îndreptățite într-un termen rezonabil, deoarece C.E.D.O. nu a constatat că soluțiile legislative adoptate sunt inadecvate, ci doar faptul că Fondul "Proprietatea", instituit prin [Legea nr. 247/2005](#), nu este funcțional.

Cu atât mai mult nu se poate vorbi de o încălcare a jurisprudenței C.E.D.O. după pronunțarea hotărârii-pilot în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, din moment ce statul român a fost obligat, ca în termen de 18 luni de la data rămânerii definitive a hotărârii instanței europene, să ia măsurile care să garanteze protecția efectivă a drepturilor enunțate de art. 6 paragraful 1 din Convenție și art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, în contextul tuturor cauzelor similare cu cauza de față, conform principiilor consacrate de Convenție.

Este important de subliniat că și 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 țară și pentru punerea lor în aplicare" și că "punerea în balanță a drepturilor în cauză și a câștigurilor și pierderilor diferitelor persoane afectate de procesul de transformare a economiei și a sistemului juridic al statului constituie un exercițiu de o dificultate deosebită, presupunând intervenția diverselor autorități interne" (paragraful 233).

De altfel, chiar dacă, în situația în care există o decizie sau dispoziție administrativă ori o hotărâre judecătorească definitivă, devenită irevocabilă, prin care s-a stabilit dreptul la despăgubiri, părțile se pot prevala de existența unui "bun", în sensul Convenției, garanțiile oferite de art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție trebuie să fie funcționale în cadrul procedurii de executare a "valorii patrimoniale" astfel stabilite.

Or, mecanismul eficient de protecție a drepturilor garantate de art. 6 din Convenție și de art. 1 din Primul Protocol adițional, la care se referă C.E.D.O. în hotărârea-pilot pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, presupune tocmai stabilirea unui sistem eficient și previzibil de executare într-un timp rezonabil a deciziilor și dispozițiilor administrative sau a hotărârilor judecătorești irevocabile.

III. În ceea ce privește acțiunea directă, îndreptată împotriva statului român, întemeiată pe dispozițiile art. 13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale

Conform art. 13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, "orice persoană ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta convenție au fost încălcate are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale".

Așa cum C.E.D.O. a arătat în Cauza Rotaru împotriva României, art. 13 din Convenția europeană garantează existența în dreptul intern a unui recurs ce permite invocarea, în substanță, a drepturilor și libertăților consacrate de Convenție. El are ca o consecință directă existența unui "recurs intern", care să permită persoanei remedierea în plan național a oricărei încălcări a unui drept consacrat în Convenție. Această dispoziție solicită deci o cale internă de atac în fața unei "autorități naționale competente" care să examineze orice cerere întemeiată pe dispozițiile Convenției, dar care să ofere și reparația adecvată, chiar dacă statele contractante se bucură de o anume marjă de apreciere în ceea ce privește modalitatea de a se conforma obligațiilor impuse de această dispoziție.

Prin urmare, posibilitatea analizei pe fond a cererii reclamantului și oferirea unui remediu adecvat constituie ceea ce, în jurisprudența C.E.D.O., se numește a fi "recursul efectiv", în sensul art. 13 din Convenție (cauzele Kudla împotriva Poloniei, Rysovskyy împotriva Ucrainei, Kacmar împotriva Slovaciei etc.).

Cu privire la natura acestui "recurs intern", atât jurisprudența C.E.D.O. cât și doctrina au stabilit că garanțiile prevăzute de art. 13 din Convenție nu pot merge atât de departe încât să asigure o cale care să permită combaterea unei legi, pe motiv că este contrară Convenției, sau să atace conținutul unei anumite reglementări în fața unei autorități naționale (cauzele James și alții împotriva Regatului Unit, Roche împotriva Regatului Unit, Murray împotriva Regatului Unit etc.).

Prin urmare, art. 13, astfel cum a fost interpretat de organele cu atribuții jurisdicționale ale Convenției, nu deschide calea unui recurs național în convenționalitate, care ar putea avea ca obiect încălcarea de către o lege națională, oricare ar fi ea, a unui drept ocrotit de Convenție sau de protocoalele sale adiționale, ci garantează o cale de atac care să pună în discuție modul de aplicare a legii interne în conformitate cu exigențele Convenției.

Cu alte cuvinte, în baza acestui articol, judecătorul național nu poate înlătura o lege sub pretextul că nu corespunde Convenției europene, ci este obligat să aplice legea existentă în lumina principiilor degajate din blocul de convenționalitate.

Cu atât mai mult nu se poate accepta ideea că deschiderea unei căi paralele legii speciale deja existente, fără nicio garanție a oferirii remediei celui mai adecvat, ar reprezenta o soluție compatibilă cu exigențele art. 13 din Convenție.

Or, controlul de convenționalitate al sistemului național existent de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent a fost deja realizat de C.E.D.O. în hotărârea-pilot pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, care a stabilit în sarcina statului român obligația de a pune la punct, într-un termen determinat, un mecanism care să garanteze protecția efectivă a drepturilor enunțate de art. 6 paragraful 1 din Convenție și art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, conform principiilor consacrate de Convenție.

Față de considerentele expuse, în sensul art. 330⁷ cu referire la art. 329 din Codul de procedură civilă, modificat și completat prin [Legea nr. 202/2010](#),

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite recursurile în interesul legii formulate de Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și în consecință stabilește că:

1. În acțiunile întemeiate pe dispozițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#), republicată, prin care se solicită obligarea statului român de a acorda despăgubiri bănești pentru imobilele preluate în mod abuziv, statul român nu are calitate procesuală pasivă.

2. Acțiunile în acordarea de despăgubiri bănești pentru imobilele preluate abuziv, imposibil de restituit în natură și pentru care se prevăd măsuri reparatorii prin titlul VII al [Legii nr. 247/2005](#), îndreptate direct împotriva statului român, întemeiate pe dispozițiile dreptului comun, ale art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și ale art. 13 din această convenție, sunt inadmisibile.

Obligatorie, potrivit art. 330⁷ alin. 4 din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 14 noiembrie 2011.

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI

DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE,

LIVIA DOINA STANCIU

Magistrat-asistent-șef,

Mihaela Calabiciov

C.T.C.E. Piatra Neamt