

DECIZIA nr. 384 din 17 septembrie 2024

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [art. 1 alin. \(2\) teza întâi 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, în interpretarea dată prin [Decizia nr. 12 din 14 mai 2018](#), pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii

EMITENT • **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Publicat în [MONITORUL OFICIAL nr. 1313 din 23 decembrie 2024](#)

Data intrării în vigoare 23-12-2024

Marian Enache	- președinte
Mihaela Ciochină	- judecător
Cristian Deliorga	- judecător
Dimitrie-Bogdan Licu	- judecător
Laura-Iuliana Scântei	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Valentina Bărbășteanu	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Ioan-Sorin-Daniel Chiriaz.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor [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, excepție ridicată de primarul municipiului Cluj-Napoca și statul român prin Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca în Dosarul nr. 2.826/117/2015* al Tribunalului Cluj - Secția civilă și care constituie obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 627D/2020.
2. La apelul nominal se constată lipsa părților. Procedura de înștiințare este legal îndeplinită. Magistratul-asistent învederează faptul că partea Bonis Gyorgy a transmis la dosar note scrise prin care solicită respingerea, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate.
3. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care pune concluzii de respingere, ca neîntemeiată, a excepției de neconstituționalitate, având în vedere că prevederile legale criticate au mai format obiectul unei excepții motivate în mod identic, ridicată de același autor, care a fost soluționată de Curtea Constituțională prin [Decizia nr. 455 din 24 iunie 2020](#).

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

4. Prin Încheierea din 22 mai 2020, pronunțată în Dosarul nr. 2.826/117/2015*, Tribunalul Cluj - Secția civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor [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, excepție ridicată de primarul municipiului Cluj-Napoca și statul român prin Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca.
5. În motivarea excepției de neconstituționalitate se susține, în esență, că prevederile legale criticate sunt neconstituționale în măsura în care impun în sarcina unităților administrativ-teritoriale sau a oricăror alte entități, altele decât statul român, să acorde bunuri imobile deținute în proprietate privată sau publică în compensare pentru imobilele preluate abuziv care nu pot fi restituite în natură. Se arată că, odată cu pronunțarea de către Înalta Curte de Casație și Justiție a [Deciziei nr. 12 din 14 mai 2018](#), această obligație devine foarte împovărătoare, întrucât bunurile care pot fi acordate în compensare nu se limitează la 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, dacă persoana îndreptățită face dovada caracterului disponibil al acestora, ci este obligatoriu să fie acordate în compensare orice bunuri aflate în patrimoniul entității investite cu soluționarea notificării și care, teoretic, pot fi considerate disponibile în vederea acordării în compensare. Se susține că este încălcat astfel principiul ocrotirii egale a proprietății private, întrucât unitățile administrativ-teritoriale sau alte entități investite, altele decât statul român, sunt obligate de instanța judecătorească să cedeze propriul drept de proprietate privată pentru stingerea unor obligații care nu le revin lor. Se apreciază, în acest sens, că ar fi vorba despre o dare în plată cu bunuri aparținând unor terți față de raportul obligațional preexistent, în care statul român este debitor al obligației de a despăgubi persoanele îndreptățite pentru imobilele preluate în mod abuziv în timpul regimului

comunist. Or, în situația acordării de bunuri imobile în compensare, terții față de acest raport juridic preexistent devin obligați să cedeze dreptul lor de proprietate privată în vederea stingerii unor obligații aparținând statului român. În acest cadru legislativ, statul român poate dispune în mod arbitrar de dreptul de proprietate privată al entităților investite cu soluționarea notificărilor, prin oferirea posibilității persoanelor îndreptățite de a alege din bunurile aflate în patrimoniul acestora, dreptul de proprietate privată al oricărei entități, alta decât statul român, fiind lipsit de orice protecție juridică.

6. Se invocă și cele reținute de Curtea Constituțională prin [Decizia nr. 871 din 9 octombrie 2007](#) cu privire la [Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 110/2005](#) privind vânzarea spațiilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, cu destinația de cabinete medicale, precum și a spațiilor în care se desfășoară activități conexe actului medical, act normativ care reglementa un transfer silit de proprietate, nesocotind prevederile referitoare la expropriere consacrate de [art. 44 alin. \(1\) și \(3\) din Constituție](#) și de [art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale](#). Curtea Constituțională a constatat că se institua obligația consiliilor județene sau locale de a întocmi o listă completă a spațiilor cu destinația menționată și de a scoate la vânzare toate bunurile în cauză și a apreciat că, prin înlăturarea posibilității autorităților publice locale de a dispune în mod liber de bunurile aflate în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale, în sensul de a opta sau nu pentru vânzarea acestora, se încalcă dreptul acestora de exercitare a prerogativei dispoziției, ca atribut ce ține de esența dreptului de proprietate.

7. Totodată, se arată că ingerința în gestionarea bunurilor aflate în proprietatea municipalității ar reprezenta și o încălcare a principiului autonomiei locale, astfel cum este prevăzut de [Legea administrației publice locale nr. 215/2001](#).

8. Tribunalul Cluj - Secția civilă consideră că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată, precizând că entitățile investite cu soluționarea cererilor de retrocedare sunt persoane juridice de drept public care acționează în numele statului. Prin urmare, pârâții nu pot susține că ar fi terți față de obligația statului român de a-i despăgubi pe foștii proprietari și în această situație nu se poate vorbi despre o veritabilă cedare a propriului drept de proprietate în vederea stingerii unei datorii a unei alte persoane, respectiv a statului român.

9. Potrivit prevederilor [art. 30 alin. \(1\) din Legea nr. 47/1992](#), încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

10. Guvernul apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată, arătând că, prin legislația în materia reconstituirii dreptului de proprietate, autoritățile administrației publice locale au primit competența delegată de a decide conform legii restituirea bunurilor, inclusiv prin compensare de bunuri prin echivalent, ca modalitate de reconstituire a dreptului de proprietate. Astfel, nu se susține afirmația autorilor conform căreia unitățile administrativ-teritoriale nu ar trebui să se subroge competenței statului de a dispune reconstituirea dreptului de proprietate.

11. Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Avocatul Poporului nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, punctul de vedere al Guvernului, raportul întocmit de judecătorul-raportor, notele scrise depuse la dosar, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile [Constituției](#), precum și [Legea nr. 47/1992](#), reține următoarele:

12. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor [art. 146 lit. d\) din Constituție](#), precum și ale [art. 1 alin. \(2\)](#), ale [art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992](#), să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

13. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl reprezintă, potrivit încheierii de sesizare, dispozițiile [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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 278 din 17 mai 2013, cu modificările și completările ulterioare. Din motivarea scrisă a excepției de neconstituționalitate rezultă că se critică, în realitate, doar teza întâi a [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#), care are următorul conținut: „(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 (...)”.

14. Textul de lege citat este criticat în interpretarea obligatorie dată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii prin [Decizia nr. 12 din 14 mai 2018](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 570 din 6 iulie 2018, potrivit căreia, „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“.

15. În opinia autorilor excepției de neconstituționalitate, prevederile de lege criticate contravin dispozițiilor din [Constituție](#) cuprinse în [art. 44 alin. \(1\) și \(2\)](#) privind garantarea și ocrotirea dreptului de proprietate privată și în [art. 120 alin. \(1\)](#) privind principiul autonomiei locale.

16. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea arată că s-a mai pronunțat asupra prevederilor de lege supuse controlului de constituționalitate în cauza de față, constatând constituționalitatea acestora, prin prisma unor critici identice. Astfel, prin [Decizia nr. 455 din 24 iunie 2020](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1088 din 17 noiembrie 2020, paragrafele 14-40, Curtea a reținut, în esență, că motivarea pretensei neconstituționalități pe ideea încălcării dreptului de proprietate privată a entității deținătoare, care ar fi forțată să acopere o datorie a statului cu bunuri din patrimoniul propriu, pornește de la o premisă eronată, aceea a calității de terț absolut a entității investite cu soluționarea cererii față de raportul obligațional stabilit între stat și persoana îndreptățită. În realitate, așa cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, și anume prin [Decizia nr. 10 din 17 ianuarie 2017](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 329 din 8 mai 2017, paragraful 32, unitatea deținătoare, indiferent de regimul său juridic, și statul formează un corp procesual unitar în concepția legiuitorului, iar prin [Decizia nr. 496 din 17 iulie 2018](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 956 din 13 noiembrie 2018, paragraful 18, Curtea a reținut că entitatea deținătoare a bunului este inclusă de lege în mecanismul care concurează la realizarea dreptului de proprietate privată al persoanei care se consideră îndreptățită, prin analizarea și recunoașterea acestuia, acolo unde este cazul, și formularea de propuneri de restituire în natură sau în echivalent, atunci când restituirea în natură nu este posibilă.

17. Pornind de la aceeași idee, a unității funcționale sub aspect procesual a statului și a entităților investite, Curtea a constatat (paragraful 24 din [Decizia nr. 455 din 24 iunie 2020](#), precitată) că soluția legislativă potrivit căreia entitățile menționate trebuie să compenseze imposibilitatea restituirii în natură a bunului imobil prin oferirea unor alte bunuri de aceeași valoare este pe deplin justificată, chiar dacă bunurile respective se găsesc în proprietatea privată a acestora. Explicația rezidă în faptul că statul român s-a angajat să corijeze situațiile generate de abuzurile săvârșite de autoritățile regimului comunist cu privire la trecerea forțată și arbitrară a unor bunuri imobile din patrimoniul persoanelor fizice și juridice în cel al statului. Or, în condițiile în care, după naționalizarea generalizată din anii 1948-1950, aceste bunuri au intrat în proprietatea statului, care, ulterior, a transferat proprietatea asupra acestora unor „unități cooperatiste” sau unor „organizații obștești”, cu toate consecințele benefice ale utilizării lor, este firesc ca actualele entități succesoare, care s-au bucurat de avantajele rezultate din actul abuziv al statului român totalitar, să fie ținute să contribuie la realizarea efectivă a amplului proces reparatoriu inițiat de legiuitorul român după reșezarea întregii vieți statale pe fundamente democratice, în spiritul respectului drepturilor fundamentale și al asigurării garanțiilor necesare exercitării acestora.

18. Faptul că legiuitorul a încredințat competența de soluționare a notificărilor înseși unităților deținătoare, consacrand normativ și obligația acestora de a oferi în compensare bunuri disponibile de valoare echivalentă aflate în patrimoniul acestora, reflectă preocuparea pentru eficientizarea mecanismului procedural, prin implicarea directă a subiectului de drept în patrimoniul căruia se află ori s-au aflat bunurile revendicate. Sarcina restituirii în natură sau a acordării de bunuri în compensație a fost atribuită unităților deținătoare în considerarea aceleiași legături indisolubile existente între acestea și stat sub aspectul finalității procesului reparator la care a făcut referire Curtea Constituțională în jurisprudența mai sus citată, fără să contravină prevederilor [art. 44 din Constituție](#).

19. Prin [Decizia nr. 455 din 24 iunie 2020](#), paragrafele 30-32, Curtea Constituțională a apreciat că interpretarea dată de Înalta Curte prin [Decizia nr. 12 din 14 mai 2018](#), în sensul că pot fi acordate în compensare inclusiv bunuri disponibile identificate de persoana îndreptățită și care nu au fost cuprinse în lista întocmită cu acest titlu de entitatea investită, nu conferă caracter neconstituțional prevederilor de lege criticate. Desigur că, în ipoteza în care bunul solicitat nu mai poate fi restituit în natură, iar oferta de bunuri disponibile pe care entitatea investită o face persoanei îndreptățite pentru compensarea acelui bun nu este acceptată de aceasta, rămâne valabilă obținerea, potrivit [Legii nr. 165/2013](#), de despăgubiri prin puncte corespunzătoare valorii imobilului calculate prin raportare la grila notarială în vigoare la data intrării în vigoare a legii. Dar scopul legiuitorului a fost degrevarea bugetului statului de achitarea unor sume de bani considerabile, pentru a diminua presiunea financiară. De aceea, interpretarea dată de Înalta Curte este aptă să satisfacă deopotrivă interesul particular al persoanei îndreptățite, prin crearea posibilității pentru aceasta de a obține un bun care să reprezinte o compensație justă pentru pierderea suferită în timpul regimului comunist, dar, în același timp, să și contribuie la menținerea echilibrului bugetar prin evitarea efectuării de către stat a unei plăți în bani (rezultați din transformarea punctelor corespunzătoare valorii bunului solicitat). Ca atare, în cursul soluționării contestațiilor formulate de persoanele îndreptățite împotriva deciziilor

entităților investite, de respingere a restituirii în natură a bunului notificat, instanțele judecătorești competente pot fi chemate să aprecieze dacă și în ce măsură bunuri neînscrise în lista întocmită de entitate, dar identificate de persoana îndreptățită, pot fi într-adevăr considerate disponibile, pentru a fi acordate în compensare. În acest scop, instanța va analiza disponibilitatea de la caz la caz, în funcție de destinația și utilizarea concretă a bunului în ansamblul activității entității notificate/unității deținătoare, de incidența unei cauze de indisponibilizare dintre cele prevăzute de [art. 21 alin. \(5\) din Legea nr. 10/2001](#), de existența unei notificări pentru restituirea în natură a acelui imobil sau de orice alt aspect care determină grevarea de sarcini a imobilului. Mai mult, jurisprudența Înaltei Curți a relevat faptul că aprecierea instanțelor este chiar mai nuanțată, în sensul că această analiză nu se rezumă la verificarea strict tehnică a acestor aspecte, ci vizează și o particularizare la situația specifică a entității investite, prin stabilirea destinației concrete și a utilității bunului în ansamblul activității acestei entități.

20. În consecință, Curtea Constituțională a apreciat că nu poate fi reținută pretinsa neconstituționalitate a prevederilor [art. 1 alin. \(2\) din Legea nr. 165/2013](#), în interpretarea dată de Înalta Curte de Casație și Justiție prin [Decizia nr. 12 din 14 mai 2018](#).

21. În ceea ce privește invocarea în motivarea criticii de neconstituționalitate a celor statuate în [Decizia nr. 871 din 9 octombrie 2007](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 701 din 17 octombrie 2007, prin care instanța de contencios constituțional a constatat că dispozițiile [Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 110/2005](#) privind vânzarea spațiilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, cu destinația de cabinete medicale, precum și a spațiilor în care se desfășoară activități conexe actului medical sunt neconstituționale, Curtea a observat că nu prezintă relevanță în soluționarea prezentei excepții de neconstituționalitate, domeniul de aplicabilitate diferit reclamând cu necesitate reglementări distincte ([Decizia nr. 455 din 24 iunie 2020](#), paragraful 34).

22. Curtea a constatat că nu poate fi reținută nici critica referitoare la pretinsa nesocotire a principiului autonomiei locale, consacrat de [art. 120 alin. \(1\) din Constituție](#), întrucât exercitarea competențelor specifice în conformitate cu acest principiu nu se realizează într-o totală independență, ci într-o manieră integrată în ansamblul statal, în sensul că autoritățile publice din unitățile administrativ-teritoriale au obligația de a respecta totalitatea reglementărilor legale care devin incidente pe parcursul exercitării competențelor acestora. Prin prisma problematicei care interesează în cauză, Curtea a reținut că acordarea măsurilor reparatorii constând în atribuirea de bunuri sau servicii sau, după caz, refuzul de acordare a acestora ori neincluderea pe lista bunurilor disponibile a anumitor bunuri nu pot fi realizate în mod discreționar, ci justificat, în coordonatele trasate de legea specială ([Decizia nr. 455 din 24 iunie 2020](#), paragrafele 34-36).

23. În fine, Curtea a mai observat (paragraful 40 din aceeași decizie) că entitățile deținătoare acționează în virtutea unui cadru legislativ elaborat în scopul corijării unor nedreptăți istorice, săvârșite de statul român în perioada regimului comunist prin privarea abuzivă de proprietate a unor persoane fizice și juridice. În discuție este interesul particular al persoanelor care sunt îndreptățite la remedierea consecințelor negative ale acțiunilor statului român din acea perioadă. Măsurile reparatorii consacrate de legiuitor, indiferent de natura acestora, nu se acordă în regim de putere, ci se înscriu în cadrul unor raporturi de drept civil stabilite între persoana îndreptățită și stat. Obligația de dezdăunare pe care statul și-a asumat-o și pe care, prin intermediul entităților deținătoare, trebuie să o ducă la îndeplinire are fizionomia juridică a unei obligații de drept privat, raporturile juridice stabilite între persoana îndreptățită și stat fiind de natură privată, iar nu de drept public.

24. Întrucât nu au intervenit elemente noi, de natură să schimbe jurisprudența Curții Constituționale, atât soluția, cât și considerentele cuprinse în decizia menționată își păstrează valabilitatea și în cauza de față. În același sens sunt și [deciziile nr. 800 din 4 noiembrie 2020](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1273 din 22 decembrie 2020, și [nr. 421 din 11 iulie 2023](#), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 908 din 9 octombrie 2023.

25. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul [art. 146 lit. d\)](#) și al [art. 147 alin. \(4\) din Constituție](#), precum și al [art. 1-3](#), al [art. 11 alin. \(1\) lit. A.d\)](#) și al [art. 29 din Legea nr. 47/1992](#), cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată de primarul municipiului Cluj-Napoca și statul român prin Consiliul Local al Municipiului Cluj-Napoca în Dosarul nr. 2.826/117/2015* al Tribunalului Cluj - Secția civilă și constată că dispozițiile [art. 1 alin. \(2\) teza întâi 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, în interpretarea dată prin [Decizia nr. 12 din 14 mai 2018](#), pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii, sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Tribunalului Cluj - Secția civilă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 17 septembrie 2024.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

MARIAN ENACHE

Magistrat-asistent,

Valentina Bărbățeanu
