

DIRECȚIA LEGISLAȚIE, DOCUMENTARE ȘI CONTENCIOS  
Serviciul legislație și documentare

Nr. 18079/2015  
Nr. 24430/2015

SECRETAR GENERAL,

Lucrarea se publică, după anonimizare,  
în zona din EMAP accesibilă magistraților

DA	NU
----	----

Punct de vedere

referitor la propunerile de modificare a normelor de competență în materia restituirii, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, prevăzute de art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013

**I. Obiectul sesizării**

a) Prin adresa nr. 5/17346/C/2016 din data de 5 aprilie 2017, înregistrată la Consiliul Superior al Magistraturii sub nr. 18079/2015, Curtea de Apel București a supus analizei Consiliului Superior al Magistraturii posibilitatea de a propune Ministerului Justiției modificarea art. 35 alin. (1) 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.

Propunerea este formulată în contextul în care, pe ordinea de zi a ședinței Plenului Consiliului Superior al Magistraturii din data de 6 aprilie 2017 se află punctul de vedere al Direcției legislație, documentare și contencios nr. 18079/24430/2015 referitor la propunerile de modificare a normelor de competență în materia contenciosului administrativ și fiscal, care cuprinde, între altele, și o propunere de completare<sup>1</sup> a Legii nr. 165/2013.

În concret, propunerea formulată de Curtea de Apel București are ca obiect modificarea art. 35 alin. (1) din Legea nr. 65/2013, astfel încât să aibă următorul cuprins:

„Deciziile emise cu respectarea prevederilor art. 33 și 34 pot fi atacate de persoana care se consideră îndreptățită la secția civilă a tribunalului în a cărei circumscripție se află

<sup>1</sup> Introducerea unui nou articol după articolul 35 din Legea nr. 165/2013, respectiv articolul 35<sup>1</sup>, cu următorul cuprins:

„Art. 35<sup>1</sup> - Litigiile privind actele administrative emise în aplicarea dispozițiilor prezentei legi, altele decât litigiile prevăzute de art. 11 alin. (2) și art. 35, sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în a cărei circumscripție domiciliază reclamantul. Dacă reclamantul domiciliază în străinătate, cererea se adresează instanței reședinței sale din țară sau, după caz, instanței domiciliului reprezentantului acestuia din România, iar, dacă nu are nici reședință în România și nici reprezentant cu domiciliul în România, cererea se adresează Secției de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București.”

imobilul/în a cărui circumscripție domiciliază reclamantul, în termen de 30 de zile de la data comunicării."

b) **Argumentele** Curții de Apel București în susținerea acestei propuneri pornesc de la forma în vigoare a aceluiași text: „Art. 35 - (1) Deciziile emise cu respectarea prevederilor art. 33 și 34 pot fi atacate de persoana care se consideră îndreptățită la secția civilă a tribunalului în a cărui circumscripție se află sediul entității, în termen de 30 de zile de la data comunicării” și au în vedere faptul că, în sensul art. 3 pct. 4 din Legea nr. 165/2013, entitățile investite de lege cu atribuții în procesul de restituire a imobilelor preluate abuziv și de stabilire a măsurilor reparatorii sunt:

a) *unitatea deținătoare, în înțelesul Hotărârii Guvernului nr. 250/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare unitară a Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, cu modificările și completările ulterioare, al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 94/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 83/1999, republicată;*

b) *entitatea investită cu soluționarea notificării, în înțelesul Hotărârii Guvernului nr. 250/2007, cu modificările și completările ulterioare;*

c) *comisia locală de fond funciar, comisiile comunale, orășenești și municipale, constituite în temeiul Legii nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare;*

d) *comisia județeană de fond funciar sau, după caz, Comisia de Fond Funciar a Municipiului București, constituite în temeiul Legii nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare;*

e) *Comisia specială de retrocedare a unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase și comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România;*

f) *Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică;*

g) *Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor, înființată potrivit prezentei legi;”*

Cu toate acestea, dispozițiile art. 33 și 34 se completează procedural cu dispozițiile art. 21 din Lege, potrivit cărora, în cazul în care restituirea în natură nu este posibilă, se emit decizii de către entitățile prevăzute de lit. a) – e), care sunt centralizate de Secretariatul Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor.

Secretariatul procedează la verificarea dosarelor din punctul de vedere al existenței dreptului persoanei care se consideră îndreptățită la măsuri reparatorii și formulează o propunere, inclusiv privind numărul de puncte atribuit pe baza procedurii de evaluare, aceasta fiind înaintată Comisiei în vederea fie a validării sau invalidării măsurii dispuse de unitatea deținătoare (în cazul deciziilor emise în temeiul art. 6 alin. (4) și art. 31 din Legea nr. 10/2001), fie pentru emiterea unei decizii de compensare prin puncte.

Art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 instituie, în principiu, o cale de atac împotriva

deciziilor emise de entitățile implicate în procedură, implicit împotriva deciziilor emise de C.N.C.I. atât cu privire la invalidarea măsurilor, cât și cu privire la acordarea de puncte în compensare.

Din coroborarea dispozițiilor art. 34 și art. 35 din Legea nr. 165/2013 rezultă că toate deciziile de validare ori de invalidare a hotărârilor comisiilor județene de fond funciar din întreaga țară, respectiv a dispozițiilor ori deciziilor unităților deținătoare în sensul Legii nr. 10/2001 - primării, societăți cu capital de stat, instituții publice - de asemenea din întreaga țară (toate acestea fiind „entitățile” la care se referă Legea nr. 165/2013), precum și toate deciziile de compensare prin puncte emise de C.N.C.I. se atacă exclusiv la Tribunalul București, secția civilă, apelul fiind de competența Curții de Apel București.

**Pornind de la aceste prevederi, argumentele Curții de Apel București pentru modificarea prevederilor art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 pot fi structurate după cum urmează:**

- **Din perspectiva volumului de cauze care se află sau se estimează, în viitorul apropiat, în primă instanță pe rolul Tribunalului București – Secțiile Civile și, în căile de atac, pe rolul Curții de Apel București**

În prezent, pe rolul Tribunalului București - Secțiile Civile s-au înregistrat cauze având ca obiect contestarea măsurilor luate de Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor (C.N.C.I.) în procedurile expuse, numărul acestor cauze fiind în continuă și substanțială creștere în perioada 2014-2017, cu perspectiva *majorării* numărului lor în scurt timp, atunci când *termenele* prevăzute de art. 33 și art. 34 din Legea nr. 165/2013 se vor împlini.

După cum rezultă din datele transmise de Tribunalul București, situația de față generează, deja, o încărcare apreciabilă la nivelul secțiilor civile ale celor două instanțe din București și va genera o încărcătură mult mai mare în contextul expirării termenelor de soluționare prevăzute de art. 33 și 34 din Lege, în condițiile în care secțiile civile ale tribunalelor și mai ales ale curților de apel din țară au un volum redus de activitate în materie civilă *stricto sensu*, soluționând, în prezent, cu precădere litigiile de muncă, contrar specializării anterioare a multor judecători de la respectivele instanțe.

Din datele statistice disponibile pe pagina de internet a Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților (<http://www.anrp.eov.ro>) rezultă că până în luna martie a acestui an la Secretariatul Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor au fost înregistrate 29.992 dosare constituite în temeiul legilor fondului funciar, precum și 61.013 dosare constituite conform Legii nr. 10/2001.

Dintre acestea, C.N.C.I. a soluționat până în prezent 20.918 dosare din materia legilor fondului funciar și 22.163 dosare formate conform Legii nr. 10/2001, ceea ce permite o estimare a soluționării în viitorul apropiat a încă 50.000 dosare, dintre care o bună parte vor face obiectul litigiilor în fața instanței civile.

În plus, pentru entitățile însărcinate cu aplicarea Legii nr. 10/2001, cel mai lung

termen prevăzut de art. 33 din Lege s-a împlinit abia la 01.01.2017, ceea ce implică perspectiva primirii de către C.N.C.I. a altor dosare, ca urmare a emiterii dispozițiilor sau deciziilor primarilor din aglomerările urbane mari.

Spre exemplu, la data întocmirii sesizării, Primăria Municipiului București anunța existența unui număr de 24.142 dosare nesoluționate.

➤ **Din perspectiva principiilor care stau la baza stabilirii competenței și a respectării art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului**

Concentrarea competenței soluționării în primă instanță a cauzelor prevăzute de art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013 la Tribunalul București și, în căile de atac, la Curtea de Apel București, este fără precedent în legislația civilă anterioară și se îndepărtează net de la regulile de competență prevăzute în legislația având ca obiect restituirea în natură sau prin echivalent a terenurilor cooperativizate și a imobilelor preluate abuziv în perioada regimului comunist, reguli care, în esență, asigurau în principiu soluționarea cauzei de către *instanța în a cărei rază teritorială se află imobilul*.

Este evident că în materie imobiliară prevalează *principiul proximității*, instanța de la locul situării imobilului fiind cea mai în măsură să consulte evidențele de carte funciară, fiscale ori de altă natură și să administreze probe precum expertiza tehnică în construcții ori în specialitatea topografie. Totodată, eventualele persoane care (încă) ar mai putea fi audiate ca martori, în general în vârstă și greu deplasabile, se găsesc în localitățile în care se situează imobilul preluat de stat, indiferent în ce formă.

Singura rațiune în favoarea actualei reglementări, expusă de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților care, se pare, este autoritatea care trebuie să avizeze orice modificare a Legii nr. 165/2013, este presupusa imposibilitate de participare a consilierilor juridici ai instituției la ședințele de judecată ale instanțelor din țară. Or, chiar dacă ar fi lăsat la o parte argumentul că această reglementare determină un raport nerezonabil de proporționalitate între cerințele de interes general și protecția drepturilor fundamentale ale individului, după cum pot confirma toți judecătorii secțiilor civile ale Tribunalului București și ale Curții de Apel București, A.N.R.P. și C.N.C.I. nu delegă niciodată consilieri juridici care să participe efectiv la ședințele de judecată, singura formă de participare fiind depunerea actelor de procedură în formă scrisă (întâmpinări, apeluri, note scrise). Depunerea actelor de procedură prin poștă poate avea loc însă și la alte tribunale și curți de apel din țară, cu același efort organizatoric și financiar.

Totodată, apărările formulate în proces de C.N.C.I. se bazează exclusiv pe evidențele proprii, dosarele administrative de restituire fiind, deja, la sediul acestei instituții. Nu există situații în care să fie consultat dosarul instanței.

Or, în acest fel interesul individual este în mod neechivoc afectat, de vreme ce justițiabilul se vede nevoit, după 24 de ani de la intrarea în vigoare a Legii nr. 18/1991 și 15 ani de la adoptarea Legii nr. 10/2001, să recurgă la concursul justiției care, dat fiind reglementările actuale, nu poate să-i soluționeze definitiv procesul decât după un număr de

ani și cu angajarea unor mari cheltuieli. Această situație juridică în care se vede angajat justițiabilul generează în mod obiectiv premisele unor atingeri aduse art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care proclamă dreptul la un proces echitabil și accesul liber la justiție al cetățenilor.

Ca atare, măsura legislativă a cărei modificare se solicită nu este obiectiv justificată și favorizează excesiv o singură parte (autoritatea competentă a statului), într-o formă de care, de altfel, aceasta nu beneficiază în vreun fel concret.

Mai mult, se derogă în mod nejustificat de vreun argument pertinent de la dreptul comun al cererilor îndreptate împotriva statului, autorităților și instituțiilor publice, reprezentat de art. 111 din Noul Cod de procedură civilă, potrivit căruia *„Cererile îndreptate împotriva statului, autorităților și instituțiilor centrale sau locale, precum și a altor persoane juridice de drept public pot fi introduse la instanța de la domiciliul sau sediul reclamantului ori la instanța de la sediul pârâtului.”*

Față de preponderența problemelor de ordin factual - care necesită expertize, a căror efectuare de către instanțele din București necesită comisii rogatorii și cheltuieli sporite pentru părți - s-a apreciat că se impune de urgență restabilirea dreptului comun în materie ori amendarea art. 35 din Legea nr. 165/2013, în sensul prevederii competenței tribunalului de la domiciliul reclamantului ori de la locul situării imobilului.

Posibilitatea acordată la acest moment de legiuitor de a ataca deciziile menționate exclusiv la Tribunalul București și, pe cale de consecință, în căile de atac, la Curtea de Apel București, nu poate decât să *impiețeze asupra accesului persoanelor la instanța Tribunalului București din perspectiva art 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, dacă se are în vedere încărcătura mare a acestei instanțe cu dosare care, pe lângă cele în această materie, are în competența sa soluționarea tuturor cererilor prevăzute de art. 95 raportat la art. 94 din Codul de procedură civilă, ca urmare a faptului că Noul Cod de procedură civilă a instituit plenitudinea de competență în primă instanță în materie civilă în favoarea tribunalelor. Totodată, nu trebuie uitat ca Tribunalul București are competență specială exclusivă dată și de alte acte normative, în mai multe materii non-penale.

#### ➤ **Din perspectiva costurilor generate de actuala competență**

Este profund injust ca reclamanții de pe tot teritoriul țării (e.g. Baia Mare, Suceava, Craiova, Constanța, Arad, Cluj) să fie nevoiți să se deplaseze la Tribunalul București, respectiv la Curtea de Apel București, suportând costurile de deplasare la termenele acordate, respectiv ale avocaților angajați, în condițiile în care problemele de drept ridicate de aceste cauze sunt unele uzuale și care nu necesită concentrarea competenței la nivelul unei singure instanțe din țară.

Mai mult, aceste costuri, în cauzele în care justițiabilii se bucură de o soluționare favorabilă cererii lor, se impută instituției statului care a căzut în pretenții, prin solicitarea acordării cheltuielilor de judecată ocazionate de judecarea procesului, ceea ce nu poate decât să afecteze în mod negativ și în ultimă instanță bugetul statului.

De asemenea, în multe pricini având ca obiect Legea nr. 165/2013, date fiind solicitările de judecată în lipsă formulate atât de persoanele fizice, cât și de C.N.C.I., instanța competentă a fost pusă în situația de a amâna pricini pentru a face corespondență cu părțile în scopul obținerii unor lămuriri necesare soluționării cauzelor (ce a presupus un consum de resurse umane, materiale și de timp), deși acestea ar fi putut fi obținute în cadrul discuțiilor purtate în derularea ședinței publice, în măsura în care partea ar fi fost prezentă.

#### ➤ Din perspectiva asigurării unei practici unitare

Față de caracterul uzual și totuși limitat al problemelor de drept ridicate în speță nu se justifică instituirea unei competențe unice nici din perspectiva asigurării unei practici unitare.

Unificarea practicii judiciare în această materie este asigurată prin intermediul deciziilor referitoare la sesizările privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, care sunt obligatorii, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) din Noul Cod de procedură civilă.

În această materie, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a pronunțat numeroase hotărâri prealabile, astfel încât scopul unificării practicii judiciare este asigurat prin intermediul acestui instrument legal. Prin urmare, nu se mai justifică - în mod obiectiv - supraîncărcarea rolului unei singure instanțe pentru soluționarea tuturor litigiilor care privesc imobile situate în întreaga țară. Cu titlu de exemplu, au fost enumerate doar câteva decizii pronunțate în această materie, respectiv decizia nr. 42/2016 (dosar nr. 2353/1/2016), decizia nr. 40/2016 (dosar nr. 2481/1/2016), decizia nr. 35/2016 (dosar nr. 2200/1/2016), decizia nr. 30/2016, decizia nr. 25/2016 (dosar nr. 1931/1/2016), decizia nr. 30/2016, decizia nr. 5/2015.

#### ➤ Din perspectiva corelării cu alte acte normative

S-a apreciat că propunerea este concordantă și cu propunerea Ministerului Justiției supusă avizării, care preconizează soluția normativă a atribuirii competenței teritoriale tribunalului de la domiciliul reclamantului, pentru cauzele de contencios administrativ din materia Legii nr. 165/2013, tocmai pentru degrevarea instanțelor din București și pentru proximitatea teritorială a instanței competente față de justițiabili (art. 35<sup>1</sup> din proiect), soluție care se impune pentru identitate de rațiune și în materie civilă.

## II. Propuneri

Propunerea de modificare a art. 35 alin. (1) 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, formulată de Curtea de Apel București se referă la modificarea normelor de competență a instanțelor civile în materia litigiilor prevăzute de Legea nr. 165/2013 și are următoarea formă:

„Deciziile emise cu respectarea prevederilor art. 33 și 34 pot fi atacate de persoana care se consideră îndreptățită la secția civilă a tribunalului în a cărei circumscripție se află

imobilul/în a cărei circumscripție domiciliază reclamantul, în termen de 30 de zile de la data comunicării."

Propunerea formulată este oportună, stabilirea competenței la secția civilă a tribunalului în a cărei circumscripție se află imobilul sau în a cărei circumscripție domiciliază reclamantul având drept efect nu doar evitarea aglomerării Tribunalului București și a Curții de Apel București și evitarea unor costuri suplimentare, ci și asigurarea dreptului de acces la o instanță - din perspectiva art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

De altfel, propunerea este concordantă cu celelalte dispoziții privind normele de competență stabilite prin Legea nr. 10/2001, Legea nr. 165/2013 vizând, prin majoritatea dispozițiilor sale, eficientizarea procedurilor prevăzute de Legea nr. 10/2001.

În consecință, propunem sesizarea ministrului justiției pentru modificarea art. 35 alin. (1) din Legea nr. 165/2013, conform solicitării formulate de Curtea de Apel București.

\*

Propunem analizarea prezentului punct de vedere în cadrul Comisiei nr. 1 - „Legislație și cooperare interinstituțională”.