

DECIZIA nr. 12 din 14 mai 2018

referitoare la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#) privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare

EMITENT • **ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE - COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII**

Publicat în **MONITORUL OFICIAL nr. 570 din 6 iulie 2018**

Data intrării în vigoare 06-07-2018

Dosar nr. 173/1/2018

Iulia Cristina Tarcea	- președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție - președintele completului
Lavinia Curelea	- președintele delegat al Secției I civile
Eugenia Voicheci	- președintele Secției a II-a civile
Ionel Barbă	- președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Mirela Sorina Popescu	- președintele delegat al Secției penale
Viorica Cosma	- judecător la Secția I civilă
Simona Lala Cristescu	- judecător la Secția I civilă
Lavinia Dascălu	- judecător la Secția I civilă
Nina Ecaterina Grigoraș	- judecător la Secția I civilă
Raluca Moglan	- judecător la Secția I civilă
Adina Georgeta Nicolae	- judecător la Secția I civilă
Mihaela Paraschiv	- judecător la Secția I civilă
Simona Gina Pietreanu	- judecător la Secția I civilă
Carmen Elena Popoiag	- judecător la Secția I civilă
Eugenia Pușcașiu	- judecător la Secția I civilă
Aurelia Rusu	- judecător la Secția I civilă
Bianca Elena Țândărescu	- judecător la Secția I civilă
Romanița Ecaterina Vrînceanu	- judecător la Secția I civilă
Rodica Susanu	- judecător la Secția I civilă
Ruxandra Monica Duță	- judecător la Secția a II-a civilă
Iulia Manuela Cîrnu	- judecător la Secția a II-a civilă
Andreea Marchidan	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Iuliana Măiereanu	- judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Simona Elena Cîrnaru	- judecător la Secția penală
Dan Andrei Enescu	- judecător la Secția penală

Completul competent să judece recursul în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 173/1/2018 este constituit conform dispozițiilor [art. 516 alin. \(1\) din Codul de procedură civilă](#) 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 ([Regulamentul](#)).

Ședința este prezidată de doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, 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 Diana Berlic.

La ședința de judecată participă doamna magistrat-asistent Elena Adriana Stamatescu, desemnată în conformitate cu dispozițiile [art. 27³ din Regulament](#).

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii declarat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj referitor la interpretarea dispozițiilor [Legii nr. 165/2013](#) privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare ([Legea nr. 165/2013](#)), referitoare la posibilitatea acordării în compensare, pentru imobilele preluate abuziv, și a altor bunuri decât cele înscrise pe lista bunurilor întocmită în conformitate cu dispozițiile [art. 22¹ alin. \(5\) din Normele](#) de aplicare a [Legii nr. 165/2013](#), aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 401/2013](#) (Normele de aplicare a [Legii nr. 165/2013](#)), astfel cum au fost completate prin [Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#).

Magistratul-asistent referă cu privire la obiectul recursului în interesul legii, precum și cu privire la faptul că la dosar au fost depuse hotărâri definitive contradictorii pronunțate de instanțele judecătorești, raportul întocmit de judecătorii-raportori, precum și punctul de vedere al procurorului general.

Doamna judecător Iulia Cristina Tarcea, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, acordă cuvântul doamnei procuror Diana Berlic, asupra recursului în interesul legii.

Doamna procuror Diana Berlic arată că procurorul general apreciază că este în litera și spiritul legii orientarea jurisprudențială potrivit căreia se pot atribui alte bunuri în compensare, fie condiționat de un abuz al administrației, dacă nu s-a întocmit lista bunurilor ce pot fi atribuite în compensare, nu există bunuri în listă sau sunt neatractive, bunul identificat de reclamant nu a fost introdus în listă etc., fie se pot atribui bunurile identificate de parte și neincluse în lista publicată, chiar necondiționat de constatarea unui abuz al administrației.

Subliniază că, în cadrul plângerii formulate împotriva dispoziției emise în temeiul [Legii nr. 10/2001](#) privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, republicată, cu modificările și completările ulterioare ([Legea nr. 10/2001](#)), ori al [Legii nr. 165/2013](#), instanța de judecată are posibilitatea de a dispune atribuirea în compensare a unor bunuri din patrimoniul entității notificate, chiar și atunci când acestea nu au fost incluse în listele întocmite potrivit legii. În virtutea plenitudinii de jurisdicție, instanța va aprecia dacă anumite bunuri, indicate de persoana interesată, au fost excluse în mod nejustificat și abuziv din tabelul bunurilor disponibile.

Caracterul reparatoriu al [legilor nr. 10/2001](#) și [nr. 165/2013](#), ca legi speciale, derogatorii de la dreptul comun, face ca acestea să se aplice cu prioritate, înaintea dispozițiilor [Legii administrației publice locale nr. 215/2001](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare ([Legea nr. 215/2001](#)).

Adoptarea [Legii nr. 165/2013](#), cu modificările și completările aduse prin [Legea nr. 368/2013](#), a avut drept scop eficientizarea mecanismului de restituire în natură sau prin echivalent a bunurilor preluate abuziv, inclusiv sub forma acordării unor bunuri în compensare. A lăsa la latitudinea unității deținătoare stabilirea categoriilor de măsuri reparatorii ar însemna golirea de conținut a normei legale și deturnarea finalității legii speciale de reparație.

[Legea nr. 165/2013](#) a fost adoptată ca urmare a pronunțării de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului a [Hotărârii-pilot în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României](#), în considerentele căreia s-a reținut obligația statului român de a respecta dreptul de proprietate, stabilind proceduri simple și eficiente, întemeiate pe măsuri legislative și o practică judiciară și administrativă coerentă. Acest deziderat se regăsește, de altfel, în expunerea de motive a legii.

Reprezentantul procurorului general subliniază că, în acest context, este excesiv și contrar scopului [Legii nr. 165/2013](#) să se pretindă persoanelor îndreptățite să apeleze la calea contenciosului administrativ pentru dovedirea abuzului unității deținătoare, de vreme ce nu există niciun impediment ca această problemă să fie rezolvată pe calea plângerii formulate în condițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#), respectiv [art. 35 alin. \(1\) din Legea nr. 165/2013](#). Așadar, când persoana îndreptățită identifică prin diligențe proprii un bun ce poate fi atribuit în compensare, instanța nu poate refuza atribuirea acestuia, ca măsură compensatorie, fiind obligată să verifice situația de fapt și regimul juridic al bunului.

Pentru toate aceste considerente și având în vedere că s-a făcut dovada existenței practicii neunitare la nivelul instanțelor naționale, solicită admiterea recursului în interesul legii promovat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj și pronunțarea unei hotărâri de unificare a practicii.

Doamna judecătoare Iulia Cristina Tarcea, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, declară dezbaterile închise, iar completul de judecată rămâne în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

I. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție

1. La data de 15 ianuarie 2018, Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj a sesizat Înalta Curte de Casație și Justiție cu soluționarea recursului în interesul legii privind problema de drept enunțată anterior.
2. Recursul în interesul legii a fost înregistrat la Înalta Curte de Casație și Justiție, formându-se Dosarul nr. 173/1 /2018, cu termen de soluționare la 14 mai 2018.

II. Obiectul recursului în interesul legii

3. Din cuprinsul cererii de declanșare a acestui mecanism de unificare a practicii judiciare, formulate potrivit prevederilor [art. 514 din Codul de procedură civilă](#) de Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj, rezultă că în practica instanțelor de judecată nu ar exista un punct de vedere unitar cu privire la modul de interpretare a dispozițiilor [Legii nr. 165/2013](#), referitoare la posibilitatea acordării în compensare, pentru imobilele preluate abuziv, și a altor bunuri decât cele înscrise pe lista bunurilor întocmită în conformitate cu dispozițiile [art. 22¹ alin. \(5\) din Normele](#) de aplicare a [Legii nr. 165/2013](#), astfel cum au fost completate prin [Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#). În acest sens s-a constatat că, în timp ce unele instanțe au apreciat că nu pot fi acordate în compensare, pentru imobilele preluate, alte bunuri decât cele înscrise pe lista bunurilor întocmită în conformitate cu dispozițiile legale invocate, alte instanțe au considerat că, dimpotrivă, pot fi acordate și alte bunuri decât cele înscrise pe această listă.

III. Prevederile legale supuse interpretării Înaltei Curți de Casație și Justiție

4. Înalta Curte de Casație și Justiție este chemată să interpreteze, în vederea aplicării unitare, următoarele prevederi legale:

[Legea nr. 165/2013](#) privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare

Articolul 1

(...) (2) În situația în care restituirea în natură a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist nu mai este posibilă, măsurile reparatorii în echivalent care se pot acorda sunt compensarea cu bunuri oferite în echivalent de entitatea investită cu soluționarea cererii formulate în baza [Legii nr. 10/2001](#) privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, republicată, cu modificările și completările ulterioare, măsurile prevăzute de [Legea fondului funciar nr. 18/1991](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare, și [Legea nr. 1/2000](#) pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor [Legii fondului funciar nr. 18/1991](#) și ale [Legii nr. 169/1997](#), cu modificările și completările ulterioare, precum și măsura compensării prin puncte, prevăzută în cap. III. (...).

[Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#) pentru completarea [Normelor](#) de aplicare a [Legii nr. 165/2013](#) privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 401/2013](#)

ARTICOL UNIC

După [articolul 22 din Normele](#) de aplicare a [Legii nr. 165/2013](#) privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 401/2013](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 393 din 29 iunie 2013, se introduce un nou capitol, [capitolul III^{^1}](#) «Mecanismul și condițiile privind compensarea cu bunuri oferite în echivalent a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist», alcătuit din [articolele 22^{^1}-22^{^3}](#), cu următorul cuprins:

Capitolul III^{^1}

Mecanismul și condițiile privind compensarea cu bunuri oferite în echivalent a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist

Articolul 22^{^1}

(1) Măsura reparatorie a compensării cu bunuri oferite în echivalent, prevăzută de [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#), cu modificările și completările ulterioare, se aplică de către entitatea investită cu soluționarea cererii formulate în baza [Legii nr. 10/2001](#) privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și constă în acordarea de bunuri, libere de orice sarcini, în echivalent valoric.

(2) Bunurile care pot face obiectul compensării, în condițiile legii, sunt terenurile, cu sau fără construcții, și construcțiile finalizate sau nefinalizate.

(3) Echivalența valorică între bunurile care au făcut obiectul cererii formulate în baza [Legii nr. 10/2001](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare, și bunurile care se acordă în compensare se stabilește prin aplicarea grilei notariale valabile la data intrării în vigoare a [Legii nr. 165/2013](#), cu modificările și completările ulterioare.

(4) În cazul construcțiilor nefinalizate, valoarea se stabilește proporțional cu stadiul de execuție, stabilit prin raport de expertiză tehnică, întocmit de un expert autorizat, în condițiile legii.

(5) Situația bunurilor care pot fi acordate în compensare se afișează la sfârșitul fiecărei luni atât pe site-ul entității investite cu soluționarea cererii formulate în baza [Legii nr. 10/2001](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare, cât și la sediul acesteia.

Articolul 22^{^2}

Măsura compensării se aplică numai cu acordul persoanei îndreptățite.

Articolul 22^{^3}

Măsura compensării se dispune prin dispoziția, decizia sau, după caz, ordinul conducătorului entității investite cu soluționarea cererii formulate în baza [Legii nr. 10/2001](#), republicată, cu modificările și completările ulterioare.

IV. Examenul jurisprudențial

5. Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj a constatat existența practicii neunitare în privința problemei de drept ce face obiectul sesizării cu recurs în interesul legii, astfel:

Într-o primă interpretare s-a apreciat că nu se pot atribui în compensare alte bunuri decât cele menționate în lista prevăzută de [art. 22¹ alin. \(5\) din Normele](#) de aplicare a [Legii nr. 165/2013](#), astfel cum au fost completate prin [Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#).

În acest sens au fost invocate deciziile nr. 1.641/Ap din 7 decembrie 2015 și nr. 1.821/Ap din 8 decembrie 2016 ale Curții de Apel Brașov - Secția civilă, Decizia nr. 1.497 din 1 noiembrie 2016 a Curții de Apel Alba Iulia - Secția I civilă, sentințele Tribunalului București - Secția a IV-a civilă nr. 1.407 din 4 noiembrie 2016 (definitivă prin Decizia nr. 1.125/A din 20 decembrie 2017 a Curții de Apel București - Secția a III-a civilă și pentru cauze cu minori și de familie) și nr. 33 din 13 ianuarie 2016 (definitivă prin Decizia nr. 774 din 26 octombrie 2016 a Curții de Apel București - Secția a IV-a civilă), Sentința nr. 996 din 14 septembrie 2016 a Tribunalului București - Secția a V-a civilă (definitivă prin Decizia nr. 397 din 4 septembrie 2017 a Curții de Apel București - Secția a IV-a civilă), Sentința nr. 220/C din 19 decembrie 2016 a Tribunalului Bihor - Secția I civilă (definitivă prin Decizia nr. 466 din 30 iunie 2017 a Curții de Apel Oradea - Secția I civilă), Sentința nr. 60 din 3 februarie 2017 a Tribunalului Brăila - Secția I civilă, definitivă, deciziile nr. 221/R din 31 mai 2016 și nr. 2.149 din 13 octombrie 2015 ale Curții de Apel Cluj - Secția I civilă, Decizia nr. 1.239 din 18 noiembrie 2015 a Curții de Apel București - Secția a III-a civilă și pentru cauze cu minori și de familie.

Într-o altă interpretare, instanțele au considerat că se pot atribui în compensare și alte bunuri decât cele menționate în lista prevăzută de [art. 22¹ alin. \(5\) din Normele](#) de aplicare a [Legii nr. 165/2013](#), astfel cum au fost completate prin [Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#):

A. fie condiționat de constatarea unui abuz al administrației, cum ar fi: neîntocmirea, în mod abuziv, a listei bunurilor ce pot fi atribuite în compensare; inexistența bunurilor în listă; existența în listă a unor bunuri neatractive; neincluderea în listă a bunului identificat de reclamant etc.

În ilustrarea acestei opinii au fost depuse următoarele decizii: nr. 24/C din 16 martie 2015 și nr. 87/C din 6 iulie 2016 ale Curții de Apel Constanța - Secția I civilă; nr. 120 din 27 iunie 2017 a Curții de Apel Timișoara - Secția I civilă; nr. 232 din 13 aprilie 2017, nr. 2.658 din 4 decembrie 2015 și nr. 391 din 2 noiembrie 2017 ale Curții de Apel Cluj - Secția I civilă.

B. fie chiar necondiționat de constatarea unui abuz al administrației, apreciindu-se că este suficientă analiza instanței de judecată cu privire la caracterul liber de sarcini, înțeles inclusiv ca afectare sau nu a bunului solicitat unui interes public.

În acest sens au fost invocate: Sentința nr. 29/D din 27 ianuarie 2014 a Tribunalului Satu Mare - Secția I civilă, definitivă prin Decizia nr. 409 din 22 decembrie 2015 a Curții de Apel Oradea - Secția I civilă; Decizia nr. 454/Ap din 22 martie 2016 a Curții de Apel Brașov - Secția civilă; sentințele Tribunalului Brașov - Secția I civilă nr. 122/S din 22 iunie 2016 (definitivă prin Decizia nr. 1.702 din 24 noiembrie 2016 a Curții de Apel Brașov - Secția I civilă) și nr. 40/S din 19 februarie 2016, definitivă prin neapelare.

V. Jurisprudența Curții Constituționale

6. Dispozițiile [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#) au făcut obiectul controlului de constituționalitate, fiind pronunțate până în prezent decizii de respingere a excepțiilor de neconstituționalitate.

7. Răspunzând criticilor de neconstituționalitate formulate în legătură cu acest text de lege, instanța de contencios constituțional a reținut că o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul unei legi vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare.

8. Totodată, Curtea a arătat, în jurisprudența sa, că aplicarea unui regim juridic temporal diferit nu poate crea o stare de discriminare între diverse persoane, în funcție de actul normativ incident fiecăreia; altfel spus, inegalitatea de tratament juridic prin comparație cu acele persoane ale căror dosare de despăgubire au fost soluționate sub imperiul [Legii nr. 247/2005](#) privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare, adică anterior intrării în vigoare a [Legii nr. 165/2013](#), nu reprezintă un viciu de constituționalitate, fiind rezultatul unor regimuri juridice diferite, aplicate succesiv în timp, incidente în virtutea principiului *tempus regit actum*.

9. De asemenea, Curtea a reținut că în materia acordării de despăgubiri pentru abuzurile petrecute în regimul trecut, statul are o largă marjă de apreciere asupra modalităților concrete de acordare. [Legea nr. 165/2013](#) concretizează opțiunea legiuitorului român față de recomandările cuprinse în [Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010](#), pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, astfel fiind adoptată o serie de proceduri, implicând, inter alia, termene concrete de soluționare a dosarelor de despăgubire, de natură să imprime sistemului de despăgubiri eficiență și o previzibilitate sporită.

10. În acest sens sunt relevante, spre exemplu, [Decizia nr. 662 din 15 octombrie 2015](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 885 din 26 noiembrie 2015; [Decizia nr. 268 din 10 mai 2016](#), publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr. 544 din 20 iulie 2016; [Decizia nr. 388 din 14 iunie 2016](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 835 din 21 octombrie 2016; [Decizia nr. 600 din 20 septembrie 2016](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 973 din 5 decembrie 2016 etc.

11. Cu privire la aspectul care interesează problema măsurilor reparatorii în echivalent, Curtea Constituțională a statuat că forma inițială a normei [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#), care nu mai prevedea posibilitatea acordării de bunuri în compensare, este neconstituțională, deoarece are caracter arbitrar și imprevizibil (a se vedea, în acest sens, [Decizia nr. 210 din 8 aprilie 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 5 iunie 2014).

VI. Jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului

12. Jurisprudența instanței de contencios european care are legătură adiacentă cu problema de drept ridicată de prezenta sesizare este cea privitoare la dreptul de acces la un tribunal independent și imparțial, astfel cum va fi menționată în considerentele deciziei, în partea de analiză asupra acestui aspect relevant pentru modalitatea de dezlegare a obiectului recursului în interesul legii.

VII. Opinia Colegiului de conducere al Curții de apel Cluj

13. Colegiul de conducere al Curții de apel Cluj nu și-a exprimat opinia asupra problemei de drept ce face obiectul recursului în interesul legii de față.

VIII. Opinia procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție

14. Constatând existența a două orientări jurisprudențiale distincte în problema de drept ce face obiectul recursului în interesul legii, procurorul general a apreciat ca fiind în litera și spiritul legii orientarea care a reținut că se pot atribui alte bunuri în compensare, fie condiționat de un abuz al administrației, în situația în care nu s-a întocmit, în mod abuziv, lista bunurilor ce pot fi atribuite în compensare, nu există bunuri în listă ori lista cuprinde bunuri neatractive etc., fie se pot atribui bunurile identificate de parte și neincluse în lista publică, chiar necondiționat de constatarea unui abuz al administrației.

15. După ce a expus evoluția cadrului legal cu privire la posibilitatea acordării de măsuri reparatorii în echivalent sub forma compensării cu alte bunuri, practica în materie a Curții Constituționale și a Înaltei Curți de Casație și Justiție, procurorul general a conchis că, în virtutea plenitudinii de jurisdicție, instanțele de judecată evocă fondul, stabilind nu doar calitatea reclamanților, de persoane îndreptățite la măsurile reparatorii prevăzute de [Legea nr. 10/2001](#) și [Legea nr. 165/2013](#), existența și întinderea dreptului de proprietate, ci și tipul măsurilor reparatorii ce pot fi acordate acestora (restituirea în natură a imobilului preluat abuziv, în măsura în care aceasta este posibilă sau acordarea de măsuri reparatorii prin echivalent - compensarea cu alte bunuri sau compensarea prin puncte), respectiv dacă entitățile investite cu soluționarea notificărilor au aplicat în mod corect dispozițiile legale privind natura măsurilor compensatorii propuse sau acordate persoanei îndreptățite.

16. Procurorul general a apreciat că este excesiv și, totodată, contrar scopului [Legii nr. 165/2013](#) să se pretindă persoanelor îndreptățite să apeleze la calea contenciosului administrativ pentru a dovedi că, în mod abuziv, nu au fost incluse pe listele prevăzute de lege ca fiind obligatoriu de întocmit de către unitățile deținătoare a unor bunuri care să poată fi oferite în compensare, din moment ce nu există niciun impediment ca această problemă să fie rezolvată pe calea plângerii formulate în condițiile [art. 26 alin. \(3\) din Legea nr. 10/2001](#), respectiv [art. 35 alin. \(1\) din Legea nr. 165/2013](#).

17. Procurorul general a observat că, și în cadrul opiniei doctrinare care consideră că pot fi acordate în compensare doar bunuri cuprinse în lista întocmită potrivit legii, s-a acceptat că, în măsura în care persoana îndreptățită identifică un bun despre care apreciază că i-ar putea fi dat în compensare, dar care nu este trecut în lista bunurilor disponibile, aceasta are deschisă posibilitatea de a se adresa instanței de judecată în vederea includerii bunului în lista bunurilor disponibile ori de a solicita acordarea acestuia în compensare.

18. De aceea, în interpretarea dispozițiilor legale ce fac obiectul prezentului recurs în interesul legii, a opinat că instanțele pot atribui, în compensare, alte bunuri disponibile atunci când, în mod abuziv, entitățile notificate sau unitățile deținătoare nu le-au inclus în lista prevăzută de lege sau nu au întocmit această listă.

IX. Opinia judecătorilor-raportori

19. Judecătorii-raportori, constatând îndeplinite condițiile de admisibilitate a recursului în interesul legii prevăzute de [art. 514 și 515 din Codul de procedură civilă](#), au apreciat că, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#), coroborate cu [art. 22¹-art. 22³ din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 165/2013](#), astfel cum au fost completate prin [Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#), pot fi acordate în compensare și alte bunuri decât cele menționate în lista întocmită de entitatea investită cu soluționarea cererii formulate în baza [Legii nr. 10/2001](#), dacă persoana îndreptățită face dovada caracterului disponibil al acestora.

X. Înalta Curte de Casație și Justiție

20. Examinând sesizarea cu recurs în interesul legii, raportul întocmit de judecătorii-raportori și dispozițiile legale ce se solicită a fi interpretate în mod unitar, reține următoarele:

Asupra admisibilității recursului în interesul legii

21. Potrivit [art. 515 din Codul de procedură civilă](#), „recursul în interesul legii este admisibil numai dacă se face dovada că problemele de drept care formează obiectul judecății au fost soluționate în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive, care se anexează cererii”.

22. Din cuprinsul textului de lege menționat rezultă patru condiții ce trebuie îndeplinite pentru ca recursul în interesul legii să fie admisibil, și anume: sesizarea să aibă ca obiect o problemă de drept; această problemă de drept să fi fost dezlegată diferit de instanțele judecătorești; dovada soluționării diferite să se facă prin hotărâri judecătorești definitive; hotărârile judecătorești să fie anexate cererii.

23. Sesizarea trebuie să aibă ca obiect o problemă de drept.

Problema de drept supusă dezbaterii pe calea recursului în interesul legii trebuie să fie una reală, legată de posibilitatea de a interpreta diferit un text de lege. Sintagma „problemă de drept” trebuie raportată la prevederile [art. 5 alin. \(2\) din Codul de procedură civilă](#), potrivit cărora „Niciun judecător nu poate refuza să judece pe motiv că legea nu prevede, este neclară sau incompletă”.

Norma de drept disputată trebuie să fie îndoielnică, imperfectă (lacunară) sau neclară ori necorelată cu alte dispoziții legale și, din acest motiv, să existe posibilitatea de a fi interpretată diferit. Înțelesul unor astfel de norme urmează a fi explicat și determinat prin procedura recursului în interesul legii.

Așadar, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu soluționarea unui recurs în interesul legii trebuie să cuprindă indicarea unei/unor reglementări susceptibile de interpretare ori aplicare diferită și care au generat o practică judecătorească neunitară.

Din acest punct de vedere, potrivit actului de sesizare, problema de drept soluționată diferit de instanțe vizează „interpretarea dispozițiilor [Legii nr. 165/2013](#), referitoare la posibilitatea acordării în compensare, pentru imobilele preluate abuziv, și a altor bunuri decât cele înscrise pe lista bunurilor întocmită în conformitate cu dispozițiile [art. 22¹ alin. \(5\) din Normele de aplicare a Legii nr. 165/2013](#), aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 401/2013](#), astfel cum au fost modificate prin [Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#).”

Deși actul de sesizare nu determină în mod riguros obiectul său, nefiind indicate expres dispozițiile legale interpretate și aplicate diferit în practica judiciară și a căror interpretare unitară se solicită pe calea recursului în interesul legii, revine Înaltei Curți de Casație și Justiție sarcina de a analiza și evalua întregul conținut al cererii cu care a fost sesizată și de a stabili, în raport cu acesta, limitele investiției sale și necesitatea activării mecanismului de unificare a practicii.

În acest sens este jurisprudența constantă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, potrivit căreia, atunci când actul de sesizare nu formulează precis obiectul recursului în interesul legii, revine Completului competent să judece recursul în interesul legii „sarcina de a determina dacă, prin modul de prezentare a problemei prin care s-a pretins o rezolvare neunitară prin hotărâri judecătorești definitive, aceasta reprezintă o problemă de drept de natură să pună în dezbatere interpretarea și aplicarea unei/unor reglementări legale.”¹

¹ A se vedea, în acest sens, Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii [nr. 18 din 5 octombrie 2015](#) - paragraful 37, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 801 din 28 octombrie 2015.

Astfel, din cuprinsul actului de sesizare, din modul de prezentare a problemei pentru care s-a dovedit o rezolvare neunitară prin hotărârile judecătorești anexate și din considerentele acestor hotărâri rezultă că ceea ce se supune analizei prin prezentul recurs în interesul legii este interpretarea dispozițiilor [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#) și [art. 22¹-art. 22³ din Normele de aplicare a Legii nr. 165/2013](#). Se solicită a se stabili dacă, în interpretarea acestor dispoziții legale, pot fi sau nu acordate în compensare și alte bunuri decât cele menționate în lista întocmită în conformitate cu [art. 22¹ alin. \(5\) din Normele de aplicare a Legii nr. 165/2013](#).

Problema de drept supusă dezbaterii a fost generată de interpretarea și aplicarea diferite de către instanțele judecătorești a unor reglementări legale ce s-au dovedit a fi insuficient de clare și precise, generând în acest fel o practică neunitară.

Sunt instanțe care au considerat, în interpretarea acestor dispoziții legale, că nu pot fi acordate în compensare alte bunuri decât cele înscrise în lista întocmită conform [art. 22¹ alin. \(5\) din Normele de aplicare a Legii nr. 165/2013](#). În acest sens s-a apreciat că acordarea măsurii reparatorii a compensării cu bunuri oferite în echivalent este exclusiv în căderea entității investite cu soluționarea notificării, întrucât aceasta este cea care întocmește lista bunurilor disponibile și emite dispoziție, decizie sau, după caz, ordin privind măsura compensării cu alte bunuri, neîntocmirea listei sau întocmirea ei defectuoasă putând atrage răspunderea contravențională a entității notificate, în condițiile prevăzute de [art. 36-37 din Legea nr. 165/2013](#).

Alte instanțe au considerat, în interpretarea aceluiași dispoziții legale, că pot fi acordate în compensare și alte bunuri decât cele înscrise în lista întocmită conform [art. 22¹ alin. \(5\) din Normele de aplicare a Legii nr. 165/2013](#), fie condiționat de constatarea unui abuz al administrației (neîntocmirea listei sau întocmirea ei defectuoasă), fie chiar necondiționat de constatarea unui asemenea abuz, în măsura în care persoana îndreptățită face dovada existenței unor bunuri disponibile.

În justificarea acestei orientări jurisprudențiale s-a avut în vedere că, deși inițiativa oferirii bunurilor în echivalent aparține entității notificate, aceasta nu înseamnă lipsirea persoanei îndreptățite de dreptul de a combate în

instanță absența unei asemenea oferte, drept care se circumscrie liberului acces la justiție. Încetare cu cererea prin care persoana îndreptățită pretinde că există bunuri care pot fi acordate în compensare, instanța de judecată, în virtutea plenitudinii sale de jurisdicție, trebuie să procedeze la verificarea pe fond a unei astfel de pretenții și, pe baza probatoriului administrat, să stabilească temeinicia cererii, nefiind un impediment legal faptul că respectivele bunuri nu au fost incluse, în mod eronat sau abuziv, discreționar, în lista întocmită conform [art. 22¹ alin. \(5\) din Normele de aplicare a Legii nr. 165/2013](#).

Prin urmare, există o jurisprudență neunitară în ceea ce privește posibilitatea acordării de bunuri în compensare, altele decât cele menționate în lista întocmită de entitățile notificate, determinată de interpretarea diferită a prevederilor [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#) și [art. 22¹-22³ din Normele de aplicare a Legii nr. 165/2013](#), astfel cum au fost completate prin [Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#).

De aceea, se solicită Înaltei Curți de Casație și Justiție ca, pe calea recursului în interesul legii, să stabilească o interpretare unitară a acestor dispoziții legale, în sensul de a decide dacă, din cuprinsul acestor prevederi legale, rezultă sau nu posibilitatea acordării de bunuri în compensare, altele decât cele menționate în lista întocmită de entitățile notificate.

În consecință, Completul competent să judece recursul în interesul legii constată că obiectul sesizării îl reprezintă o problemă de drept atrasă de interpretarea diferită pe care instanțele de judecată au dat-o în privința unor norme juridice insuficient de clare și precise, astfel încât prima condiție de admisibilitate a recursului în interesul legii este îndeplinită.

Dezlegarea acestei probleme de drept controversate din practica instanțelor judecătorești răspunde scopului recursului în interesul legii de a asigura o interpretare și aplicare unitară a legii de către toate instanțele judecătorești și, pe cale de consecință, o jurisprudență predictibilă.

24. Problema de drept ce face obiectul sesizării a fost dezlegată diferit de instanțele judecătorești.

Așa cum rezultă din cuprinsul hotărârilor definitive anexate actului de sesizare, sunt instanțe care consideră că nu se pot atribui în compensare alte bunuri decât cele menționate în lista prevăzută de [art. 22¹ alin. \(5\) din Normele de aplicare a Legii nr. 165/2013](#), astfel cum au fost completate prin [Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#). În această orientare jurisprudențială, măsura compensării cu alte bunuri poate fi dispusă doar cu privire la bunuri ce au fost afectate acestui scop, prin includerea lor în lista întocmită de entitățile investite.

Într-o altă orientare jurisprudențială, rezultată din hotărârile anexate, se consideră că se pot atribui în compensare și alte bunuri decât cele menționate în lista prevăzută de [art. 22¹ alin. \(5\) din Normele de aplicare a Legii nr. 165/2013](#), fie condiționat de constatarea unui abuz al administrației (neîntocmirea listei sau întocmirea ei formală, cu mențiunea că nu sunt bunuri disponibile, precum și caracterul lacunar, incomplet al acesteia, conținând doar bunuri neatractive), fie chiar necondiționat de constatarea unui asemenea abuz, în măsura în care persoana îndreptățită face dovada existenței unor bunuri disponibile.

În consecință, în practica judecătorească s-au conturat două orientări jurisprudențiale diferite, întemeiate pe interpretarea și aplicarea acelorași prevederi legale, ceea ce justifică necesitatea pronunțării unei decizii care să asigure unitatea de jurisprudență.

25. Dovada soluționării diferite trebuie să se facă prin hotărâri judecătorești definitive.

Așa cum rezultă din cuprinsul [art. 515 din Codul de procedură civilă](#), dovada soluționării diferite a problemei de drept ce face obiectul sesizării trebuie să se facă prin hotărâri definitive, fără ca textul de lege menționat să impună cerința unui anumit număr de hotărâri sau condiția ca soluțiile diferite să fi fost pronunțate la nivelul instanțelor din întreaga țară.

Această condiție este, de asemenea, îndeplinită în cauză, întrucât au fost atașate actului de sesizare hotărâri judecătorești definitive ce cuprind soluțiile jurisprudențiale neunitare, rezultate din interpretarea diferită a textelor de lege analizate.

26. Hotărârile judecătorești trebuie să fie anexate cererii.

Anexele care însoțesc actul de sesizare fac dovada îndeplinirii acestei condiții formale.

27. Prin urmare, fiind îndeplinite cerințele [art. 515 din Codul de procedură civilă](#), recursul în interesul legii este admisibil.

Asupra fondului recursului în interesul legii

28. În dezlegarea problemei de drept referitoare la posibilitatea acordării de bunuri în compensare, altele decât cele menționate în lista întocmită de entitățile notificate, trebuie avute în vedere următoarele aspecte: a) evoluția reglementării în materie; b) ordinea instituirii anumitor măsuri compensatorii prin legile de reparație; c) posibilitatea pentru instanțe de a cenzura modalitatea în care entitățile notificate se conformează obligației înscrise în [capitolul III¹ \(art. 22¹-art. 22³\) din Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#) privind completarea Normelor de aplicare a [Legii nr. 165/2013](#), aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 401/2013](#), din perspectiva plenitudinii de jurisdicție și a accesului efectiv la instanță.

a) Evoluția reglementării referitoare la acordarea măsurilor reparatorii sub formă de bunuri ori servicii în compensare

29. Potrivit [Legii nr. 10/2001](#) a fost instituit, prioritar, principiul restituirii în natură a bunurilor [[art. 1 alin. \(2\)](#), [art. 7, art. 26](#)] și în subsidiar, pentru ipoteza în care o astfel de modalitate de reparație nu este posibilă, restituirea în echivalent, prin acordarea, în compensare, de bunuri sau alte servicii de către entitatea investită cu soluționarea notificării sau despăgubiri, acordate în condițiile prevederilor speciale în materie.

30. Prin [Legea nr. 165/2013](#) s-a reglementat același principiu, al prevalenței restituirii în natură a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist [[art. 1, art. 2 alin. \(1\) lit. a\)](#)], regăsit și în dispozițiile [Legii nr. 10/2001](#).

31. Pentru ipoteza imposibilității restituirii în natură s-a prevăzut, în forma inițială a legii, ca reparație prin echivalent, doar măsura compensării prin puncte [[art. 2 alin. \(1\)](#)].

32. Textul menționat a fost modificat prin [Legea nr. 368/2013](#), potrivit căreia s-a introdus, ca primă măsură reparatorie prin echivalent, cea a compensării cu bunuri oferite de entitatea investită cu soluționarea cererii.

33. De asemenea, conform [Deciziei Curții Constituționale nr. 210 din 8 aprilie 2014](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 5 iunie 2014, s-a statuat asupra caracterului neconstituțional al normei [art. 1 alin. \(2\)](#) raportat la dispozițiile [art. 4 teza a doua din Legea nr. 165/2013](#), reținându-se în considerente că, la momentul adoptării acestui act normativ, legiuitorul a omis situația, prevăzută expres de [Legea nr. 10/2001](#), privind măsurile reparatorii prin echivalent, care aveau ca obiect compensarea cu alte bunuri sau servicii oferite în echivalent de către entitatea investită/deținătorul imobilului cu acordul persoanei îndreptățite.

34. S-a apreciat că abrogarea dispozițiilor legale care constituiau temeiul juridic al acordării de bunuri în compensare (într-un interval de 7 luni, între data intrării în vigoare a [Legii nr. 165/2013](#) și data modificării acesteia prin [Legea nr. 368/2013](#)), urmată de reinstaurarea acestui drept în forma prevăzută de legea anterioară, demonstrează caracterul arbitrar și imprevizibil al normei adoptate de legiuitor, generând instabilitatea raporturilor juridice reglementate de [Legea nr. 165/2013](#), lipsa de coerență și previzibilitate a normelor adoptate în materia măsurilor reparatorii prin echivalent, ceea ce afectează în mod grav principiul securității raporturilor juridice.

35. Ulterior, prin [Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#) au fost completate [Normele](#) de aplicare a [Legii nr. 165/2013](#), introducându-se [capitolul III¹](#) referitor la mecanismul și condițiile privind compensarea cu bunuri oferite în echivalent.

36. În mod asemănător, procedura acordării de bunuri în compensare, prin întocmirea lunară a unui tabel cu bunuri disponibile, de către primarii sau, după caz, conducătorii entităților investite cu soluționarea notificărilor, era reglementată prin [art. 1 alin. \(5\) din Legea nr. 10/2001](#) (text introdus prin [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 209/2005](#) pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul proprietății, aprobată cu modificări și completări prin [Legea nr. 263/2006](#)).

37. Or, în legătură cu aplicarea acestei dispoziții legale, instanța supremă a dezvoltat o jurisprudență consistentă și constantă², conform căreia pot fi acordate persoanei îndreptățite, în compensare, și alte bunuri decât cele care apar în lista întocmită de unitatea deținătoare, în măsura în care partea face dovada existenței unor astfel de bunuri, care în mod nejustificat nu sunt incluse în categoria bunurilor disponibile, instanța având, în virtutea plenitudinii ei de jurisdicție, competența cenzurării modalității de întocmire a listei, care nu poate fi una discreționară sau abuzivă.

² A se vedea, cu titlu de exemplu, deciziile nr. 1.299 din 24 februarie 2012, nr. 3.497 din 18 mai 2012, nr. 3.649 din 23 mai 2012, nr. 2.184 din 23 martie 2012, nr. 3.543 din 18.05.2012, nr. 6.228 din 15 octombrie 2012, nr. 4.540 din 15 iunie 2012, nr. 6.952 din 14 noiembrie 2012, nr. 557 din 7 februarie 2013, nr. 5.621 din 4 decembrie 2013, nr. 1.335 din 20 mai 2015, nr. 1.735 din 30 iunie 2015 ale Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secția I civilă, date publicității pe site-ul Înaltei Curți de Casație și Justiție.

38. Pentru identitate de rațiune (eadem ratio legis), soluția în aplicarea dispozițiilor [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#) și a normelor metodologice aferente ([capitolul III¹ din Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#)) nu poate fi diferită, ținând seama și de argumentele ce vor fi expuse în continuare.

b) Ordinea instituirii măsurilor reparatorii

39. Dispozițiile în materia legilor reparatorii statuează, așa cum s-a menționat deja, asupra prevalenței principiului restituirii în natură și, în subsidiar, asupra acordării unor reparații prin echivalent.

40. În privința măsurilor reparatorii în echivalent, ordinea acordării acestora rezultă din modalitatea în care ele sunt enumerate de textul legal, fiind una graduală, în sensul că prioritate are acordarea de bunuri ori servicii în compensare sau, dacă această modalitate de reparație nu este posibilă, acordarea de despăgubiri în condițiile legii speciale [în vechea reglementare, dată de [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 10/2001](#)], respectiv compensarea prin puncte [[art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#), astfel cum a fost modificat prin [Legea nr. 368/2013](#)].

41. Că este așa, rezultă o dată în plus și din expunerea de motive a [Legii nr. 368/2013](#), potrivit căreia „finalitatea de atins va fi inclusiv aceea de scădere a presiunii asupra bugetului de stat, prin diminuarea sumei despăgubirilor acordate în numerar persoanelor îndreptățite”.

42. De asemenea, soluția se impune printr-o interpretare gramaticală a textului, care plasează reparația prin compensare cu alte bunuri înaintea celei referitoare la compensarea prin puncte, dar și prin interpretarea teleologică, din punctul de vedere al scopului și finalității legii, de a se asigura o formă de reparație cât mai apropiată de cea a restituirii în natură (prin acordarea de bunuri).

43. În acest context legislativ, al existenței unei ordini de acordare a măsurilor reparatorii în echivalent, în situația în care persoana îndreptățită optează pentru compensarea cu bunuri și face dovada disponibilității lor, are vocație la obținerea acestora, indiferent de faptul că ele au fost omise de pe lista entității notificate sau, a fortiori, dacă unitatea deținătoare, nesocotinduși obligația care îi revine, nu a întocmit lista bunurilor ce pot fi acordate în compensare.

c) Plenitudinea de jurisdicție a instanței în legătură cu modalitatea de acordare a bunurilor în compensare

44. Argumentul conform căruia acordarea de măsuri reparatorii în echivalent este exclusiv în căderea entității investite cu soluționarea notificării - întrucât aceasta este cea care întocmește lista bunurilor disponibile, emitând dispoziție, decizie sau, după caz, ordin privind măsura compensării - este eronat, nesocotind plenitudinea de jurisdicție a instanței și principiul liberului acces la justiție.

45. Astfel, modalitatea în care unitatea deținătoare dă curs obligației ce îi revine, de întocmire și afișare, la sfârșitul fiecărei luni, a situației bunurilor care pot fi acordate în compensare, este supusă cenzurii instanței investite cu plângerea persoanei nemulțumite de felul în care i-a fost rezolvată cererea.

46. Instanța de judecată este cea care, în virtutea plenitudinii de competență, poate sancționa, deopotrivă, neîntocmirea listei sau întocmirea ei formală, cu mențiunea că nu sunt bunuri disponibile, precum și caracterul lacunar al acesteia, incomplet, conținând doar bunuri neatractive ori disproporționate valoric.

47. La fel ca în reglementarea anterioară ([art. 26 din Legea nr. 10/2001](#)), faza procedurii prealabile este urmată de cea judiciară, în cazul în care persoana îndreptățită este nemulțumită de felul în care i-a fost rezolvată cererea ([art. 35 din Legea nr. 165/2013](#)).

48. În legătură cu nesoluționarea cererii (ipoteză căreia îi poate fi asimilată, mutatis mutandis, aceea în care entitatea deținătoare nu a întocmit situația bunurilor disponibile, deși a fost investită cu solicitarea de acordare de bunuri în compensare), instanța supremă s-a pronunțat deja printr-o [Decizie în interesul legii nr. XX din 19 martie 2007](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 12 noiembrie 2007, statuând că, în ipoteza în care entitatea deținătoare nu rezolvă cererea, instanța de judecată este cea care trebuie să evoce fondul și să constate, pe baza materialului probator administrat, dacă este sau nu întemeiată cererea.

49. S-a reținut totodată că o astfel de situație echivalează și cu refuzul soluționării cererii, care nu poate rămâne necenzurat „pentru că nicio dispoziție legală nu limitează dreptul celui care se consideră nedreptățit de a se adresa instanței competente, ci, dimpotrivă, însăși [Constituția](#) prevede, la [art. 21 alin. \(2\)](#), că nicio lege nu poate îngreui exercitarea dreptului oricărei persoane de a se adresa justiției pentru apărarea intereselor sale legitime”.

50. În mod asemănător, în apărarea acelorași drepturi și pe baza liberului acces la justiție, persoana îndreptățită se poate adresa instanței în ipoteza în care lista bunurilor de oferit în compensare este una incompletă sau conține bunuri neatractive, a căror acordare nu este aptă să asigure o reală reparație.

51. Aceasta, întrucât împrejurarea că, în procedura prealabilă, entitatea deținătoare este cea care apreciază asupra acestei măsuri, a compensării, nu îi acordă o putere discreționară și niciuna sustrasă controlului instanței de judecată, fiind greșit argumentul conform căruia într-o asemenea ipoteză ar fi suficientă angajarea răspunderii contravenționale pentru îndeplinirea defectuoasă a obligațiilor, în termenii prevăzuți de [art. 36 și 37 din Legea nr. 165/2013](#).

52. În realitate, ceea ce urmărește partea este satisfacerea pretențiilor sale referitoare la măsurile reparatorii și de aici necesitatea unei judecări pe fond asupra acestei cereri, iar nu sancționarea contravențională a atitudinii culpabile a persoanei notificate (care se poate angaja în mod distinct, pe un alt temei).

53. La fel, faptul că, potrivit [art. 22¹](#) din [Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#), inițiativa „oferirii bunurilor în echivalent” aparține entității notificate nu înseamnă lipsirea persoanei interesate de posibilitatea și dreptul de a combate în instanță absența unei asemenea oferte, în ipoteza în care ea face dovada, în mod neechivoc, că este vorba de un abuz sau, pur și simplu, de o listă defectuos întocmită.

54. De aceea, investită cu cererea prin care persoana îndreptățită pretinde că există bunuri care pot fi acordate în compensare, instanța trebuie să procedeze la verificarea pe fond a unei astfel de pretenții și, pe baza probatoriului administrat, să stabilească temeinicia cererii, nefiind un impediment legal faptul că respectivele bunuri n-au fost incluse, în mod eronat sau abuziv, discreționar, în lista celor care pot face obiectul acestei măsuri.

55. Altminteri, necenzurarea modalității în care entitățile investite cu notificări dau curs solicitării de acordare de bunuri în compensare ar face să devină iluzorie și lipsită de substanță această formă de reparație prin echivalent, dacă ea ar rămâne la aprecierea discreționară a persoanei notificate.

56. În plus, aceasta este expresia plenitudinii jurisdicționale a instanței, cea care verifică, sub aspectul legalității, măsurile dispuse în faza procedurii prealabile.

57. Toate argumentele expuse trebuie puse în corelație și cu faptul că dispozițiile [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#) reprezintă, în realitate, o preluare a vechii reglementări [[art. 1 alin. \(2\) și \(5\), art. 26 din Legea nr. 10/2001](#)], în legătură cu care, până la intrarea în vigoare a [Legii nr. 165/2013](#), s-a dezvoltat și consolidat o anumită practică judiciară la nivelul instanței supreme, nefiind justificat un reviriment al jurisprudenței, câtă vreme au rămas neschimbate temeiurile care au determinat rezolvarea jurisprudențială menționată anterior în legătură cu măsura reparatorie prin echivalent, a compensării cu alte bunuri.

58. De asemenea, această dezlegare este în acord cu jurisprudența instanței de contencios european a drepturilor omului, în interpretarea [articolului 6 al Convenției](#) pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția), care garantează dreptul la un proces echitabil, cu componenta sa materială esențială – dreptul de acces la un tribunal independent și imparțial, cu plenitudine de competență, care să soluționeze contestațiile ce poartă asupra unor drepturi și obligații cu caracter civil, în accepțiunea lor autonomă.

59. În acest sens, deși dreptul de acces la un tribunal nu este unul absolut, fiind susceptibil de limitări, întrucât, prin însăși natura lui, acesta presupune o reglementare din partea statului, în cadrul marjei sale de apreciere, recunoscută de [Convenție](#), limitările trebuie să fie prevăzute de lege, să urmărească un scop legitim și să fie proporționale, adică să existe un echilibru între scopul invocat de stat și mijloacele folosite, între interesul general și imperativul protejării drepturilor individuale³.

³ Cauza Sabin Popescu contra României, Hotărârea din 2 martie 2004, paragraful 66.

60. Pe tărâmul dreptului de acces s-a subliniat necesitatea efectivității exercițiului acestui drept și aplicării limitărilor într-o măsură în care să nu fie golit de conținut. Astfel, s-a evidențiat de nenumărate ori că ansamblul garanțiilor procesuale instituite de [articolul 6 al Convenției](#) ar rămâne fără substanță și ar deveni superfluu dacă dreptul de acces la instanță nu ar fi unul efectiv⁴, în aplicarea unui principiu fundamental, potrivit căruia Convenția apără „drepturi concrete și efective, iar nu teoretice și iluzorii”⁵.

⁴ A se vedea Cauza Golder contra Marii Britanii, Hotărârea din 21 februarie 1975.

⁵ Cauza Weissman contra României, Hotărârea din 23 octombrie 2006.

61. Or, deși Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că instituirea unei proceduri prealabile nu este în sine incompatibilă cu prevederile [articolului 6 al Convenției](#), fiind una dintre limitările admise ale dreptului de acces la un tribunal, pentru a atinge scopul reglementării dreptului la un proces echitabil, ea trebuie să fie supusă unui control judecătoresc exercitat de o instanță independentă și imparțială, cu plenitudine de jurisdicție, adică o instanță capabilă să exercite un control în fapt și în drept, desigur, în funcție de competențele atribuite de dreptul intern.

62. Procedând la aplicarea acestor principii în dezlegarea problemei de drept referitoare la posibilitatea acordării de bunuri în compensare, altele decât cele menționate în lista întocmită de entitățile notificate, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii observă că negarea posibilității de a acorda bunuri în compensare, în baza și în urma unei proceduri judiciare, desfășurate cu respectarea tuturor garanțiilor procesuale ale persoanelor implicate, ar echivala cu negarea însăși a plenitudinii de jurisdicție de care se bucură un tribunal în această materie și, implicit, cu afectarea dreptului de acces la un tribunal independent și imparțial.

63. Altfel, a accepta că doar unitatea deținătoare poate acorda bunuri în compensare în procedura administrativă înseamnă a accepta că una dintre măsurile de reparație prevăzute de legea specială „scapă” controlului unei instanțe și este lăsată exclusiv la latitudinea acestei unități, iar un aspect esențial al unei cauze particulare deduse judecătii - cel al demonstrării existenței unor bunuri disponibile ce ar putea fi oferite în echivalent - nu poate fi dezbătut și probat într-o procedură judiciară în care contestația poartă asupra unor drepturi și obligații cu caracter civil, cum este dreptul de proprietate, ce formează chiar domeniul de aplicabilitate al dreptului la un proces echitabil.

64. În același sens, a declanșa o procedură judiciară doar pentru a constata că o unitate deținătoare, în mod discreționar sau din neglijență, nu întocmește sau nu actualizează lista bunurilor ce pot fi acordate în compensare, fără a da posibilitatea părții interesate de a face dovada existenței unor bunuri disponibile, a stabilirii, pe baza probelor, a situației juridice actuale a bunurilor pretinse, ar echivala doar cu iluzia exercițiului unui drept fundamental și cu lăsarea lui fără substanță, precum și cu negarea plenitudinii de jurisdicție a instanței de judecată investite cu o cerere prin intermediul căreia persoana îndreptățită pretinde că există bunuri ce pot fi acordate în compensare.

65. În acest context și doar pentru rigoare juridică se reține că, în jurisprudența la care face referire prezenta sesizare și care susține imposibilitatea atribuirii în compensare a altor bunuri decât cele menționate în lista prevăzută de [art. 22¹ din Normele metodologice](#) de aplicare a [Legii nr. 165/2013](#), se utilizează, pentru fundamentarea acestei orientări jurisprudențiale, un anumit tip de argument ce ar viza o „abordare instituțională nediscriminatorie” pentru toate persoanele care ar intenționa să solicite bunuri în compensare în temeiul [Legii nr. 165/2013](#), argument care este însă de ordin formal, întrucât nu este însoțit de o demonstrație a unei pretinse discriminări.

66. Astfel, trebuie reamintit că un principiu fundamental ce stă la baza interpretării [articolului 14 al Convenției](#) sau [articolului 1 al Protocolului nr. 12](#) adițional la [Convenție](#), care interzic discriminarea, este că „a distinge nu înseamnă a discrimina”, iar, pentru a exista discriminare, în sensul acestor dispoziții convenționale, autoritățile statale ar trebui să introducă distincții între situații analoage și comparabile, fără ca acestea să se bazeze pe o „justificare rezonabilă și obiectivă”, statele contractante dispunând de o anumită marjă de apreciere pentru a determina dacă și în ce măsură diferențele între situații analoage sau comparabile sunt de natură să justifice diferențele de tratament juridic aplicat.

67. Or, în ipoteza ce face obiectul prezentului recurs în interesul legii, instanțele nu aplică un tratament juridic favorizant și nu privilegiază o anumită persoană sau un anumit grup de particulari, în virtutea unui criteriu de discriminare dintre cele enunțate de [art. 14 al Convenției](#), ci aplică într-o cauză particulară dedusă judecătii principiile ce decurg dintr-un alt drept reglementat de [Convenție](#), respectiv dreptul la un proces echitabil, cu componenta sa esențială - dreptul la un tribunal independent și imparțial cu plenitudine de jurisdicție - , al cărui exercițiu nu trebuie limitat pentru argumentele anterior expuse.

68. Astfel, cei care se prevalează de un asemenea argument ignoră însăși natura procedurii judiciare declanșate pentru realizarea pretinsului drept de proprietate al persoanei îndreptățite și atributele pe care le are instanța de judecată într-o asemenea procedură, ajungând, în mod paradoxal, ca, sub pretextul nediscriminării, să prefere pasivitatea persoanei interesate care ar trebui să aștepte sine die întocmirea unei asemenea liste cu bunuri disponibile de către autoritățile administrative sau să nu sancționeze însăși pasivitatea acestor autorități, ce nu își îndeplinesc atribuțiile legale, „abordarea instituțională unitară”, în manifestarea ei negativă, devenind un fals panaceu al protecției drepturilor omului.

69. Pentru toate aceste considerente,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite recursul în interesul legii promovat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Cluj și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#) privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu [art. 22¹-22³ din Normele de aplicare a Legii nr. 165/2013](#), aprobate prin [Hotărârea Guvernului nr. 401/2013](#), astfel cum au fost completate prin [Hotărârea Guvernului nr. 89/2014](#), pot fi acordate în compensare și alte bunuri decât cele menționate în lista întocmită de entitatea investită cu soluționarea cererii formulate în baza [Legii nr. 10/2001](#) privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, republicată, cu modificările și completările ulterioare, dacă persoana îndreptățită face dovada caracterului disponibil al acestora.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor [art. 517 alin. \(4\) din Codul de procedură civilă](#).

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 14 mai 2018.

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

IULIA CRISTINA TARCEA

Magistrat-asistent,

Elena Adriana Stamatescu
