

ROMÂNIA	
Înalta Curte de Casație și Justiție	
Secții Unite	
Intrare dosare	RU nr. 8
Anul 2024	luna 04 ziua 24

ROMÂNIA

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
COLEGIUL DE CONDUCERE

Nr. 67/24.04.2024

Stimată Doamnă Președinte,

Prin Hotărârea nr.... din 24 aprilie 2024, Colegiul de Conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție a aprobat **propunerea Secției de contencios administrativ și fiscal privind sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu o cerere de recurs în interesul legii**, în vederea interpretării și aplicării unitare a dispozițiilor art. 6 alin. (1) din OUG nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România.

Problema de drept a făcut obiectul Dosarului nr. 70/1/2024 aflat pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, care prin Decizia nr. 17 din 15 aprilie 2024 (neredactată), a respins, *ca inadmisibilă*, sesizarea formulată de Secția de contencios administrativ și fiscal, în dosarul nr. 409/64/2021.

I. Problema de drept care a generat practica judiciară neunitară

Problema de drept ce a generat practica divergentă este de a se stabili dacă textul de lege incident în cauză vizează doar imobilele înstrăinate ulterior date de 22 decembrie 1989 sau acesta poate fi interpretat în sensul că se referă și la imobilele înstrăinate ulterior acestei date, divergența de interpretare rezultând din raportarea conținutului art. 6 alin. (1) din OUG nr. 94/2000 la cadrul legal general în materie de retrocedare și la Protocolul adițional nr. 1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale („Protocolul nr. 1 la CEDO”).

II. Cadrul legal incident

Dispozițiile legale sunt cele prevăzute de **art. 6 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000** privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România, republicată, cu modificările ulterioare („Ordonanța de urgență nr. 94/2000”), și anume:

„Art. 6. - Aplicare.

În cazul în care imobilele ce fac obiectul prezentei ordonanțe de urgență au fost înstrăinate legal după data de 22 decembrie 1989, titularii cererilor de retrocedare pot opta pentru acordarea măsurilor reparatorii în echivalent potrivit art. 5 alin. (5)”.

III. Orientări jurisprudențiale regăsite în jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal.

1. Într-o primă orientare jurisprudențială s-a reținut interpretarea potrivit căreia dispozițiile art. 6 alin. (1) din OUG nr. 94/2000 se aplică și titularilor cererilor de retrocedare a imobilelor înstrăinate legal anterior datei de 22 decembrie 1989.

În argumentarea acestei opinii, s-a reținut că dispozițiile analizate sunt de natură a crea fără o justificare rezonabilă, o diferență de tratament între titularii cererilor de retrocedare ale imobilelor înstrăinate legal după data de 22 decembrie 1989 și titularii cererilor de retrocedare ale imobilelor înstrăinate legal anterior datei menționate, constituind, în cazul acestora din urmă, o veritabilă ingerință în dreptul de proprietate ocrotit prin art. 1 din Protocolul nr.1, adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale.

Potrivit art. 20 din Constituția României, dispozițiile privind drepturile și libertățile fundamentale trebuie interpretate și aplicate în concordanță cu prevederile art. 1 paragraful 1 din Primul protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, iar în cazul în care între acestea și normele interne există neconcordanțe, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile, acest principiu constituțional fiind de natură a îndreptăți judecătorul național ca, în caz de neconcordanță, să înlăture aplicarea normei naționale, fără a mai aștepta modificarea sau abrogarea ei de către legiuitor, în scopul asigurării efectului deplin al normelor Convenției.

Cu titlul exemplificativ, în cuprinsul **Deciziei nr. 1573 din 16 martie 2022**, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 32/33/2021, s-au reținut următoarele:

„Concret, Înalta Curte observă că atât în fața primei instanțe, cât și în fața instanței de recurs, recurenta-pârâtă nu contestă că sunt îndeplinite condițiile de principiu prevăzute de dispozițiile art. 1 alin. (1) din OUG nr. 94/2000, în sensul că imobilul a fost preluat abuziv de statul român în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989 și că acesta nu poate fi restituit în natură, ci invocă condiția impusă de textul de lege și anume ca bunul să se fi aflat la data formulării cererii de retrocedare, în proprietatea statului, a unei persoane juridice de drept public sau în patrimoniul unei persoane juridice din cele prevăzute la art. 2, situație care nu se regăsește în cauza de față având în vedere că imobilul identificat cu nr. top 278/2/2/1/2/1 a fost înstrăinat de Statul Român înainte de data de 22 decembrie 1989.

Această critică nu poate fi primită și va fi respinsă având în vedere că dispozițiile art. 6 alin. (1) din OUG nr. 94/2000 creează o diferență nejustificată de tratament între titularii cererilor de retrocedare ale imobilelor înstrăinate legal după data de 22 decembrie 1989 și titularii cererilor de retrocedare ale imobilelor înstrăinate legal anterior acestei date, constituind în cazul celor din urmă o ingerință în dreptul de proprietate ocrotit prin art. 1 din Protocolul 1 adițional la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, ingerință care, în lipsa oricărei expuneri de motive a legiuitorului, nu poate fi socotită necesară într-o societate democratică.

Acest raționament se coroborează cu faptul că, pentru terenul identificat cu nr. top. 278/2/2/1/2/1 în suprafață de 1150 m.p. ce a fost atribuit în proprietate unor persoane fizice, în baza Ordinelor nr. 1176/01.07.1993, nr. 1177/01.07.1993, nr. 1180/01.07.1993 și nr. 1183/01.07.1993, emise de Prefectul Județului Cluj, s-au acordat despăgubiri, iar pentru construcția edificată pe acest teren și care a fost înstrăinată de Statul Român în favoarea unor persoane fizice în anii 1974 și 1975, cererea de despăgubiri a fost respinsă pe considerentul interpretării eronate a dispozițiilor O.U.G. nr.94/2000 privind retrocedarea unor bunuri

imobile care au aparținut cultelor religioase din România, respectiv din perspectiva dispozițiilor art. 6 alin. (1), potrivit cărora, în cazul în care imobilele ce fac obiectul prezentei ordonanțe de urgență au fost înstrăinate legal după data de 22 decembrie 1989, titularii cererilor de retrocedare pot opta pentru acordarea măsurilor reparatorii în echivalent potrivit art. 5 alin. (5).

Într-adevăr, Comisia Specială de Retrocedare nu poate restitui în natură imobilul solicitat, având în vedere că imobilul identificat cu nr. top. 278/2/2/1/2/1 nu se află în proprietatea uneia dintre persoanele juridice enumerate în art. 1 alin. (1) din OUG nr. 94/2000, ci în proprietatea unor persoane de drept privat, însă din cuprinsul prevederilor art. 6 alin. (1) din același act normativ rezultă că, în această situație, titularii cererilor de retrocedare pot opta pentru acordarea măsurilor reparatorii în echivalent, cum, de altfel, în mod corect a reținut și prima instanță.”

În același sens, în cuprinsul **Deciziei nr. 71 din 10 ianuarie 2020**, pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție –Secția de contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 2144/102/2016, s-a arătat că:

„Nu în ultimul rând, cu privire la criticile recurentului-pârât potrivit cărora instanța de fond a aplicat greșit prevederile art. 1 alin. (4) și ale art. 6 alin. (1) din OUG nr. 94/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, stabilind ca în privința apartamentului nr. 1 înstrăinat de către Consiliul Popular al Jud. Mureș în favoarea persoanelor A. și B. să se dispună acordarea de măsuri compensatorii, deoarece apartamentul nr. 1 fiind înstrăinat înainte de data de 22 decembrie 1989 nu face obiectul OUG nr. 94/2000, și, pe cale de consecință, pentru acest imobil nu se poate propune acordarea de măsuri compensatorii, Înalta Curte constată că prin art. 6 alin. (1) din OUG nr. 94/2000, privit literal, se creează, fără o justificare rezonabilă, o diferență de tratament între titularii cererilor de retrocedare ale imobilelor înstrăinate legal după data de 22 decembrie 1989 și titularii cererilor de retrocedare ale imobilelor înstrăinate legal anterior datei menționate, constituind, în cazul acestora din urmă, o veritabilă ingerință în dreptul de proprietate ocrotit prin art. 1 din Protocolul nr.1, adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, ingerință care, în lipsa oricărei expuneri de motive a legiuitorului, nu poate fi socotită necesară într-o societate democratică.

Or, în temeiul art. 20 din Constituția României, dispozițiile privind drepturile și libertățile fundamentale trebuie interpretate și aplicate în concordanță cu prevederile art. 1 paragraful 1 din Primul protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, iar în cazul în care între acestea și normele interne există neconcordanțe, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile. Acest principiu constituțional îndreptățește judecătorul național ca, în caz de neconcordanță, să înlăture aplicarea normei naționale, fără a mai aștepta modificarea sau abrogarea ei de către legiuitor, în scopul asigurării efectului deplin al normelor Convenției (CEDO, cauza Dumitru Popescu c. României – nr. 2, cererea nr. 71525 (2001, par. 103, Monitorul Oficial nr. 830 din 5 decembrie 2007).”

S-au pronunțat în același sens și **Decizia nr. 5437 din 19 decembrie 2012**, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 45828/3/2010, dar și **Decizia nr. 3306 din 8 iunie 2022**, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 1848/83/2019.

2. În cea de-a doua orientare jurisprudențială s-a reținut că nu este aplicabil art. 1 din Protocolul 1 adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, întrucât instanțele naționale nu pot înlătura de la aplicare o normă de drept pe motiv că instituie o discriminare între diferite situații, acesta fiind doar rolul Curții Constituționale, neputând fi înlăturate efectele legislației interne redade de art. 6 alin. (1) din OUG nr. 94/2000.

Astfel, în cuprinsul **Deciziei nr. 1657 din 22 martie 2023**, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 44/57/2021, s-au reținut următoarele:

„Instanța fondului a admis acțiunea în baza Protocolului nr. 1 la CEDO, înlăturând astfel efectele art. 6 alin. (1) din OUG nr. 94/2000 pe care le-a considerat că instituie o diferență de tratament între titularii cererilor de retrocedare a imobilelor înstrăinate legal după data de 22.12.1989 și titularii cererilor de retrocedare a imobilelor înstrăinate legal anterior datei menționate, constituind, în cazul celor din urmă, o veritabilă ingerință în dreptul de proprietate ocrotit prin art.1 din Protocolul nr.1 adițional la CEDO.

Înalta Curte reține că aplicabilitatea art.1 din Protocolul nr. 1 suferă o limitare extrem de importantă, Convenția protejând doar dreptul de proprietate asupra unui bun nu și dreptul de a obține proprietatea unui bun. Pentru ca prevederile Convenției să fie aplicabile este absolut necesar ca drepturile și interesele cu valoare economică să fie actuale.

Există astfel o jurisprudență bogată a Curții de la Strasbourg (cauzele Canciovici ș.a. c. României, Lindner și Hammermayer c. României, Smoleanu c. României și Moșneanu ș.a. c. României), în care Curtea a arătat clar că nu poate examina o plângere decât în măsura în care aceasta se raportează la evenimente care s-au produs după intrarea în vigoare a Convenției pentru statul în cauză, Curtea nefiind competentă *ratione temporis* să examineze împrejurările naționalizării ori efectele continue produse de aceasta până în prezent. Ea a reiterat jurisprudența sa bine stabilită conform căreia privarea de dreptul de proprietate sau de un alt drept real constituie, în principiu, un act instantaneu și nu creează o situație continuă de „privare de drept”. Curtea a amintit că noțiunea de „bunuri”, conținută de art. 1 din Protocolul nr. 1 poate acoperi atât „bunurile actuale”, cât și valori patrimoniale, inclusiv creanțe în baza cărora reclamantul poate pretinde să aibă cel puțin o „speranță legitimă” pentru a obține utilizarea efectivă a unui drept de proprietate.

În schimb, speranța de a i se vedea recunoscută supraviețuirea unui fost drept de proprietate, pe care este de multă vreme în imposibilitate de a-l exercita efectiv, nu poate fi considerată drept un „bun”, în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1.

În cauzele arătate, Curtea a constatat că procedura nu se raportează la un „bun actual” al reclamantilor. Examinând dacă reclamantii aveau cel puțin o „speranță legitimă”, Curtea a stabilit că restituirea în natură a imobilelor ar fi putut fi obținută numai dacă instanțele judecătorești ar fi decis că naționalizarea sau confiscarea ar fi fost efectuată fără titlu sau nelegal. Aceasta este, însă, o chestiune cu privire la care se puteau pronunța jurisdicțiile naționale, Curtea neputând face speculații asupra rezultatului procedurii dacă instanțele ar fi soluționat chestiunea.

În consecință, Curtea a decis în aceste cauze că reclamantii nu au dovedit că au avut o „speranță legitimă” de a li se restitui bunurile. În aceste condiții, Înalta Curte constată că recurenței-reclamante nu îi este aplicabil art.1 din Protocolul 1 adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, revenind la reglementarea din plan național, respectiv art. 6 alin. (1) din OUG nr. 94/2000 care nu a fost declarată neconstituțională în condițiile legii.

Înalta Curte subliniază în aceeași ordine de idei faptul că instanța națională de drept comun nu poate înlătura de la aplicare o normă de drept pe motiv că instituie o discriminare între diferite situații, acesta fiind doar rolul Curții Constituționale.”

De asemenea, în cuprinsul **Deciziei nr. 3667 din 16 iunie 2021**, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 514/57/2018, s-a arătat că:

„În ceea ce privește solicitarea de acordare de măsuri reparatorii prin echivalent, în situația imposibilității de restituire în natură, în mod corect a apreciat pârâta prin Decizia nr. 8035/11.07.2018 că, în speță, nu sunt aplicabile dispozițiile art. 6 alin. (1) din OUG nr. 94/2000, întrucât imobilele identificate cu nr. top 21, 22, 23/2, 24, 25/2, 23/1 și 25/1 nu au fost înstrăinate legal după data de 22 decembrie 1989.

Conform art. 6 alin. (1) din OUG nr. 94/2000, *În cazul în care imobilele ce fac obiectul prezentei ordonanțe de urgență au fost înstrăinate legal după data de 22 decembrie 1989, titularii cererilor de retrocedare pot opta pentru acordarea măsurilor reparatorii în echivalent potrivit art. 5 alin. (5).*

Și din acest punct de vedere, instanța de control judiciar constată că dreptul la acordarea despăgubirilor este condiționat de legiuitor, condiția impusă privind înstrăinarea imobilelor după anul 1989 nefiind îndeplinită în cauză.

Cu referire la criticile care vizează încălcarea art.1 din Protocolul nr. 1 CEDO, Înalta Curte menționează că, potrivit jurisprudenței CEDO: „art. 1 din Protocolul nr. 1 CEDO nu garantează un drept de a dobândi bunuri, el nu le impune statelor contractante nicio restricție cu privire la libertatea lor de a stabili domeniul de aplicare a legilor pe care le pot adopta în materie de restituire a bunurilor și de a alege condițiile în care acceptă să restituie drepturile de proprietate persoanelor deposedate [Van der Mussel împotriva Belgiei, 23 noiembrie 1983, §48; Slivenko împotriva Letoniei (dec.) [MC], nr. 48.321/99, §121, CEDO 2002-II].”

IV. Jurisprudența Curții Constituționale a României care ar putea prezenta relevanță prin raportare la problema de drept supusă analizei

➤ **Decizia nr. 837 din 26 mai 2009 a Curții Constituționale a României**, publicată în Monitorul Oficial nr. 501 din 21 iulie 2009, prin care s-a constatat că Ordonanța de urgență nr. 94/2000 este constituțională în ansamblul ei.

➤ **Decizia nr. 821 din 3 iulie 2008 a Curții Constituționale a României**, publicată în Monitorul Oficial nr. 537 din 16 iulie 2008, prin care instanța de Contencios Constituțional, a statuat în sensul că, instanța națională de drept comun nu poate înlătura de la aplicare o normă de drept pe motiv că instituie o discriminare între diferite situații, aceasta intrând în competența exclusivă a Curții Constituționale.¹

V. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului

➤ Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 12 octombrie 2010 pronunțată în *Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României* (Cererile nr. 30.767/05 și 33.800/06), în care s-au reținut, printre altele:

¹ În același sens și Deciziile CCR nr. 818 din 3 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 537 din 16 iulie 2008; nr. 819 din 3 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 537 din 16 iulie 2008; nr. 820 din 3 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 537 din 16 iulie 2008;