



ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

1862-2022

160 DE ANI DE ACTIVITATE

[Despre instituție](#) ▼[Secții](#) ▼[Structuri jurisdicționale](#) ▼[Biblioteca Digitală](#) ▼[Compartimente](#) ▼[Informații publice/transparență](#) ▼[Media](#) ▼[Contact](#)[\(https://www.iccj.ro/\)](https://www.iccj.ro/)
[\(https://www.iccj.ro/\)](https://www.iccj.ro/)[\(https://www.iccj.ro/\)](https://www.iccj.ro/)[\(https://www.iccj.ro/\)](https://www.iccj.ro/)

[Home \(https://www.iccj.ro/\)](#) / [2019 \(https://www.iccj.ro/2019/\)](#) / [aprilie \(https://www.iccj.ro/2019/04/\)](#) / [8 \(https://www.iccj.ro/2019/04/08/\)](#) /
Decizia nr. 14 din 8 aprilie 2019

Decizia nr. 14 din 8 aprilie 2019

 8 aprilie 2019 (<https://www.iccj.ro/2019/04/08/>)

Înalta Curte de Casație și Justiție

COMPLETUL PENTRU SOLUȚIONAREA RECURSULUI ÎN INTERESUL LEGII

Decizie nr. 14/2019 *din 08/04/2019*

Dosar nr. 117/1/2019

Publicat in Monitorul Oficial, Partea I nr. 476 din 11/06/2019

Gabriela Elena Bogasiu – vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele completului

Laura-Mihaela Ivanovici – președintele Secției I civile

Eugenia Voicheci – președintele Secției a II-a civile

Corina-Alina Corbu – președintele Secției de contencios administrativ și fiscal

Daniel Grădinaru – președintele Secției penale

Cristina Petronela Văleanu – judecător la Secția I civilă

Beatrice Ioana Nestor – judecător la Secția I civilă

Eugenia Pușcașiu – judecător la Secția I civilă

Alina Iuliana Țuca – judecător la Secția I civilă

Bianca Elena Țăndărescu – judecător la Secția I civilă



Lavinia Dascălu – judecător la Secția I civilă
Andreia Liana Constanda – judecător la Secția I civilă
Aurelia Rusu – judecător la Secția I civilă
Mihaela Paraschiv – judecător la Secția I civilă
Carmen Elena Popoiag – judecător la Secția I civilă
Simona Gina Pietreanu – judecător la Secția I civilă
Adina Georgeta Nicolae – judecător la Secția I civilă
Nina Ecaterina Grigoraș – judecător la Secția I civilă
Mihaela Tăbârcă – judecător la Secția I civilă
Mărioara Isailă – judecător la Secția a II-a civilă
Paulina Lucia Brehar – judecător la Secția a II-a civilă
Carmen Maria Ilie – judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Cezar Hîncu – judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Simona Cristina Neniță – judecător la Secția penală
Ștefan Pistol – judecător la Secția penală

Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a fost legal constituit conform dispozițiilor art. 516 alin. (1) din Codul de procedură civilă și ale art. 27¹ alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare (Regulamentul).

Ședința a fost prezidată de doamna judecător Gabriela Elena Bogasiu, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a fost reprezentat de doamna Antonia Constantin, procuror-șef al Secției judiciare – Serviciul judiciar civil.

La ședința de judecată a participat doamna Mihaela Lorena Mitroi, magistrat-asistent desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27³ din Regulament.

Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii a luat în examinare recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov vizând admisibilitatea contestațiilor introduse de proprietarii expropriați în temeiul Legii nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 255/2010), prin care se contestă quantumul despăgubirilor estimate de expropriator în etapa administrativă, conform art. 5 alin. (1) din Legea nr. 255/2010, și se solicită stabilirea pe cale judecătorească a despăgubirilor definitive cuvenite expropriatului, anterior emiterii hotărârii prevăzute de art. 20 din aceeași lege, prin care se stabilesc despăgubirile cuvenite în mod definitiv proprietarilor expropriați.

Magistratul-asistent a prezentat referatul cauzei, arătând că la dosar au fost depuse raportul întocmit de judecătorii-raportori, precum și punctul de vedere formulat de Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Doamna judecător Gabriela Elena Bogasiu, președintele Completului pentru soluționarea recursului în interesul legii, a acordat cuvântul reprezentantului procurorului general asupra recursului în interesul legii.



Doamna procuror Antonia Constantin, reprezentantul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, a arătat că, la nivel jurisprudențial, s-au conturat două opinii asupra problemei de drept ce face obiectul prezentului recurs în interesul legii. Astfel, într-o opinie, s-a apreciat că aceste acțiuni, prin care se critică cuantumul estimativ al despăgubirilor, sunt inadmisibile sau premature formulate, iar într-o altă opinie s-a considerat că acestea sunt admisibile, cererile formulate de proprietarii expropriați fiind analizate pe fond. Ministerul Public a apreciat ca fiind în litera și spiritul legii cea de-a doua orientare jurisprudențială, această opinie fiind în concordanță cu cele statuate prin Decizia nr. XX din 19 martie 2007 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secțiile Unite și Decizia nr. 12 din 14 mai 2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii. În plus, în acest sens sunt și opinia unitară a Secției I civile a Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la dreptul de proprietate și dreptul la un proces echitabil. Susținând argumentele prezentate în scris prin punctul de vedere formulat în cauză, solicită admiterea recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.

Președintele completului, doamna judecător Gabriela Elena Bogasiu, constatând că nu sunt întrebări de formulat din partea membrilor completului, a declarat dezbaterile închise, iar completul a rămas în pronunțare asupra recursului în interesul legii.

ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

I. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție

1. Înalta Curte de Casație și Justiție a fost investită prin sesizarea Colegiului de conducere al Curții de Apel Brașov, potrivit Hotărârii nr. 117 din 3 decembrie 2018, cu recursul în interesul legii în materie civilă, având ca obiect următoarea problemă de drept: „Admisibilitatea contestațiilor introduse de proprietarii expropriați în temeiul Legii nr. 255/2010, prin care se contestă cuantumul despăgubirilor estimate de expropriator în etapa administrativă, conform art. 5 alin. (1) din Legea nr. 255/2010, și se solicită stabilirea pe cale judecătorească a despăgubirilor definitive cuvenite expropriatului, anterior emiterii hotărârii prevăzute de art. 20 din aceeași lege, prin care se stabilesc despăgubirile cuvenite în mod definitiv proprietarilor expropriați”.

II. Prevederile legale incidente

2. Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 255/2010):



„Art. 22. – (1) Expropriatul nemulțumit de cuantumul despăgubirii prevăzute la art. 19 se poate adresa instanței judecătorești competente în termenul general de prescripție, care curge de la data la care i-a fost comunicată hotărârea de stabilire a cuantumului despăgubirii, sub sancțiunea decăderii, fără a putea contesta transferul dreptului de proprietate către expropriator asupra imobilului supus exproprierii, iar exercitarea căilor de atac nu suspendă efectele hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii și transferului dreptului de proprietate.”

III. Orientările jurisprudențiale divergente invocate de autorul sesizării

Două orientări jurisprudențiale au justificat sesizarea de recurs în interesul legii:

3. Într-o orientare jurisprudențială s-a apreciat că o acțiune prin intermediul căreia se critică cuantumul estimativ al despăgubirilor este inadmisibilă sau prematură, iar argumentele reținute în sprijinul acestei opinii sunt următoarele:

Hotărârea de stabilire a despăgubirilor individuale prevăzută de art. 20 din Legea nr. 255/2010 marchează momentul deschiderii dreptului expropriatului de a contesta suma acordată cu titlu de despăgubiri, neputându-se contesta despăgubirile estimative.

Imperativul constatării existenței hotărârii, prealabil formulării contestației, nu afectează substanța dreptului garantat atât constituțional, cât și prin art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, cât timp transferul dreptului de proprietate la expropriator nu operează până la data consemnării sumelor aferente despăgubirii.

Nu se aduce atingere dreptului expropriatului de acces la justiție, pentru că, în intervalul cuprins între data exproprierii și data emiterii acestei hotărâri, acesta are alte remedii procedurale, obținând repararea prejudiciului produs prin scurgerea timpului, respectiv poate solicita expropriatorului despăgubiri pentru lipsa de folosință a terenului sau poate solicita, printr-o altă acțiune, obligarea intimatului să îndeplinească celelalte etape ale exproprierii. În acest sens s-a pronunțat și Înalta Curte de Casație și Justiție, care a confirmat soluțiile pronunțate de instanțele inferioare prin care a fost obligat expropriatorul, la cererea proprietarului, să emită hotărârea de stabilire a despăgubirilor, pe calea obligației de „a face”, în condițiile art. 20 din Legea nr. 255/2010, cu indicarea exemplificativă de decizii.

Curtea Constituțională a României, prin Decizia nr. 29 din 19 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 152 din 7 martie 2012, și Decizia nr. 316 din 29 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 386 din 8 iunie 2012, a reținut că prevederile art. 9 și art. 19 din Legea nr. 255/2010 sunt constituționale sub aspectul procedurii de evaluare a despăgubirilor și cu privire la existența unei juste și prealabile despăgubiri.



4. Într-o altă orientare jurisprudențială s-a apreciat că astfel de acțiuni sunt admisibile, chiar dacă nu s-au epuizat etapele exproprierii și nu s-a emis hotărârea definitivă de stabilire a despăgubirilor, iar în motivarea acestei opinii s-au reținut următoarele:

Potrivit art. 20 din Legea nr. 255/2010, expropriatorul are obligația de a emite o hotărâre individuală de stabilire a cuantumului despăgubirii, obligație neîndeplinită, deși a trecut mult timp de la data emiterii deciziei de expropriere.

Neîndeplinirea obligației de către expropriator, deși a trecut un termen mai mult decât rezonabil, creează o stare de incertitudine, or, nu acesta a fost scopul edictării unui act normativ cu caracter special în materie de expropriere, iar aceasta nu poate fi imputată reclamanților, care au pierdut dreptul de proprietate prin efectul deciziei de expropriere și al legii (art. 9), astfel încât dreptul la acțiune conferit de prevederile art. 22 din Legea nr. 255/2010 nu poate fi negat.

A respinge acțiunea ca inadmisibilă, deși legea nu o prevede în mod expres, ar însemna negarea dreptului constituțional al reclamanților de a se adresa instanței pentru protejarea dreptului lor, conferit de art. 21 și art. 44 din Legea fundamentală, precum și de normele înscrise în art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și în art. 1 din Primul Protocol adițional la aceasta.

Situația generată de conduita expropriatorului este asemănătoare cu cea care și-a găsit rezolvarea prin Decizia nr. XX din 19 martie 2007 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secțiunile Unite, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 12 noiembrie 2007, decizie dată în aplicarea dispozițiilor art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, republicată, prin care s-a statuat că instanța de judecată este competentă să soluționeze pe fond nu numai contestația formulată împotriva deciziei/dispoziției de respingere a cererilor prin care s-a solicitat restituirea în natură a imobilelor preluate abuziv, ci și acțiunea persoanei îndreptățite în cazul refuzului nejustificat al entității deținătoare de a răspunde notificării părții interesate.

IV. Jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului. Doctrina în materie

5. Nu au fost identificate jurisprudență și nici opinii doctrinare care să se refere la problema de drept ce face obiectul sesizării. Deciziile Curții Constituționale și ale Curții Europene a Drepturilor Omului cu relevanță în soluționarea pe fond a sesizării vor fi menționate în capitolul aferent.

V. Opinia Colegiului de conducere al Curții de Apel Brașov

6. Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov, titularul sesizării, a susținut că în cadrul Curții de Apel Brașov – Secția civilă s-au exprimat ambele opinii și, analizând hotărârile judecătorești atașate sesizării de recurs în interesul legii, a apreciat că acțiunile ce fac obiectul analizei sunt inadmisibile.



VI. Opinia procurorului general

7. Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a apreciat că, în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 5 alin. (1) și art. 9 alin. (1), (2) și (4) din Legea nr. 255/2010, poate fi contestat cuantumul despăgubirilor estimate de expropriator în etapa administrativă, iar persoanele expropriate pot solicita pe cale judecătorească stabilirea despăgubirilor individuale datorate de expropriator, anterior emiterii hotărârii prevăzute de art. 20 din Legea nr. 255/2010, atunci când neemiterea acestei hotărâri a fost cauzată de lipsa de diligență a expropriatorului, în derularea etapelor corespunzătoare fazei administrative a procedurii de expropriere.

8. A arătat că situațiile premisă ale prezentei probleme de drept sunt similare celor asupra cărora Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat în precedent prin Decizia nr. XX din 19 martie 2007 a Secțiilor Unite, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 764 din 12 noiembrie 2007, și prin Decizia 12 din 14 mai 2018 a Completului competent să judece recursul în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 570 din 6 iulie 2018.

9. Totodată, s-a observat că, într-o jurisprudență unificată a Secției I civile a Înaltei Curți de Casație și Justiție, cererile de chemare în judecată formulate în contradictoriu cu expropriatorul nu au fost considerate ca premature formulate, apreciindu-se că soluția admiterii excepției prematurității încalcă una dintre condițiile esențiale ale exproprierii, respectiv a existenței unei drepte și prealabile despăgubiri care să acopere întreaga pierdere suferită de persoana afectată de măsura exproprierii.

10. Orientarea jurisprudențială pe care procurorul general o apreciază ca fiind în litera și spiritul legii este în concordanță și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind necesitatea despăgubirii proprietarului pentru privarea de proprietate într-un termen rezonabil, potrivit art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și asigurarea accesului la o instanță, din perspectiva art. 6 paragraful 1 din Convenție, care să garanteze dreptul oricărei persoane de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale.

11. În considerarea plenitudinii de jurisdicție a instanțelor în ceea ce privește stabilirea unei juste despăgubiri pentru imobilele expropriate, precum și a principiului liberului acces la justiție, în cazul în care, din culpa expropriatorului, nu este numită comisia de verificare a dreptului de proprietate sau a altui drept real ori această comisie nu emite o hotărâre de stabilire a despăgubirilor, persoana nemulțumită de cuantumul despăgubirilor se poate adresa tribunalului, în vederea stabilirii despăgubirilor, potrivit criteriilor

prevăzute de art. 26 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, republicată, dreptul comun în materia exproprierii, cu care legea specială – Legea nr. 255/2010 se completează.



12. Omisiunea expropriatorului de a emite hotărârea de stabilire a despăgubirilor nu poate opera ca o cauză de limitare a dreptului proprietarului expropriat de a contesta cuantumul despăgubirii consemnate la dispoziția sa și deci a dreptului acestuia de a beneficia, într-un termen rezonabil, de o justă despăgubire pentru imobilul expropriat.

13. A raționa de o altă manieră echivalează cu obligarea persoanei expropriate la a suporta o sarcină excesivă, în ceea ce privește despăgubirea sa într-un termen rezonabil, contrară justului raport de proporționalitate ce trebuie păstrat între cerințele interesului public și protecția dreptului de proprietate.

14. Respingerea acțiunilor prin care se contestă cuantumul despăgubirilor estimate de expropriator, ca inadmisibile sau prematur formulate, nu corespunde exigențelor art. 21 alin. (1) din Constituția României, republicată, și ale art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, de vreme ce afectează însăși substanța dreptului de acces la o instanță, fără a exista justificarea unui scop legitim și fără păstrarea raportului rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit. Aceste soluții se grefează pe o situație factuală care pune în evidență lipsa de diligență a expropriatorului în ceea ce privește derularea fazei administrative a procedurii de expropriere.

VII. Raportul asupra recursului în interesul legii

15. Prin raportul întocmit în cauză, judecătorii-raportori au constatat că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate a recursului în interesul legii, cu propunerea reformulării problemei de drept, atât din perspectiva normei legale vizate, cât și din cea a jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție, față de care s-a subliniat similaritatea – Decizia nr. XX din 19 martie 2007 a Secțiilor Unite.

VIII. Înalta Curte de Casație și Justiție

16. Examinând sesizarea cu recurs în interesul legii, raportul întocmit de judecătorii-raportori, punctul de vedere al procurorului general, precum și dispozițiile legale ce se solicită a fi interpretate în mod unitar, constată următoarele:

VIII.1. Admisibilitatea recursului în interesul legii

17. Recursul în interesul legii îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 514 și art. 515 din Codul de procedură civilă, fiind exercitat de un subiect de drept căruia legea îi recunoaște legitimare procesuală și având ca obiect o problemă de drept reală pentru care s-a făcut dovada că a fost soluționată

diferit prin hotărâri judecătorești, definitive și irevocabile, astfel cum rezultă din cuprinsul hotărârilor anexate sesizării.



18. Se impune reformularea problemei de drept pentru rigurozitate, din perspectiva art. 514 din Codul de procedură civilă și a jurisprudenței anexate, ca vizând modul de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. 22 alin. (1) din Legea nr. 255/2010, Completului pentru soluționarea recursului în interesul legii revenindu-i „sarcina de a determina dacă, prin modul de prezentare a problemei prin care s-a pretins o rezolvare neunitară prin hotărâri judecătorești definitive, aceasta reprezintă o problemă de drept de natură să pună în dezbatere interpretarea și aplicarea unei/unor reglementări legale”.¹

¹ Decizia nr. 18 din 5 octombrie 2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 801 din 28 octombrie 2015, paragraful 37.

VIII.2. Pe fondul recursului în interesul legii

19. Prin actul de sesizare s-a pus în discuție admisibilitatea/prematunitatea acțiunilor formulate de proprietarii expropriați, în temeiul Legii nr. 255/2010, prin care aceștia contestă cuantumul despăgubirilor estimate de expropriator, în etapa administrativă, conform art. 5 alin. (1) din Legea nr. 255/2010, și solicită stabilirea, pe cale judecătorească, a despăgubirilor definitive ce li se cuvin, ulterior emiterii deciziei de expropriere și consemnării sumelor aferente despăgubirilor, conform art. 9 alin. (1), (2) și (4) din Legea nr. 255/2010, însă anterior emiterii hotărârii prevăzute de art. 20 din aceeași lege, prin care se stabilesc despăgubirile definitive.

20. Din hotărârile judecătorești anexate actului de sesizare rezultă că într-o opinie se consideră că accesul la instanță este paralizat de inexistența, neemiterea hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii, ca act de finalizare a procedurii prealabile administrative, după a cărei comunicare este considerat ca fiind născut dreptul expropriatului de a se adresa instanței de judecată, în aplicarea art. 22 alin. (1) din Legea nr. 255/2010 – din cauza fie a neînființării comisiei care trebuie să o emită, fie a neemiterii hotărârii de către comisie, la care se adaugă în unele situații și probleme cu documentele cadastrale, în vreme ce în cealaltă opinie este confirmat dreptul de acces la instanță al expropriatului și în lipsa hotărârii la care face referire art. 22 alin. (1) din lege, sancționându-se neîndeplinirea obligațiilor expropriatorului de înființare a comisiei și de emitere a hotărârii de către comisie într-o perioadă de timp apreciată mare, nerezonabilă, fără a se identifica elemente justificative, iar aceasta, în cele mai multe cazuri, în condiții de finalizare a obiectivului pentru care imobilul a fost expropriat.

21. Opinia care confirmă dreptul expropriatului de a se adresa instanței de judecată este cea corectă, întrucât lipsa hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii, generată de nedeclanșarea ultimei etape a procedurii de expropriere sau nefinalizarea acesteia, nejustificat, nu poate paraliza demersul judiciar al

acestua prin care să conteste despăgubirile stabilite estimativ și să solicite atât stabilirea acestora de către instanță, cât și obligarea expropriatorului la plată.



22. Prin art. 4 din Legea nr. 255/2010 sunt arătate etapele procedurii de expropriere, iar acestea sunt: " a) aprobarea indicatorilor tehnico-economici ai lucrărilor de interes național, județean sau local; b) consemnarea sumei individuale aferente reprezentând plata despăgubirii pentru imobilele care fac parte din coridorul de expropriere și afișarea listei proprietarilor imobilelor; c) transferul dreptului de proprietate; d) finalizarea formalităților aferente procedurii de expropriere."

23. Actul de sesizare și hotărârile judecătorești relevante se referă la ultima etapă, având în vedere și faptul că art. 9 alin. (4) din lege prevede că: „Transferul dreptului de proprietate asupra imobilelor din proprietatea privată a persoanelor fizice sau juridice în proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea expropriatorului operează de drept la data emiterii actului administrativ de expropriere de către expropriator, ulterior consemnării sumelor aferente despăgubirii."

24. Articolul 18 din Legea nr. 255/2010 prevede că „În termen de 5 zile de la emiterea deciziei de expropriere, expropriatorul numește comisia de verificare a dreptului de proprietate ori a altui drept real în temeiul căruia cererea a fost formulată și constată acceptarea sau, după caz, neacceptarea cuantumului despăgubirii de către proprietar sau titularii altor drepturi reale asupra imobilului supus exproprierii", prin întocmirea unui proces-verbal – variile situații care pot interveni regăsindu-se în art. 19 din lege și art. 15 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 53/2011, cu completările ulterioare (Normele metodologice).

25. Potrivit art. 16 alin. (1) din Normele metodologice, „În toate cazurile comisia va emite o hotărâre de stabilire a despăgubirilor în termen de două zile de la încheierea procesului-verbal (...)".

26. Conform art. 22 alin. (1) din Legea nr. 255/2010, „Expropiatul nemulțumit de cuantumul despăgubirii prevăzute la art. 19 se poate adresa instanței judecătorești competente în termenul general de prescripție, care curge de la data la care i-a fost comunicată hotărârea de stabilire a cuantumului despăgubirii (...)".

27. Lipsa hotărârii de stabilire a despăgubirii, la care se face referire în art. 22 alin. (1) din Legea nr. 255/2010, echivalează cu refuzul expropriatorului/comisiei de a-și îndeplini obligațiile reglementate de această lege, iar un asemenea refuz nu poate să rămână necenzurat pentru că nicio dispoziție legală nu limitează dreptul celui ce se consideră nedreptățit de a se adresa instanțelor competente.

28. Situația generată de conduita expropriatorului/comisiei este similară cu cea care și-a găsit rezolvarea prin Decizia nr. XX din 19 martie 2007 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secțiile Unite, prin care, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 26 alin. (3) din Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, republicată, cu modificările

și completările ulterioare (Legea nr. 10/2001), s-a statuat că instanța de judecată este competentă să soluționeze, pe fond, nu numai contestația formulată împotriva deciziei/dispoziției de respingere a cererilor prin care s-a solicitat restituirea în natură a imobilelor preluate abuziv, ci și acțiunea persoanei îndreptățite în cazul refuzului nejustificat al entității deținătoare de a răspunde la notificarea părții interesate.



29. Pentru identitate de rațiune, argumentele care au stat la baza acestei decizii se aplică mutatis mutandis și în cazul prezent, neexistând motive pentru îndepărtarea de la acest raționament, prin acestea înlăturându-se, în parte, argumente ale celeilalte opinii. Similar, prin decizia respectivă nu a fost îmbrățișată opinia care considera inadmisibile sau prematur introduse acțiunile prin care se solicita restituirea imobilelor în natură, în cazul în care s-a făcut uz de procedura de restituire prevăzută în Legea nr. 10/2001, dacă unitatea deținătoare nu s-a pronunțat prin decizie sau prin dispoziție motivată asupra cererii, în termenul de 60 de zile de la data înregistrării notificării.

30. S-a reținut în această decizie că în cazul în care unitatea deținătoare sau unitatea investită cu soluționarea notificării nu respectă obligația instituită prin art. 25 și art. 26 din Legea nr. 10/2001 de a se pronunța asupra cererii de restituire în natură ori să acorde persoanei îndreptățite în compensare alte bunuri sau servicii ori să propună acordarea de despăgubiri, în termenul prevăzut de lege, se impune ca „instanța investită să evoce fondul (...) și să constate, pe baza materialului probator administrat, dacă este sau nu întemeiată cererea de restituire în natură”.

31. Într-un astfel de caz, „lipsa răspunsului unității deținătoare, respectiv al entității investite cu soluționarea notificării, echivalează cu refuzul restituirii imobilului, iar un asemenea refuz nu poate rămâne necenzurat, pentru că nicio dispoziție legală nu limitează dreptul celui care se consideră nedreptățit de a se adresa instanței competente, ci, dimpotrivă, însăși Constituția prevede, la art. 21 alin. (2), că nicio lege nu poate îngreui exercitarea dreptului oricărei persoane de a se adresa justiției pentru apărarea intereselor sale legitime”.

32. Din moment ce „în cuprinsul art. 2 alin. (2) și în art. 14 din Legea nr. 10/2001 se fac referiri la restituirea imobilelor prin hotărâre judecătorească², este evident că instanța, investită cu cenzurarea deciziei sau a dispoziției de restituire în natură, nu este limitată doar la posibilitatea de a obliga unitatea deținătoare să emită o altă decizie/dispoziție de restituire în natură. Dimpotrivă, în virtutea dreptului său de plenitudine de jurisdicție ce i s-a acordat prin lege, instanța judecătorească, cenzurând decizia/dispoziția de respingere a cererii de restituire în natură, în măsura în care constată că aceasta nu corespunde cerințelor legii, o va anula, dispunând ea însăși, în mod direct, restituirea imobilului preluat de stat fără titlu valabil”.

² Similar, în art. 19 alin. (11) din Legea nr. 255/2010 se face referire la stabilirea unui quantum superior prin hotărâre judecătorească definitivă.

33. Totodată, „retrimiterea cauzei la unitatea deținătoare a imobilului ar putea conduce la prelungirea nejustificată a procedurii de restituire”, iar „reluarea procedurilor cu caracter administrativ, precum și respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau prematur introdusă ar contraveni și principiului soluționării cauzei într-un termen rezonabil, consacrat prin art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, la care România a devenit parte”.



34. În ceea ce privește procedurile prealabile, Curtea Constituțională a statuat, încă din anul 1994, în sensul că „este de competența exclusivă a legiuitorului de a institui asemenea proceduri destinate, în general, să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii, descongestionarea instanțelor judecătorești de cauzele ce pot fi rezolvate pe această cale, evitarea cheltuielilor de judecată”, respectiv „de a institui regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești”.³

³ Decizia Plenumului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994 privind liberul acces la justiție al persoanelor în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994.

35. Totodată, „instituirea unei proceduri administrative prealabile, obligatorii, fără caracter jurisdicțional nu este contrară principiului liberului acces la justiție cât timp decizia organului administrativ poate fi atacată în fața unei instanțe judecătorești”, iar, cu referire la jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, „imperative de suplețe și eficacitate, pe deplin compatibile cu protecția drepturilor protejate de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, pot justifica intervenția prealabilă a unor organe administrative care nu îndeplinesc condițiile cerute de art. 6 paragraful 1 din Convenție. Ceea ce impun însă dispozițiile acestui articol convențional este ca decizia unei asemenea autorități să fie supusă controlului ulterior exercitat de un organ de plină jurisdicție, adică un «tribunal» în sensul Convenției”. De asemenea, „liberul acces la justiție semnifică faptul că orice persoană se poate adresa instanțelor judecătorești pentru apărarea drepturilor, a libertăților sau a intereselor sale legitime, iar nu faptul că acest drept nu poate fi supus niciunei condiționări. Mai mult, exercitarea unui drept de către titularul său nu poate avea loc decât cu respectarea cadrului legal stabilit de legiuitor, care, potrivit art. 126 alin. (2) din Constituție, are legitimarea constituțională de a stabili procedura de judecată”.⁴

⁴ Decizia Curții Constituționale nr. 315 din 18 iunie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 520 din 20 august 2013.

36. În jurisprudența Curții Constituționale s-a subliniat însă și că „existența oricărui impediment administrativ, care nu are o justificare obiectivă sau rațională și care ar putea până la urmă să nege acest drept al persoanei, încalcă, în mod flagrant, prevederile art. 21 alin. (1)-(3) din Constituție”.⁵

⁵ Decizia Curții Constituționale nr. 953 din 19 decembrie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2007.



37. În soluționarea prezentei sesizări sunt relevante și dispozițiile art. 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția) care reglementează dreptul la un proces echitabil, cu componenta dreptului de acces la un tribunal, drept care aparține oricărei persoane care consideră ilegală o ingerință în exercitarea drepturilor sale cu caracter civil și se plânge de faptul că nu a avut posibilitatea să supună o asemenea ingerință unui tribunal ce răspunde exigențelor impuse de acest text.⁶

⁶ Corneliu Bîrsan, Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, Vol. I. Drepturi și libertăți, Editura All Beck, București, 2005, pagina 458.

38. Din perspectiva normei convenționale și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în materie, acest drept trebuie interpretat în lumina principiului preeminenței dreptului, care presupune existența unei căi legale efective care să permită oricărui justițiabil revendicarea drepturilor civile⁷, întrucât drepturile civile protejate trebuie să fie „concrete și efective”, și nu „teoretice și iluzorii”⁸, cerința efectivității impunând ca un individ să se bucure de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale.⁹

⁷ Hotărârea din 12 noiembrie 2002, pronunțată în Cauza Beles și alții împotriva Republicii Cehe, paragraful 49.

⁸ Hotărârea din 9 octombrie 1979, pronunțată în Cauza Airey împotriva Irlandei, paragraful 24; Hotărârea din 13 mai 1980, pronunțată în Cauza Artico împotriva Italiei, paragraful 33; Hotărârea din 15 februarie 2000, pronunțată în Cauza Garcia Manibardo împotriva Spaniei, paragraful 43; Hotărârea din 28 iunie 2005, pronunțată în Cauza Virgil Ionescu împotriva României, paragraful 44.

⁹ Hotărârea din 4 decembrie 1995, pronunțată în Cauza Bellet împotriva Franței, paragraful 36; Hotărârea din 15 octombrie 2002, pronunțată în Cauza Cañete de Goñi împotriva Spaniei, paragraful 34.

39. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a acceptat că dreptul de acces la instanță nu are un caracter absolut, fiind recunoscută existența unor limitări, întrucât, prin însăși natura lui, acesta necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere.¹⁰ Aceste limitări nu pot însă să restrângă accesul liber la o instanță într-o asemenea măsură sau până la un punct încât să fie afectată însăși esența dreptului¹¹ și nu sunt în acord cu art. 6 paragraful 1 din Convenție decât dacă urmăresc un „scop legitim” și dacă există un „raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit”.¹²

¹⁰ Corneliu Bîrsan, op. cit., pagina 461; Hotărârea din 21 februarie 1975, pronunțată în Cauza Golder împotriva Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, paragraful 38.

¹¹ Hotărârea din 16 decembrie 1992, pronunțată în Cauza De Geouffre de la Pradelle împotriva Franței, paragraful 28; Hotărârea din 17 ianuarie 2012, pronunțată în Cauza Stanev împotriva Bulgariei, paragraful 230; Hotărârea din 19 mai 2015, pronunțată în Cauza Fălie împotriva României, paragraful 19.

¹² Hotărârea din 22 octombrie 1996, pronunțată în Cauza Stubbings și alții împotriva Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, paragraful 50; Hotărârea din 28 octombrie 1998, pronunțată în Cauza Osman împotriva Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, paragraful 147; Cauza Garcia Manibardo împotriva Spaniei, citată anterior, paragraful 36.

40. Procedurile prelabile au fost recunoscute în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului ca limitări admise în exercițiul dreptului de acces la instanță, arătându-se însă că intervenția inițială a organismelor administrative, care au sau nu prerogative judiciare, poate fi justificată dacă aceste organisme se supun controlului ulterior al unui organ judiciar cu competență deplină, care garantează drepturile prevăzute de art. 6 paragraful 1 din Convenție¹³.

¹³ Hotărârea din 10 februarie 1983, pronunțată în Cauza Albert și Le Compte împotriva Belgiei, paragraful 29; Hotărârea din 23 iunie 1981, pronunțată în Cauza Le Compte, Van Leuven și De Meyere împotriva Belgiei, paragraful 51; Hotărârea din 24 mai 2005, pronunțată în Cauza Buzescu împotriva României, paragraful 60.

41. Totodată, în măsura în care neîndeplinirea unei condiții în exercitarea dreptului nu se datorează culpei titularului dreptului la exercițiul căii de atac, iar responsabilitatea modului de îndeplinire a acesteia, impusă de lege, revenea unor organe publice ale statului, în exercițiul funcțiunii lor, el nu poate fi decăzut din posibilitatea de a o pune în valoare și nu are a fi „ținut responsabil”.¹⁴

¹⁴ Hotărârea din 11 ianuarie 2001, pronunțată în Cauza Platakou împotriva Greciei, paragraful 39.

42. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a mai subliniat că, deși este adevărat că autorităților naționale le revine, în primul rând, sarcina de a interpreta și de a aplica normele de natură procedurală, un formalism excesiv în aplicarea acestora se poate dovedi contrar art. 6 paragraful 1 din Convenție atunci când acesta se face în detrimentul uneia dintre părți.¹⁵

¹⁵ Hotărârea din 8 ianuarie 2013, pronunțată în Cauza S.C. Raisa M. Shipping S.R.L. împotriva României, paragraful 29.

43. Din perspectiva celor anterior subliniate pe tărâm constituțional și convențional, se observă că exercițiul dreptului de acces la instanță al expropriatului este afectat atunci când acesta nu poate deveni concret și efectiv, din cauza conduitei nejustificate a expropriatorului/comisiei în îndeplinirea obligațiilor în termenele legale sau, în lipsă, a unor termene rezonabile, durata procedurii putând fi apreciată ca fiind rezonabilă numai în măsura în care i se asigură eficacitate.





44. Expropriatorul/Comisia nu poate amâna sine die îndeplinirea obligațiilor legale și este necesar ca o astfel de conduită să fie sancționată, întrucât produce efecte în detrimentul expropriatului, care este pus într-o situație de incertitudine privind proprietatea sa, de care este lipsit și referitor la care, de cele mai multe ori, s-a și finalizat obiectivul pentru care a fost depozitat. Altfel, acest drept este iluzoriu.

45. În acest context, prin obstrucționarea determinată de organele administrative, dreptul de acces la instanță este amânat fără termen, acesta fiind, fără îndoială, afectat sau chiar lipsit de substanță.

46. Într-adevăr, cum se susține într-una dintre opinii, transferul dreptului de proprietate la expropriator nu operează până la data consemnării sumelor aferente despăgubirii – art. 9 alin. (4) din Legea nr. 255/2010, însă la acest moment nu se discută cerințele legale ale lipirii de bun, ci numai dreptul expropriatului de a se adresa unui tribunal, care să se pronunțe dacă despăgubirile consemnate în cadrul etapelor anterioare ale procedurii de expropriere respectă cerințele impuse de art. 44 alin. (3) din Constituție, art. 481 din Codul civil anterior/art. 562 alin. (3) din actualul Cod civil [în funcție de data nașterii raportului juridic dedus judecătii, art. 32 alin. (1) din Legea nr. 255/2010 prevăzând că în cazul procedurilor de expropriere aflate în curs de desfășurare, pentru continuarea realizării obiectivelor, se aplică prevederile acestei legi] și art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

47. Pentru același motiv, Decizia Curții Constituționale nr. 29 din 19 ianuarie 2012 și Decizia Curții Constituționale nr. 316 din 29 martie 2012, valorificate în susținerea opiniei contrare, nu se circumscriu cadrului procesual prezent, acestea vizând despăgubirea care se consemnează până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești pronunțate în temeiul art. 22 alin. (1) din Legea nr. 255/2010, referitor la care s-a reținut că respectă caracterul prealabil cerut de art. 44 alin. (3) din Constituție, urmând ca, pentru stabilirea cuantumului final al acesteia, să se apeleze la contestația în justiție. Mai mult, în prima decizie menționată s-a reținut și că „obligația pozitivă a legiuitorului, la nivel normativ, este aceea de a prevedea o procedură administrativă clară, precisă și neechivocă în privința stabilirii despăgubirilor”.

48. În egală măsură, este necesar să se sublinieze și că soluția oferită de opinia contrară, de solicitare a despăgubirilor aferente lipsei de folosință pe perioada de timp cât s-a întârziat emiterea hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii, nu este un remediu suficient și nu este de natură a paraliza drepturile cu caracter civil de care se poate prevala expropriatul.

49. Totodată, aplicarea literală a dispozițiilor art. 22 alin. (1) din Legea nr. 255/2010 și respingerea ca prematură/inadmisibilă a acțiunii proprietarului expropriat ar reprezenta dovada unui formalism incompatibil cu litera și spiritul art. 6 paragraful 1 din Convenție și ar aduce o atingere nejustificată dreptului acestuia de acces la o instanță pentru determinarea drepturilor sale cu caracter civil.

50. În concluzie, în contextul anterior relevat, nerecunoașterea dreptului decât ulterior epuizării procedurii administrative prealabile nesocotește plenitudinea de jurisdicție de care se bucură instanța și, în egală măsură, dreptul de acces la instanță al expropriatului, recunoscut de art. 21 alin. (1)-(3) din Constituția

României, republicată, și de art. 6 paragraful 1 din Convenție, pentru apărarea dreptului de proprietate, protejat de normele naționale și convenționale sus-menționate.

51. Pentru considerentele arătate, prin care s-a subliniat și similaritatea cu problema de drept soluționată prin Decizia nr. XX din 19 martie 2007 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Secțiunile Unite, în temeiul dispozițiilor art. 517 alin. (1) cu referire la art. 514 din Codul de procedură civilă,



ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

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

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 22 alin. (1) din Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, cu modificările și completările ulterioare, instanța de judecată este competentă să soluționeze nu numai contestația formulată împotriva hotărârii de stabilire a cuantumului despăgubirii, ci și acțiunea prin care expropriatul contestă despăgubirile estimate și solicită atât stabilirea acestora de către instanță, cât și obligarea expropriatorului la plată, ulterior emiterii deciziei de expropriere și consemnării sumelor aferente despăgubirilor, în cazul lipsei nejustificate a acestei hotărâri.

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

Pronunțată în ședință publică astăzi, 8 aprilie 2019.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

GABRIELA ELENA BOGASIU

Magistrat-asistent,

Mihaela Lorena Mitroi

 Fără categorie (<https://www.iccj.ro/category/fara-categorie/>)

◀ Comunicat privind deciziile pronunțate în recurs în
interesul legii în ședința din 8 aprilie 2019
(<https://www.iccj.ro/2019/04/08/comunicat-privind->

Minuta deciziei nr. 14 din 8 aprilie 2019 ▶
(<https://www.iccj.ro/2019/04/08/minuta-deciziei-nr-14-din-8-aprilie-2019/>)

deciziile-pronuntate-in-recurs-in-interesul-legii-in-
sedinta-din-8-aprilie-2019/)



ok.com/i/ialtaCurteDeCasatieSiJustitie)

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

Contact (<https://www.iccj.ro/contact/>)

© 2023 Înalta Curte de Casație și Justiție a României