

DECIZIE nr. 88 din 27 februarie 2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 teza a doua raportate la cele ale art. 33 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

Augustin Zegrean	- președinte
Valer Dorneanu	- judecător
Toni Greblă	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Puskas Valentin Zoltan	- judecător
Tudorel Toader	- judecător
Bianca Drăghici	- magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Antonia Constantin.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 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 Eyal Munteanu și Magda Munteanu Tamar în Dosarul nr. 638/3/2013 al Tribunalului București - Secția a V-a civilă și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 482D/2013.

2. La apelul nominal se constată lipsa părților, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Președintele dispune a se face apelul și în dosarele nr. 546D/2013 și nr. 702D/2013 având ca obiect aceeași excepție de neconstituționalitate, ridicată de Florica Seceleanu în Dosarul nr. 76.787/3/2011 și Paul Goldenberg în Dosarul nr. 29.875/3/2012 ale Tribunalului București - Secția a V-a civilă.

4. La apelul nominal se constată lipsa părților, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.

5. Magistratul-asistent referă asupra faptului că în Dosarul nr. 546D/2013 procedura de citare cu autoarea excepției de neconstituționalitate s-a restituit cu mențiunea "destinatar decedat".

6. Având în vedere obiectul identic al excepțiilor de neconstituționalitate, Curtea, din oficiu, pune în discuție conexarea dosarelor nr. 482D/2013, nr. 546D/2013 și nr. 702D/2013.

7. Reprezentantul Ministerului Public este de acord cu conexarea cauzelor și solicită introducerea în cauză a moștenitorilor autoarei excepției de neconstituționalitate Florica Seceleanu.

8. În temeiul dispozițiilor art. 53 alin. (5) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea dispune conexarea dosarelor nr. 546D/2013 și nr. 702D/2013 la Dosarul nr. 482D/2013, care este primul înregistrat.

9. Excepția de neconstituționalitate fiind de ordine publică, prin invocarea ei punându-se în discuție abaterea unor reglementări legale de la dispozițiile Legii fundamentale, soluția asupra excepției este de interes general. În jurisprudența sa, Curtea a statuat, cu valoare de principiu, că forța obligatorie ce însoțește actele jurisdicționale, deci și deciziile Curții Constituționale, se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acesta. Astfel, Curtea a reținut că atât considerentele, cât și dispozitivul deciziilor sale sunt general obligatorii și se impun cu aceeași forță tuturor subiectelor de drept. A se vedea în acest sens Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1/1995 privind obligativitatea deciziilor sale pronunțate în cadrul controlului de constituționalitate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 16 din 26 ianuarie 1995, Decizia nr. 1.415 din 4 noiembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 23 noiembrie 2009, și Decizia nr. 414 din 14 aprilie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 291 din 4 mai 2010. Prin urmare, soluția asupra prezentei excepții profită și moștenitorilor autoarei excepției de neconstituționalitate Florica Seceleanu.

10. Cauza este în stare de judecată.

11. Președintele acordă cuvântul reprezentantului Ministerului Public, care apreciază că misiunea de a vedea dacă textul criticat are vreun fine de neconstituționalitate este greu de îndeplinit pentru că etapele reconstituirii dreptului de proprietate au fost surprinse de Legea nr. 165/2013 în stadii diferite. Susține că dispozițiile art. 4 din Legea nr. 165/2013 care formează obiectul prezentei excepții de neconstituționalitate sunt norme tranzitorii generale. Prin admiterea excepției prematurității cererii de chemare în judecată, autorii excepției trebuie să aștepte. Această situație pune în discuție chiar garanția accesului liber la justiție. În lumina Deciziei nr. XX din 19 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 12 noiembrie 2007, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție, cu prilejul soluționării unui recurs în interesul legii, dreptul la acțiune era actual, iar pe parcursul judecății devine prematur. Această situație se explică prin retroactivitate. Se afirmă că, printr-o astfel de aplicare a legii, dreptul devine iluzoriu. Totodată, se apreciază că este o problemă de previzibilitate a normei juridice supuse controlului, iar lipsa de previzibilitate și retroactivitatea pun o stavilă accesului liber la justiție.

12. Pentru motivele invocate, reprezentantul Ministerului Public solicită admiterea excepției și constatarea neconstituționalității dispozițiilor art. 4, întrucât acestea contravin art. 15 alin. (2) și art. 21 din Constituție, precum și art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale sub aspectul neretroactivității, în privința proceselor aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarelor, reține următoarele:

13. Prin Sentința civilă nr. 1.329 din 20 iunie 2013, pronunțată în Dosarul nr. 638/3/2013, Sentința civilă nr. 1.240 din 14 iunie 2013, pronunțată în Dosarul nr. 76.787/3/2011 și Încheierea din 19 septembrie 2013, pronunțată în Dosarul nr. 29.875/3/2012, Tribunalul București - Secția a V-a civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 4 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.

14. Excepția a fost ridicată de Eyal Munteanu, Magda Munteanu Tamar, Florica Seceleanu și Paul Goldenberg în cauze având ca obiect soluționarea unor cereri 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.

15. În motivarea excepției de neconstituționalitate autorii acesteia susțin că dosarele aflate pe rolul instanțelor de judecată trebuie soluționate conform reglementărilor de drept material în vigoare la momentul nașterii raportului juridic. De asemenea, se apreciază că, ținând seamă de termenele foarte lungi în care procedura judiciară ar urma să fie suspendată în temeiul art. 4 raportat la art. 33 alin. (1) și (2) din Legea nr. 165/2013, norma criticată nesocotește dreptul la soluționarea cauzei într-un termen rezonabil, cu consecințe directe în sensul afectării dreptului de proprietate. Aceste termene încep să curgă de la data de 1 ianuarie 2014, termene care, în raport cu dispozițiile art. 4 din Legea 165/2013, s-ar aplica și cererilor de chemare în judecată aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor, legea nefăcând o referire expresă la faptul că litigiilor aflate în procedura judiciară, introduse înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, le sunt aplicabile doar măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist din România, iar nu și dispozițiile relative la procedura administrativă, prevăzute de art. 33, 34 și 35 din Legea nr. 165/2013, referitoare la pronunțarea deciziilor de admitere sau respingere a cererilor formulate în temeiul Legii nr. 10/2001.

16. Dispozițiile legale criticate încalcă principiul fundamental al neretroactivității legii, prevăzut de alin. (2) al art. 15 din Constituția României. Litigiile aflate pe rolul instanțelor de judecată au avut în vedere legea aplicabilă la momentul sesizării inițiale, iar faptul că în cursul judecării cauzelor a fost adoptată Legea nr. 165/2013, care reglementează alte termene și condiții decât cele de la momentul formulării și înregistrării cererilor de chemare în judecată, ce urmează a li se aplica, în condițiile art. 4 din această lege, nesocotește principiul fundamental al neretroactivității legii.

17. Totodată, prevederile criticate înfrâng și principiul egalității în drepturi. Egalitatea în drepturi este un drept fundamental și privește toate drepturile pe care le au cetățenii români.

18. Tribunalul București - Secția a V-a civilă apreciază că dispozițiile legale criticate nu contravin prevederilor art. 15, art. 16 și art. 21 din Constituție, întrucât nu instituie un tratament distinct între persoanele îndreptățite la măsură reparatorie, care au obținut soluționarea notificărilor pe cale judecătorească, înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, și persoanele care nu au obținut până la această dată o hotărâre definitivă. Violarea principiului egalității și nediscriminării există atunci când se aplică un tratament diferențiat unor cazuri egale, fără să existe o motivare obiectivă și rezonabilă, sau dacă există o disproporție între scopul urmărit prin tratamentul inegal și mijloacele folosite. Prin măsurile adoptate, dispozițiile Legii nr. 165/2013 nu încalcă principiul neretroactivității legii civile câtă vreme acestea nu aduc atingere dreptului de acces la instanță și nici dreptului la un bun în sensul art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

19. Potrivit prevederilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, actele de sesizare au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

20. Guvernul, exprimându-și opinia în Dosarul nr. 482D/2013, apreciază ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate, întrucât, după cum prevăd expres dispozițiile legale criticate, sub incidența noii legi intră cererile formulate și depuse, în termen legal, la entitățile investite de lege, nesoluționate până la data intrării în vigoare a prezentei legi, cauzele în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor, precum și cauzele aflate pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului suspendate în temeiul Hotărârii-pilot din 12 octombrie 2010, pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României, la data intrării în vigoare a prezentei legi. Astfel, având în vedere că vechile reglementări în materie s-au dovedit a fi ineficiente, legiuitorul a decis, prin prevederi exprese, ca sfera de aplicare a noii legi să cuprindă cererile nesoluționate până la data intrării în vigoare a noii reglementări, înlăturând orice potențial conflict al aplicării legii în timp.

21. Soluția instituită de legiuitor nu contravine principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, dat fiind faptul că textele de lege criticate se aplică în mod egal, fără nicio discriminare pe criterii arbitrare.

22. De asemenea, critica privind încălcarea accesului liber la justiție este neîntemeiată, deoarece legea prevede posibilitatea persoanei îndreptățite de a se adresa instanței judecătorești atât în cazul în care este nemulțumită de soluția dată, cât și în cazul în care entitatea investită de lege nu emite decizia în termenele prevăzute de lege.

23. Avocatul Poporului apreciază ca întemeiată excepția de neconstituționalitate, întrucât dispozițiile legale criticate se aplică și cauzelor aflate pe rolul instanțelor de judecată la data intrării în vigoare a legii. Acestea au caracter retroactiv, deoarece acționează asupra fazei inițiale de constituire a situației juridice, modificând în mod esențial regimul juridic creat prin depunerea cererilor de chemare în judecată în termenul legal, cu încălcarea principiului *tempus regit actum*. Mai mult, în determinarea câmpului de aplicare a legilor în timp trebuie să se țină seamă atât de prioritatea noii legi față de cea veche, dar și de siguranța raporturilor sociale, care presupune ca acestea să nu fie desființate sau modificate, fără un motiv deosebit de ordine socială. În plus, principiul aplicării imediate presupune intrarea în vigoare a noilor dispoziții pentru situațiile ale căror efecte nu erau susceptibile să se producă sub imperiul legii vechi. Prin urmare, noua lege nu poate interveni asupra proceselor aflate în curs de judecată pe rolul instanțelor, întrucât o astfel de modificare nu face decât să creeze confuzii în înțelegerea și aplicarea corectă a principiului constituțional al neretroactivității legilor.

24. De asemenea, în acest context, reluarea procedurilor cu caracter administrativ, ca urmare a respingerii acțiunilor, în

temeiul dispozițiilor Legii nr. 165/2013, contravine și principiului soluționării cauzei într-un termen optim și rezonabil.

25. Președinții celor două Camere ale Parlamentului nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând actele de sesizare, punctele de vedere ale Guvernului și Avocatului Poporului, rapoartele întocmite de judecătorul-raportor, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

26. 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.

27. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie, potrivit dispozitivului actelor de sesizare, prevederile art. 4 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. Însă, ținând seama de notele autorilor excepției, Curtea constată că, în realitate, criticile sunt formulate cu privire la teza a doua a art. 4 din Legea nr. 165/2013 raportată la termenul prevăzut de art. 33 din aceeași lege. Prin urmare, obiect al excepției de neconstituționalitate îl constituie dispozițiile art. 4 teza a doua raportate la cele ale art. 33 din Legea nr. 165/2013, care au următorul conținut:

- Art. 4: "Dispozițiile prezentei legi se aplică [...], cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor [...] la data intrării în vigoare a prezentei legi.";

- Art. 33: "(1) Entitățile investite de lege au obligația de a soluționa cererile formulate potrivit Legii nr. 10/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, înregistrate și nesoluționate până la data intrării în vigoare a prezentei legi și de a emite decizie de admitere sau de respingere a acestora, după cum urmează:

a) în termen de 12 luni, entitățile investite de lege care mai au de soluționat un număr de până la 2.500 de cereri;

b) în termen de 24 de luni, entitățile investite de lege care mai au de soluționat un număr cuprins între 2.500 și 5.000 de cereri;

c) în termen de 36 de luni, entitățile investite de lege care mai au de soluționat un număr de peste 5.000 de cereri.

(2) Termenul prevăzut la alin. (1) curge de la data de 1 ianuarie 2014.

(3) Entitățile investite de lege au obligația de a stabili numărul cererilor înregistrate și nesoluționate, de a afișa aceste date la sediul lor și de a le comunica Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților. Datele transmise de entitățile investite de lege vor fi centralizate și publicate pe pagina de internet a Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților.

(4) Cererile se analizează în ordinea înregistrării lor la entitățile prevăzute la alin. (1)."

28. În opinia autorilor excepției, prevederile legale criticate contravin dispozițiilor constituționale ale art. 4 alin. (2) și art. 16 alin. (1) și (2) referitoare la egalitatea în drepturi, art. 15 alin. (2) care consacră principiul neretroactivității legii, art. 21 privind accesul liber la justiție și art. 44 alin. (1) referitor la dreptul de proprietate privată. De asemenea, sunt invocate prevederile art. 14 privind interzicerea discriminării din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și art. 1 referitor la interzicerea generală a discriminării din Protocolul nr. 12 la Convenție.

29. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că principalele acte normative adoptate în materia restituirii bunurilor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist sunt reprezentate de:

- Legea fondului funciar nr. 18/1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 37 din 20 februarie 1991 (republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998), cu modificările și completările ulterioare;

- 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 12 ianuarie 2000, cu modificările și completările ulterioare;

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/1999 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 266 din 10 iunie 1999 (republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 797 din 1 septembrie 2005);

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 308 din 4 iulie 2000 (republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 797 din 1 septembrie 2005), cu modificările și completările ulterioare;

- Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945- 22 decembrie 1989, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 75 din 14 februarie 2001 (republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 4 aprilie 2005 și în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 798 din 2 septembrie 2005), cu modificările și completările ulterioare;

- Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 653 din 22 iulie 2005, cu modificările și completările ulterioare.

30. În contextul legislativ enunțat anterior, prin Hotărârea din 12 octombrie 2010 pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României (Hotărârea a rămas definitivă la data de 12 ianuarie 2011 și a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 778 din 22 noiembrie 2010), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut lipsa de eficiență a sistemului de restituire a proprietăților în România și a decis să inițieze procedura-pilot în cauzele repetitive de acest gen aflate pe rolul său. Astfel, de la data rămânerii definitive a hotărârii, statului român i s-a acordat un termen de 18 luni, ulterior prelungit, în care să adopte măsuri "capabile să ofere un remediu adecvat tuturor persoanelor afectate de legile de reparație" (paragraful 241 al hotărârii-pilot). Ca urmare a pronunțării acestei hotărâri, prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, în temeiul art. 114 din Constituție, a fost adoptată 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.

31. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că aceasta a fost ridicată cu ocazia soluționării unor cauze întemeiate pe dispozițiile Legii nr. 10/2001, determinate de refuzul nejustificat al entității deținătoare de a răspunde la notificarea părții interesate. În legătură cu stabilirea competenței instanței de a judeca pe fond contestația formulată împotriva deciziei/dispoziției de respingere a cererilor prin care se solicită restituirea în natură a imobilelor preluate abuziv sau în cazul refuzului nejustificat al entității deținătoare de a răspunde la notificare, prin Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. XX din 19 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 12 noiembrie 2007, pronunțată cu prilejul soluționării unui recurs în interesul legii, s-a statuat că instanța de judecată este competentă să soluționeze pe fond contestația astfel formulată.

32. Potrivit Legii nr. 10/2001, persoana îndreptățită avea posibilitatea notificării persoanei juridice deținătoare, solicitând restituirea în natură a imobilului. Nedepunerea notificării în termenul cuprins între 14 februarie 2001-14 februarie 2002 determina pierderea dreptului de a mai depune notificarea sau de a solicita în justiție măsuri reparatorii în natură sau în echivalent. În termen de 60 de zile de la înregistrarea notificării sau, după caz, de la data depunerii actelor doveditoare, entitatea investită/unitatea deținătoare era obligată să se pronunțe, prin decizie/dispoziție motivată, asupra cererii de restituire în natură. La secția civilă a tribunalului în a cărui circumscripție se află sediul unității deținătoare sau, după caz, al entității investite cu soluționarea notificării putea fi atacată: decizia/dispoziția motivată de respingere a notificării; decizia/dispoziția motivată de respingere a cererii de restituire în natură; refuzul nejustificat al entității deținătoare de a răspunde la notificarea părții interesate.

33. În situația în care imobilele nu pot fi restituite în natură, după apariția Legii nr. 247/2005, sursele de finanțare, cuantumul și procedura de acordare a despăgubirilor aferente acestor imobile, rezultate din aplicarea Legii nr. 10/2001, erau reglementate exclusiv prin dispozițiile titlului VII al acestui act normativ.

34. Curtea reține că, în cauzele ce au determinat ridicarea excepției de neconstituționalitate, cererile de chemare în judecată au fost introduse înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, acestea aflându-se pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a acestui act normativ. Ca urmare a intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, în aceste cauze a fost ridicată problema incidenței dispozițiilor art. 33, respectiv neepuizarea termenelor prevăzute de aceste dispoziții, cu consecința respingerii cauzelor ca "devenite premature". Dispozițiile art. 33 din Legea nr. 165/2013 instituie anumite termene procedurale de soluționare a cererilor de către entitățile investite de lege cu atribuții în procesul de restituire a imobilelor preluate în mod abuziv, termene care încep să curgă de la data de 1 ianuarie 2014 și înăuntrul cărora persoanele îndreptățite nu pot formula cereri în instanță.

35. Curtea observă că incidența noilor termene procedurale în cauzele menționate a fost rezultatul interpretării judiciare date conținutului normativ al Legii nr. 165/2013, determinată de o anumită lipsă de precizie a dispozițiilor art. 4 din Legea nr. 165/2013, care nu disting între normele procedurale și cele substanțiale, ceea ce poate genera confuzie în aplicarea acestora în cauzele aflate în curs de judecată la data intrării în vigoare a legii.

36. Din analiza întregului context normativ, precum și din analiza cauzelor în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că pot fi distinse mai multe ipoteze. Astfel, în funcție de natura dispozițiilor din Legea nr. 165/2013, Curtea reține, pe de-o parte, existența unor prevederi cu caracter procedural, ce instituie anumite termene, prevederi în care se încadrează și dispozițiile de lege criticate, iar, pe de altă parte, existența unor prevederi cu caracter substanțial, referitoare la cuantumul și modalitatea de acordare de măsuri compensatorii. Totodată, în funcție de momentul introducerii cererii de chemare în judecată în cauzele în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, Curtea remarcă faptul că acestea, fie au fost introduse înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013 și se aflau pe rolul instanțelor la momentul intrării în vigoare a legii, fie au fost introduse după intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013.

37. Așa fiind, Curtea este chemată să stabilească dacă aplicarea noilor norme procedurale cauzelor introduse înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013, aflate pe rolul instanțelor la momentul intrării în vigoare a legii, determină o încălcare a principiului neretroactivității legii consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție.

38. Cu privire la acțiunea în timp a legii procesuale civile, Curtea remarcă existența a două posibilități: aplicarea imediată a legii procesuale civile noi și ultraactivitatea legii procesuale civile vechi.

39. Curtea observă că aplicarea imediată a legii procesuale civile noi, în privința unor efecte juridice consumate, poate da naștere unei încălcări a dispozițiilor constituționale referitoare la principiul neretroactivității legii.

40. Curtea reține că rezolvarea conflictului în timp a dispozițiilor procesuale civile, care din punct de vedere constituțional are ca scop respectarea principiului neretroactivității legii, necesită o apreciere diferențiată a acestora. Astfel, în jurisprudența sa, de exemplu, prin Decizia nr. 546 din 18 octombrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.004 din 11 noiembrie 2005, Curtea a statuat că, dacă reglementarea în discuție se referă la o situație juridică cu caracter de continuitate, constitutivă de *facta pendencia*, asupra căreia legiuitorul poate interveni în viitor, nu poate fi vorba de o încălcare a principiului neretroactivității.

41. În continuare, Curtea reține că trebuie analizat în ce măsură dispozițiile criticate generează posibilitatea invocării excepției prematurității cererii de chemare în judecată, introduse înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013 și dacă au aceeași natură juridică precum cele de mai sus.

42. Curtea observă că pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime, orice persoană se poate adresa justiției prin sesizarea instanței competente cu o cerere de chemare în judecată. Astfel, excepția prematurității acțiunii este acea excepție procesuală prin care se invocă faptul că dreptul subiectiv nu este încă actual. În acest context, Curtea reține că prematuritatea este o sancțiune procedurală ce intervine atât pentru neparcurgerea unei proceduri prealabile obligatorii, cât și pentru încălcarea unui termen dilatoriu sau prohibitiv. Astfel, prematuritatea unei acțiuni se transpune într-o condiționare a exercitării dreptului la acțiune sub aspect suspensiv sau într-o afectare a dreptului procesual de un termen cu caracter suspensiv. Așadar, prematuritatea unei acțiuni în justiție impune o analiză a condițiilor în care procedura judiciară trebuia demarată, condiții care sunt prevăzute de legea în vigoare la momentul introducerii cererii de chemare în judecată. În consecință, Curtea constată că prematuritatea nu poate rezulta dintr-o normă procesuală civilă posteroară introducerii cererii de chemare în judecată.

43. Plecând de la aceste constatări, Curtea observă că, potrivit art. 25 alin. (1) din Legea nr. 10/2001, "în termen de 60 de zile de la înregistrarea notificării sau, după caz, de la data depunerii actelor doveditoare [...], unitatea deținătoare este obligată să se pronunțe, prin decizie sau, după caz, prin dispoziție motivată, asupra cererii de restituire în natură". Așa fiind, Curtea constată că, la momentul introducerii cererilor de chemare în judecată, moment anterior intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, persoanele îndreptățite aveau un drept subiectiv actual, care, din punct de vedere procedural, nu era grevat decât de obligația respectării termenului de 60 de zile prevăzut de art. 25 alin. (1) din Legea nr. 10/2001. Astfel, dispozițiile art. 4, coroborate cu cele ale art. 33 din Legea nr. 165/2013, din care rezultă că dispozițiile care instituie noile termene de soluționare a cererilor formulate potrivit Legii nr. 10/2001 se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor, nu fac decât să stabilească o condiție de exercitare a accesului la justiție, care la momentul introducerii cererii de chemare în judecată nu exista.

44. Cu alte cuvinte, o atare ipoteză nu ține seama de faptul că cererea de chemare în judecată trebuie să respecte condițiile de formă și de fond care sunt reglementate de actele normative în vigoare de la momentul introducerii ei. Prin urmare, nu se recunosc efectele consumate ale raporturilor juridice născute în temeiul Legii nr. 10/2001, republicată, în privința condițiilor de exercitare a dreptului la acțiune.

45. Având în vedere cele reținute, Curtea constată că dispozițiile art. 4 teza a doua, care pot fi interpretate în sensul că art. 33 din Legea nr. 165/2013 se aplică "cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor", conferă noilor norme procedurale efecte retroactive, ceea ce contravine prevederilor art. 15 alin. (2) din Constituție.

46. În continuare, Curtea reține că, relativ la principiul neretroactivității legii, a statuat că acesta este valabil pentru orice lege, indiferent de domeniul de reglementare al acesteia. Singura excepție pe care o îngăduie norma constituțională privește legea penală sau contravențională mai favorabilă (în acest sens, Decizia nr. 90 din 1 iunie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 489 din 11 octombrie 1999, și Decizia nr. 228 din 13 martie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 283 din 27 aprilie 2007). Suntem în prezența unei

reguli imperative de la care nu se poate deroga în materie civilă, indiferent dacă este vorba de legi materiale sau legi procesuale. Consecințele consacării principiului neretroactivității în Constituție sunt foarte severe și, probabil, tocmai de aceea soluția aceasta nu se întâlnește în foarte multe state, însă ridicarea la rang de principiu constituțional garantează securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept, constituind o expresie a principiului separației puterilor în stat, respectiv separația dintre puterea legislativă, pe de o parte, și puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte.

47. Curtea urmează să analizeze dacă dispozițiile art. 4 teza a doua, interpretate în sensul că termenele prevăzute la art. 33 din Legea nr. 165/2013 se aplică "cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor", reprezintă o implicare a statului, ca parte, în procesele aflate în curs, dacă influențează rezultatul procesului sau creează un dezavantaj substanțial între părțile din proces ori înăltură o cale eficientă de soluționare a pretențiilor reclamantului.

48. Curtea reține că procesul de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România comportă două etape, și anume depunerea notificării prin care se solicită restituirea în natură a bunului, pe de-o parte, și emiterea titlului de despăgubire urmată, după caz, de emiterea unui titlu de plată sau a unuia de conversie, pe de altă parte. Curtea observă, în ceea ce privește cauza dedusă controlului de constituționalitate, că aceasta se circumscrie primei etape a procesului de restituire, fiind guvernată de dispozițiile Legii nr. 10/2001, care, deși nu prevăd într-un articol expres, menționează ca entități învestite cu soluționarea notificărilor depuse de persoanele îndreptățite, pe primari [art. 20 alin. (5), art. 21 alin. (4), art. 25 alin. (7), art. 32], unitățile deținătoare [art. 6 alin. (3), art. 25 alin. (1)], entitatea implicată în privatizare [art. 6 alin. (4)], instituția publică care efectuează sau, după caz, a efectuat privatizarea [art. 29 alin. (3)], președintele Consiliului județean [art. 21 alin. (4), art. 25 alin. (7)]. În cazul în care unitatea deținătoare nu a fost identificată, persoana îndreptățită poate chema în judecată statul, prin Ministerul Finanțelor Publice [art. 28 alin. (3)]. Spre deosebire de Legea nr. 10/2001, actul normativ supus analizei în prezenta cauză definește expres, în art. 3 pct. 4, entitățile învestite de lege cu atribuții în procesul de restituire a imobilelor preluate în mod abuziv și de stabilire a măsurilor reparatorii.

49. Astfel, deși nu în toate cazurile procedurile judiciare se desfășoară în contradictoriu cu statul, Curtea constată că, adoptând și aplicând legislația care prevede restituirea totală sau parțială a bunurilor confiscate de către un regim anterior, statul își asumă responsabilitatea realizării unui cadru eficient pentru realizarea mecanismului de restituire. Astfel, Curtea observă că statul ocupă o poziție importantă chiar și în cazul în care nu este parte în proces, fiind cel îndrituit să adopte și să aplice legislația necesară. De altfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că dificultățile de ordin organizatoric ale autorităților cu competențe în implementarea măsurilor privind retrocedările sunt consecința modificărilor repetate pe cale legislativă ale mecanismului de restituire. Instanța europeană a considerat deja că aceste modificări au fost inoperante în plan practic și au creat un climat de incertitudine juridică, ce a fost evidențiată în practica instanțelor judecătorești române, inclusiv de instanța supremă, care au încercat, fără un succes durabil, să elimine "echivocul situațiilor juridice incerte" și "să sancționeze lipsa de diligență din partea autorităților competente" (Hotărârea din 9 decembrie 2008, pronunțată în Cauza Viașu împotriva României, paragraful 71, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 29 mai 2009).

50. În ceea ce privește influențarea rezultatului procesului, Curtea observă că rezultatul iminent al acestei interpretări a Legii nr. 165/2013 îl reprezintă aplicarea noilor termene de soluționare a notificărilor și, în consecință, respingerea, de către instanțele de judecată, a cererii reclamantului ca prematur introdusă. Curtea remarcă necesitatea unificării legislației referitoare la restituirea bunurilor confiscate și la măsurile reparatorii și stabilirii unor termene și a unei proceduri de soluționare a notificărilor și a dosarelor de compensare. Cu toate acestea, Curtea observă că aplicarea retroactivă a termenelor prevăzute de noua legislație are ca efect amânarea rezolvării cauzelor aflate pe rolul instanțelor și obligarea persoanelor care au fost diligente în a se adresa justiției la suportarea unei sarcini suplimentare față de, deja, cunoscuta inactivitate a autorităților. Din această perspectivă, Curtea constată că aplicarea retroactivă a intervenției legislative determină o influențare a rezultatului procesului, precum și un dezavantaj substanțial între părțile din proces.

51. Referitor la aprecierea eficienței soluționării pretențiilor reclamantului prin folosirea căii de atac în justiție în această materie, Curtea, având în vedere Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. XX din 19 martie 2007, reține că acțiunile în instanță întemeiate pe dispozițiile Legii nr. 10/2001 reprezintă căi eficiente în soluționarea pretențiilor reclamantului, acțiuni ce sunt afectate de aplicarea retroactivă a dispozițiilor criticate.

52. Apreciind aspectele relevante anterior dintr-o perspectivă de ansamblu, Curtea constată că aplicarea retroactivă a dispozițiilor criticate este de natură să rupă echilibrul procesual, cu consecința încălcării dreptului la un proces echitabil, sub aspectul egalității armelor în procesul civil, drept consacrat de art. 21 alin. (3) din Constituție.

53. În continuare, Curtea reține că principiul liberului acces la justiție oferă oricărei persoane dreptul de a accede la instanța judecătorească în vederea apărării drepturilor sale. Așa cum s-a subliniat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, simpla sa consacrare legală, chiar și la nivelul suprem, prin Constituție, nu este de natură a asigura și o eficacitate reală a acestuia, atât timp cât, în practică, exercitarea sa întâmpină obstacole. Accesul la justiție trebuie să fie asigurat, în consecință, în mod efectiv și eficient (a se vedea Decizia nr. 670 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 421 din 16 iunie 2011).

54. De asemenea, Curtea observă că principiul constituțional instituit de art. 21 privind accesul liber la justiție se referă la posibilitatea oricărei persoane de a se adresa direct și nemijlocit instanțelor de judecată pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, nicio lege neputând îngreuna exercitarea acestui drept.

55. Curtea apreciază că principiul accesului liber la justiție implică și adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, care să cuprindă cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale. Curtea observă că dreptul de acces liber la justiție nu se limitează doar la posibilitatea introducerii unei cereri de chemare în judecată, ci include și dreptul de a beneficia de judecarea și tranșarea pe fond a litigiului existent în fața unei instanțe.

56. Or, în cauzele deduse controlului de constituționalitate, Curtea reține că, prin aplicarea retroactivă a termenelor procedurale prevăzute de art. 33 din Legea nr. 165/2013 se aduce atingere dreptului de acces liber la justiție al persoanelor îndreptățite la măsurile consacrate prin legile reparatorii, drept de care aceste persoane beneficiază de la momentul învestirii instanței de judecată până la soluționarea definitivă a cauzei. Efectul juridic al soluțiilor pronunțate de instanțele judecătorești, în sensul respingerii acțiunilor menționate ca "devenite premature", constituie o evidentă încălcare a liberului acces la justiție și, prin urmare, o nesocotire a dispozițiilor constituționale ale art. 21 alin. (2)

potrivit căroră "Nicio lege nu poate îngădi exercitarea acestui drept".

57. Astfel, Curtea reține că introducerea în cadrul unui proces în curs a unui impediment care tinde să nege dreptul de acces liber la justiție al persoanei interesate încalcă prevederile art. 21 alin. (1) și (2) din Constituție.

58. În consecință, Curtea constată că dispozițiile art. 4 teza a doua din Legea nr. 165/2013 sunt constituționale în măsura în care termenele prevăzute la art. 33 din aceeași lege nu se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii, respectiv 20 mai 2013.

59. Referitor la invocarea dispozițiilor art. 4 alin. (2) și art. 16 din Constituție, Curtea constată că în motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul se rezumă la a reda textul din Constituție, fără a arata, în mod concret, în ce constă contrarietatea dintre aceste prevederi constituționale și textul de lege criticat, astfel încât critica de neconstituționalitate nu poate fi reținută. Curtea Constituțională nu se poate substitui autorului excepției în formularea unor critici de neconstituționalitate, cu atât mai mult cu cât prevederile constituționale invocate nu susțin prin ele însele neconstituționalitatea textelor de lege criticate.

60. În ceea ce privește critica privind încălcarea dreptului de proprietate, Curtea apreciază că aceasta nu poate fi reținută. Instanța de contencios constituțional, în acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a statuat că dispozițiile privind garantarea și ocrotirea proprietății se aplică numai titularilor dreptului de proprietate (a se vedea în acest sens Decizia nr. 23 din 8 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 49 din 27 ianuarie 2009). Or, în prezenta cauză, autorilor excepției, aflați în etapa refuzului nejustificat al unității deținătoare în soluționarea notificărilor, nu le-a fost recunoscută calitatea de proprietari.

61. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, al art. 1-3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
În numele legii
DECIDE:

Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Eyal Munteanu și Magda Munteanu Tamar în Dosarul nr. 638/3/2013, Florica Seceleanu (decedată) în Dosarul nr. 76.787/3/2011 și Paul Goldenberg în Dosarul nr. 29.875/3/2013 ale Tribunalului București - Secția a V-a civilă și constată că dispozițiile art. 4 teza a doua 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 sunt constituționale în măsura în care termenele prevăzute la art. 33 din aceeași lege nu se aplică și cauzelor în materia restituirii imobilelor preluate abuziv, aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Tribunalului București - Secția a V-a civilă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 27 februarie 2014.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE
AUGUSTIN ZEGREAN
Magistrat-asistent,
Bianca Drăghici

Publicat în Monitorul Oficial cu numărul 281 din data de 16 aprilie 2014