



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

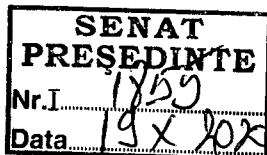
Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

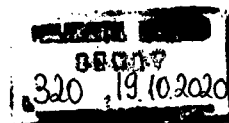
Dosar nr.872A/2020



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 63.93 / 19 OCT 2020

Domnului

Robert-Marius CAZANCIUC
VICEPREȘEDINTE AL SENATULUI



Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia Curții Constituționale nr.725 din 7 octombrie 2020, prin care Curtea Constituțională a admis sesizarea de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și a constatat că Legea privind adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art.21 alin.(6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii, este neconstituțională în ansamblul său.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTE

PROF.UNIV.DR. VALER DORNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarul nr.872A/2020

DECIZIA nr.725
din 7 octombrie 2020

asupra obiecției de neconstituționalitate a
Legii privind adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020
pentru suspendarea aplicării prevederilor art.21 alin.(6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel-Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia-Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Marieta Safta	- prim-magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate referitoare la Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art.21 alin.(6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii, formulată de Guvernul României.

2. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) teza întâi din Constituție, al art.11 alin.(1) lit.A.a) și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și



funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.3677 din 2 iulie 2020 și constituie obiectul Dosarului nr.872 A/2020.

3. În motivarea obiecției de neconstituționalitate au fost formulate, în esență, următoarele critici:

Susținerile privind încălcarea art. 16 din Constituție – Egalitatea în drepturi

4. Se arată că actul normativ criticat instituie două proceduri de despăgubire pentru fiecare categorie de beneficiari, respectiv pentru cumpărătorii de drepturi litigioase, precum și pentru foștii proprietari, aspecte care au caracter de discriminare între cele două categorii de persoane. Se invocă, în acest sens, jurisprudența a Curții Constituționale în materie.

Susținerile privind încălcarea art.1 alin.(3) și (5) din Constituție, cu referire la principiul securității raporturilor juridice

5. Se arată că legea criticată creează dificultăți de interpretare, cu consecința încetinerii sau chiar a blocării procesului de restituire. Astfel, cu privire la noua modalitate de evaluare a proprietăților care formează obiectul cererilor de restituire, se arată că, fiind în continuă fluctuație, „grilele notariale” nu oferă elementul de previzibilitate necesar unei evaluări echitabile, iar beneficiarii legilor de retrocedare nu vor ști ce conduită să adopte în raport cu scopul lor direct (să solicite soluționarea dosarului la momentul actual sau să aștepte un moment viitor în speranța obținerii unor despăgubiri mai mari).

6. Se mai arată că art.2 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.72/2020, astfel cum a fost modificat, nu este suficient de clar în privința modalității de evaluare a imobilelor. În timp ce la art.2 alin.(1) lit.a) legiuitorul a prevăzut în mod expres că evaluarea imobilelor pentru care se acordă despăgubiri urmează să se realizeze „în considerarea caracteristicilor tehnice ale imobilului și a categoriei de folosință la data preluării acestuia”, la lit.b) a aceluiași articol, această sintagmă nu a mai fost preluată, fapt ce poate conduce la interpretări diferite în

procesul de soluționare a dosarelor de despăgubire, atât în procedura administrativă, cât și în procedura judecătorească.

7. La elaborarea unui act normativ, legiuitorul trebuie să se asigure că textul de lege este formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, fără să lase loc de incertitudine. Or, în forma modificată prin legea de aprobare, lăsând o marjă largă de interpretare și aplicare pentru autoritățile care urmează să dispună acordarea de despăgubiri, textul nu este previzibil. În condițiile în care soluțiile adoptate pot atrage răspunderea sub diferite forme (administrativă, civilă, penală), pentru procesul de despăgubire, o astfel de neclaritate în textul de lege afectează principiul securității juridice în componenta sa privind calitatea actului normativ, cu consecința încălcării art.1 alin.(3) și alin.(5) din Constituție.

Susținerile privind încălcarea art.61 alin.(2) și a art.75 alin.(1) din Constituție, cu referire la principiul bicameralismului

8. Se arată că Guvernul României a adoptat Ordonanța de urgență nr.72/2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art.21 alin.(6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii, precizând/afirmând în expunerea de motive că actul normativ s-a impus pentru o serie de motive care vizau asigurarea unui sistem de despăgubiri unitar, prevenirea riscului ca modificările succesive ale grilelor să întârzie procesul de soluționare a dosarelor de despăgubiri etc., sens în care s-a propus suspendarea aplicării art.21 alin.(6) din Legea nr.165/2013, perioadă în care evaluarea imobilelor urma să se efectueze prin aplicarea grilei notariale valabile la data intrării în vigoare a actului normativ mai sus menționat.

9. În cadrul procesului legislativ de aprobare a ordonanței de urgență, Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a dispus respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020, iar Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională,



a votat legea de aprobare cu modificări față de forma actului normativ care a emanat de la Guvern. Astfel, direct în etapa decizională a procesului de legiferare, intenția de reglementare a Guvernului și forma adoptată de Senat au fost modificate substanțial în Camera Deputaților, art.2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.72/2020 fiind amendat în sensul că evaluarea imobilelor să se facă diferențiat, în funcție de calitatea persoanei care urmează să primească despăgubiri. Or, prevederea în discuție nu a făcut nici obiectul intenției de reglementare a Guvernului, nici obiectul dezbaterilor în Camera de reflecție, ci reprezintă o modificare sustrasă circuitului legislativ firesc, fiind expusă pentru prima dată în faza decizională, context în care a fost și adoptată.

10. În continuare, autorul sesizării invocă jurisprudența Curții Constituționale referitoare la principiul bicameralismului, apreciind în raport cu aceasta că în procesul legislativ este esențial pentru Camera decizională să respecte atât intenția, materia și obiectul de reglementare avute în vedere de către inițiator, cât și forma și conținutul soluției legislative adoptate de către prima Cameră sesizată. În caz contrar, în măsura în care Camera decizională nu ar fi ținută de aceste principii constituționale, s-ar crea contextul în care aceasta ar putea legifera în mod singular, anihilând voința primei Camere sesizate și, în consecință, și-ar aroga în integralitate rolul de unică autoritate legiuitoare, care aparține, conform Constituției, celor două structuri ale Parlamentului.

11. Prin urmare, se apreciază că, în cadrul Camerei decizionale, Proiectul de lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020 a fost modificat în mod substanțial, cantitativ, atât în raport cu forma inițiatorului, cât și cu cea adoptată de către prima Camera sesizată, respectiv Senatul. Or, având în vedere că în Camera de reflecție ordonanța de urgență a fost respinsă, amendamentele promovate de către Camera Deputaților au condus la modificarea substanțială a configurației actului normativ, acestea vizând cadrul general din domeniul restituirii proprietății, prin care a fost stabilită o unică modalitate de

evaluare a bunurilor imobile care nu mai pot fi restituite în natură, dar creează, în mod evident, un tratament diferențiat, discriminatoriu, între beneficiarii legilor reparatorii. Astfel, având în vedere că soluțiile legislative adoptate de către Camera decizională nu au izvor nici în voința inițiatorului și nici în forma adoptată de prima Cameră sesizată, procesul legislativ din Camera Deputaților s-a concretizat prin încorporarea unor amendamente străine de intenția de reglementare și de obiectul concret al actului normativ inițiat de către Guvernul României.

12. În opinia autorului sesizării, totalitatea amendamentelor excedează fondului procesului legislativ derulat atât de către Guvern, în calitate de legiuitor delegat, cât și de către Senat, care au avut în vedere strict adoptarea unui act normativ menit să coreleze o serie de prevederi pentru buna funcționare a procesului de acordare a despăgubirilor. În concluzie, prin amendamentele adoptate, Camera decizională a modificat arhitectura actului normativ, ceea ce, conform prevederilor Legii fundamentale și jurisprudenței Curții Constituționale, reprezintă o încălcare a principiului bicameralismului.

Susținerile privind încălcarea art.111 alin.(1) și a art. 138 alin.(5) din Constituție, respectiv a obligației de a indica sursa de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare

13. Se arată că, din analiza parcursului procesului legislativ, reiese că Parlamentul nu și-a îndeplinit obligația constituțională de a solicita Guvernului o informare cu privire la dinamica prevederilor bugetului de stat în contextul soluțiilor legislative propuse, obligație care reiese și din dispozițiile constituționale ale art. 138 alin.(2), care prevăd că Guvernul are competența exclusivă de a elabora proiectul bugetului de stat și de a-l supune spre aprobare Parlamentului.

14. Art. 138 din Constituție, la alin.(5), prevede că nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare, obligativitate care la nivel infraconstituțional a fost transpusă prin prevederile art.15 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și în art.15 alin.(1) lit.a) din Legea



responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, care stabilesc obligația de întocmire a fișei financiare, care trebuie să cuprindă schimbările anticipate în veniturile și cheltuielile bugetare pentru anul curent și următorii 4 ani; estimări privind eşalonarea creditelor bugetare și a creditelor de angajament, în cazul acțiunilor anuale și multianuale care conduc la majorarea cheltuielilor; măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor sau a minusului de venituri pentru a nu influența deficitul bugetar.

15. Or, deși ordonanța de urgență în cauză a fost aprobată în scopul expres de a preîntâmpina impactul financiar negativ asupra bugetului de stat, după cum reiese din expunerea de motive, adoptarea acesteia cu modificări deturneză viziunea financiară a Guvernului, la acest moment, în lipsa fișei financiare și a informărilor în acest sens din partea Guvernului, fiind dificil de indicat dacă intenția Executivului a fost respectată de către Camera Deputaților. Mai mult, critica de neconstituționalitate este întărită de faptul că aceste cheltuieli nu au fost analizate și cuprinse în legea bugetului de stat pe anul 2020 la momentul adoptării, întrucât impactul bugetar determinat de aprobarea cu modificări a ordonanței de urgență nu a fost inclus în Legea nr.5/2020 privind bugetul de stat pe anul 2020.

16. Așadar, raportat la aspectele prezentate, procesul legislativ de aprobare sau de respingere a ordonanței de urgență trebuia să conțină în mod obligatoriu fișa financiară care emană de la Guvern, ca urmare a analizei soluției legislative în contextul dispozițiilor legii bugetului de stat. În schimb, legiuitorul primar a procedat la supunerea la vot și adoptarea legii de aprobare în lipsa elementelor obligatorii prevăzute de art. 138 din Constituție. Or, în interpretarea art.138 alin.(5) din Constituție, Curtea Constituțională a arătat că cerința prevăzută la articolul de lege impune stabilirea concomitentă a unei cheltuieli cu sursa de finanțare, adică a venitului necesar pentru suportarea ei, spre a se evita consecințele economice și sociale profund negative ale stabilirii unei cheltuieli bugetare fără acoperire (Decizia nr.1657 din 28 decembrie 2010). Prin urmare, în consonanță cu

jurisprudența Curții Constituționale, pentru neîndeplinirea de către Parlament a obligației de a solicita o informare din partea Guvernului cu privire la cheltuielile bugetare angajate prin soluția legislativă propusă, se impune a se constata încălcarea art.111 alin.(1) și a art.138 alin.(5) din Constituție.

Susținerile privind încălcarea art. 148 alin.(2) și alin.(4) din Constituție referitoare la prioritatea reglementărilor cu caracter obligatoriu ale Uniunii Europene față de dispozițiile contrare din legile interne

17. Se arată că art.104 din Tratatul de la Maastricht, instituind Uniunea Europeană (tratat care a devenit parte a dreptului intern prin Legea nr.154/2005), precum și art. 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene reglementează o anumită disciplină bugetară, impunând statelor membre o obligație generală, aceea de a evita deficitele publice excesive. Raportul dintre datoria publică și produsul intern brut (PIB) nu trebuie să depășească „valorile de referință” stabilite prin Protocol (anexă la Tratat), respectiv 3%, pentru raportul dintre deficitul public prevăzut sau real și PIB. Or, având în vedere că prin Legea bugetului de stat pe anul 2020 nr.5/2020 deficitul bugetar s-a stabilit la 74.300,5 milioane lei [art.2 alin.(2) din actul normativ anterior menționat], iar efortul bugetar generat de această cheltuială ar avea un impact ridicat prin raportare la numărul beneficiarilor, o atare măsură încalcă dispozițiile art.148 din Constituție pentru că afectează capacitatea statului de a atinge ținta de deficit și, în consecință, respectarea angajamentelor asumate la nivelul Uniunii Europene.

18. Astfel, se apreciază că legea de aprobare trebuia analizată în mod integrat, în contextul Legii bugetului de stat nr.5/2020, fiind necesare o regândire și o modificare corespunzătoare a acesteia din urmă atât pe latura de venituri, cât și pe cea de cheltuieli. Prin urmare, față de cele arătate, având în vedere că modalitatea de legiferare aduce atingere obligațiilor statului român prevăzute în actul de aderare, se impune a se constata încălcarea art.148 alin.(2) și alin.(4) din Constituție.



Sușținerile privind art.1 alin.(3) și alin.(5), coroborat cu art.15 alin.(5) și alin.(7) din Constituție, cu referire la principiul cooperării și colaborării loiale între autorități

19. Se arată că, în concordanță cu considerentele reținute de Curtea Constituțională prin Decizia nr.611 din 3 octombrie 2017, acest motiv de neconstituționalitate extrinsecă este întemeiat prin raportare la consecințele comportamentului Parlamentului, concretizat prin eludarea dreptului pozitiv reprezentat de dispozițiile art.111 din Constituție, care stabilesc obligativitatea consultării Guvernului în materia inițiativelor legislative având ca obiect aspecte cu impact asupra bugetului de stat. Este necesar să se constate că prin maniera în care Camera decizională a înțeles să legifereze nu s-a produs numai o încălcare a obligațiilor de a solicita informații Guvernului și de a nu interveni asupra cheltuielilor bugetare prestabilite, aspecte care atrag încălcarea art.111 și a art. 138 din Constituție, dar și că prin această conduită, Parlamentul a nesocotit, în cele din urmă, principiul constituțional al cooperării și colaborării loiale, prin aceea că a eludat competența Guvernului în procesul de legiferare a aspectelor care generează impact financiar asupra bugetului de stat.

20. Având în vedere considerentele mai sus enunțate, se apreciază că Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art.21 alin.(6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii încalcă prevederile art.1 alin.(3) și alin.(5), ale art.16, ale art.61 alin.(2) și ale art.75 alin.(1), ale art.111 alin.(1) și ale art.138 alin.(5), ale art.148 alin.(2) și alin.(4), ale art.1 alin.(3) și alin.(5), coroborat cu art.115 alin.(5) și alin.(7) din Constituție.

21. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) și ale art.17 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizarea a

fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului și Avocatului Poporului pentru a comunica punctele lor de vedere.

22. Președintele Camerei Deputaților a transmis punctul său de vedere prin care apreciază că sesizarea de neconstituționalitate este neîntemeiată.

23. Astfel, în ceea ce privește pretinsa încălcare a art.16 din Constituția României, precum și a securității raporturilor juridice, se arată că obiectul legii supuse controlului de constituționalitate este aprobarea Ordonanței de urgență nr.72/2020 prin care se suspendă aplicarea prevederilor art. 21 alin. (6) din Legea nr. 165/2013, cu referire la modalitatea legală prin care se face evaluarea imobilelor în vederea acordării despăgubirilor. Mai mult decât atât, prin art. 2 al Ordonanței de urgență în cauză, Guvernul stabilește că pe perioada suspendării calculul se face pe o grilă notarială valabilă în trecut, respectiv cea din anul 2013, afectând astfel, pe lângă principiul neretroactivității, și principiul nediscriminării între persoanele care au primit despăgubiri deja în baza articolului de lege suspendat și persoanele care în prezent primesc despăgubiri potrivit normei „tranzitorii” a Guvernului, calculul făcându-se pe grila notarială din anul 2013. Se apreciază că dispoziția Guvernului creează o discriminare între persoanele care au primit despăgubiri deja în baza articolului de lege suspendat și persoanele care în prezent primesc despăgubiri potrivit normei „tranzitorii” fără a avea criterii sau practici justificate obiectiv de un scop legitim. Potrivit punctului de vedere astfel exprimat, prin legea adoptată se repară caracterul discriminatoriu instituit de Guvern, prin faptul că modalitatea de redactare aprobată de Parlament instituie acele criterii justificate obiectiv de un scop legitim, ceea ce lipsea în forma redată de Guvern, și anume: grila notarială din anul 2013 se aplică pentru calculul despăgubirilor doar în cazul în care persoana care primește despăgubirile nu este fostul proprietar ori moștenitor al acestuia. Concluzionând, în situația în care proprietarul ori moștenitorii acestuia au înstrăinat „drepturile litigioase” și, în consecință, despăgubirile le primește o altă persoană decât cea nedreptățită de



fostul regim, atunci această situație constituie un criteriu justificat obiectiv pentru instituirea unui alt calcul, pentru că esența Legii nr.165/2013 o reprezintă tocmai repararea unei nedreptăți suferite de proprietarii cărora li s-au naționalizat proprietățile abuziv, nicidecum acordarea unor despăgubiri altor persoane decât proprietarii afectați ori moștenitorii acestora. Însă persoanele care au cumpărat aceste "drepturi litigioase", beneficiind de contextul social, rezultând o disproporție vădită între prețul cu care au cumpărat drepturile litigioase și despăgubirile primite ulterior, primesc despăgubirile făcându-se calculul pe grila notarială din anul 2013, însă proprietarii afectați ori moștenitorii primesc despăgubirile potrivit grilei notariale aflate în vigoare la data acordării despăgubirii.

24. De asemenea, prin instituirea acestei norme de către Parlament, prin care se repară caracterul discriminatoriu, s-au securizat și raporturile juridice primare, în sensul că legea astfel adoptată de Parlament consfințește și apără chintesența Legii de bază nr. 165/2013: reparația justă acordată direct persoanelor care au fost ele însele victime ale fostului regim ori moștenitorilor acestora. În schimb, persoanelor care primesc despăgubiri în baza unui contract de cumpărare a drepturilor litigioase li se aplică același principiu, în speță acordarea despăgubirilor, însă, într-un raport de justă proporționalitate, pe baza grilei notariale din anul 2013, aceștia nefiind persoanele afectate direct de către fostul regim, iar diferența dintre prețul cumpărării drepturilor litigioase și despăgubirile primite trebuie să aibă un caracter reparatoriu și nu un caracter de profit.

25. În ceea ce privește afirmația autorului sesizării cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art. 1 alin. (3) și (5), coroborate cu cele ale art.115 alin.(5) și (7) din Constituția României, republicată, se apreciază că este nefondată. Se arată că forma art. 2 adoptat de Parlament clarifică și repară ceea ce Guvernul, în calitate de autor atât al ordonanței de urgență aprobate prin legea supusă controlului de constituționalitate, cât și al sesizării de neconstituționalitate, a impus

în mod discriminatoriu, afectând însuși scopul Legii de bază, nr. 165/2013, acela de justă reparare acordată victimelor fostului regim din perspectiva dreptului de proprietate. În consecință, articolul clarifică două tipuri de beneficiari: beneficiarii victime directe ale regimului (aflați în logica juridică a actului normativ) și beneficiari care nu au fost direct afectați de fostul regim, ci au cumpărat niște drepturi litigioase.

26. În ceea ce privește reclamata afectare a principiului colaborării loiale, se afirmă că „Guvernul are o conduită juridică uzurpatoare atât nefirească, cât și neconstituțională, de legiuitor ordinar”; „Guvernul are o atitudine absolut neloială și neconstituțională nerespectând legile Parlamentului, atât cele de respingere sau adoptare a ordonanțelor sale, cât și Legile adoptate în celelalte cazuri”, sens în care se fac o serie de considerații referitoare la exemple de „nesupunere în fața Legii și de încălcare a acesteia de către Guvern”.

27. Se apreciază ca fiind nefondată și critica privitoare la pretinsa încălcare a art.61 și a art.75 alin.(1) din Constituție, care consacră principiul bicameralismului. Se arată că din fișa legii supuse controlului de constituționalitate se constată că aceasta a parcurs în mod corect, complet, regulamentar și constituțional întreaga procedură impusă de parcursul procesului legislativ. Totodată, pornind de la principiul derivat din prevederile art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (3) din Constituția României, republicată, potrivit căruia legea este, cu aportul specific al fiecărei Camere, opera întregului Parlament, se apreciază că modificările aduse la Camera Deputaților nu se circumscriu criteriilor esențiale stabilite de Curtea Constituțională pentru determinarea cazurilor în care, prin procedura legislativă derulată, se încalcă principiul bicameralismului. Se consideră că autorul sesizării este în eroare atunci când afirmă că „intenția de legiferare a Guvernului și forma adoptată de Senat au fost modificate substanțial în Camera Deputaților”. În primul rând, în speța dedusă judecării instanței de contencios constituțional nu ne aflăm în prezența unei „forme adoptate de Senat”, ci ordonanța



de urgență a Guvernului ce face obiectul legii supuse controlului constituțional a fost respinsă de Senat. În al doilea rând, nu ne aflăm nici în prezența unei „intenții de legiferare a Guvernului”, această sintagmă traducându-se în termeni de specialitate în proiect de lege inițiat de Guvern. Obiectul legii privește o ordonanță de urgență adoptată de Guvern care nu mai constituie o „intenție de legiferare”, ci este lege *sui-generis* și produce efecte juridice. Ca orice ordonanță de urgență, și aceasta se supune spre dezbateră și aprobare/respingere Parlamentului, potrivit art. 115 din Constituția României, republicată. Parlamentul, unica autoritate legiuitoare a țării – în calitatea sa constituțională de legiuitor originar - a aprobat Ordonanța de urgență nr. 72/2020 emisă de legiuitorul delegat, Guvernul, cu o modificare. Această modificare, numită de autorul sesizării în termeni politici și nu juridici „sustrasă circuitului legislativ firesc”, a fost adoptată de Camera Deputaților în calitate de Camera decizională. Această modificare nu avea cum să facă obiect al dezbaterii în prima Cameră sesizată, respectiv Senatul, pentru că acesta a respins ordonanța de urgență a Guvernului în cauză. Însuși autorul sesizării admite că Parlamentul, în cadrul procesului de legiferare, reprezintă o entitate indivizibilă, invocând decizii ale Curții Constituționale (Deciziile nr. 710 din 6 mai 2009, nr.358 din 17 martie 2009, nr.89 din 28 februarie 2017, nr.260 din 27 aprilie 2017). Așadar, susținerea autorului sesizării conform căreia norma juridică reclamată ar fi neconstituțională, fiind adoptată de Camera decizională, nu poate fi reținută, Parlamentul, în deciziile sale de legiferare în cadrul celor două Camere, fiind indivizibil.

28. Se mai arată că, deși se invocă Deciziile Curții Constituționale nr. 472 din 22 aprilie 2008, nr.624 din 26 octombrie 2016, nr.89 din 28 februarie 2017, în susținerea afirmațiilor proprii, autorul sesizării nu aprofundează temeinic aceste decizii, întrucât în speță nu putem vorbi nici despre o formă adoptată de Camera Deputaților diferită de forma adoptată de Senat, pentru că Senatul nu a adoptat, ci a respins ordonanța de urgență. De asemenea, nu se poate lua în considerare nici

argumentația „deturnării de la finalitatea urmărită de inițiator”, întrucât, în această speță, obiectul este o ordonanță de urgență, și nu o inițiativă legislativă. În această logică juridică, ar însemna că Parlamentul nu ar putea modifica nicio ordonanță de urgență a Guvernului, pentru a nu „deturna finalitatea urmărită de inițiator”.

29. Cu privire la afirmația autorului sesizării privind pretinsa încălcare a art. 111 alin. (1) și a art. 138 alin. (5) din Constituția României, potrivit căreia nu s-a indicat sursa de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare, se arată că este nefondată, întrucât modificarea adoptată de către Parlament nu reprezintă o cheltuială nouă. Art.21 alin. (6) din Legea nr. 165/2013, suspendat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 72/2020, prevedea acordarea despăgubirilor prin calcul efectuat conform grilei notariale aflate în vigoare. Prin legea de aprobare a acestei ordonanțe de urgență nu s-a modificat norma juridică de suspendare prevăzută la art. 1 din același act normativ. Ceea ce a modificat Parlamentul este o normă tranzitorie prevăzută în această ordonanță de urgență, în speță art. 2. Astfel, prin modificarea adoptată de Parlament, acordarea despăgubirilor se face prin aplicarea grilei notariale valabile în anul 2013 pentru alte persoane decât fostul proprietar sau moștenitorii acestuia sau prin aplicarea grilei notariale valabile la data emiterii deciziei de despăgubire pentru fostul proprietar sau moștenitorii acestuia, prevedere aflată în vigoare în Legea nr. 165/2013 la art. 21 alin. (6). Așadar, în speța dedusă judecătii nu putem vorbi/nu se poate vorbi despre o nouă prevedere cu un impact bugetar, fiind vorba despre aceeași normă aflată în vigoare.

30. Mai mult decât atât, potrivit art. 15 alin. (2) din Legea finanțelor publice nr.500/2002, *”În cazul propunerilor legislative, Guvernul va transmite Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, fișa financiară prevăzută la alin. (1), în termen de 45 de zile de la data primirii solicitării”*. Așadar, Guvernul are obligația legală de a transmite fișa impactului bugetar. În cazul dedus judecătii, calificarea actului este de proiect de lege pentru aprobarea unei ordonanțe de urgență adoptate de Guvern, și nu o propunere legislativă (inițiată de deputați, senatori sau cetățeni),



drept care nu era necesar să se solicite formal transmiterea impactului bugetar. Potrivit principiului colaborării loiale între instituții, precum și principiului de drept al diligenței, Guvernul trebuia să transmită *ex officio* impactul bugetar, fiind în discuție o ordonanță de urgență. Amendamentul aprobat în Comisia juridică, de disciplină și imunități, devenit după aprobarea Plenului Camerei Deputaților singura modificare adoptată de Parlament, a apărut în cursul analizei în cadrul procedurii desfășurate de organul de lucru al Parlamentului. Raportul suplimentar astfel rezultat a fost adoptat de către Comisia juridică de disciplină și imunități în ședința din data de 15 iunie 2020. Ordinea de zi pentru această ședință a Comisiei sesizată în fond a fost publicată pe site-ul Camerei Deputaților și Guvernul putea solicita participarea la această ședință. Guvernul nu a depus în prezentul dosar dovada unei astfel de solicitări, iar neefectuarea diligențelor necesare nu poate servi ca argument unui reclamant care, potrivit principiului *Actum probandi incumbit actore*, are sarcina depunerii probei.

31. De asemenea, analizând expunerea de motive care însoțește Ordonanța de urgență nr. 72/2020, obiect al Legii supuse controlului instanței constituționale, se constată că acest document nu cuprinde impactul bugetar. Considerând logica juridică a Guvernului, de altfel neadecvată, prin faptul că la art. 2 din ordonanța de urgență în cauză prevede același lucru pe care-l prevede și legea contestată, și anume calculul despăgubirilor, atunci ar fi trebuit ca în expunerea de motive să precizeze și impactul bugetar.

32. Cu privire la afirmația autorilor sesizării privind pretinsa încălcare a art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, potrivit căreia s-ar fi încălcat Tratatul UE prin faptul că se depășește deficitul bugetar, se arată că este nefondată. Astfel, documentul care impune statelor-membre limita deficitului bugetar, anume Pactul de stabilitate și de creștere, a fost suspendat la 23 aprilie 2020, activându-se clauza derogatorie: „articolul 5 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 prevăd că «în perioade de recesiune economică gravă în zona

euro sau în Uniune în ansamblu, statele membre pot fi autorizate să devieze temporar de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu, cu condiția ca acest lucru să nu pună în pericol sustenabilitatea bugetară pe termen mediu»”.

33. Pe fond, pretinsele încălcări sunt nefondate pentru că legea supusă controlului de constituționalitate nu aduce o cheltuială bugetară nouă. Aceasta este în vigoare și suspendată în anul 2020 prin Ordonanța de urgență nr. 72/2020 și calculată altfel ca măsură tranzitorie. Din analiza sesizării, se constată că, în realitate, autorul acesteia reclamă faptul că actualul art. 21 alin. (6) din Legea nr. 165/2013 încalcă prevederile Uniunii Europene cu privire la limita deficitului bugetar, or, Legea nr.165/2013 nu constituie obiect al prezentului control constituțional. Nu se achiesează la procedura suspendării unei legi doar pentru că ar depăși bugetul, pentru că atunci s-ar admite suspendarea tuturor legilor aflate în vigoare pentru că produc cheltuieli și, implicit, deficit bugetar. O asemenea logică juridică este inacceptabilă. Mai mult decât atât, tratatele invocate de autorul sesizării recomandă o disciplină bugetară, nu impun niciun procent maxim de deficit. Este o recomandare care se analizează în raport cu situația la nivel național. Astfel, prin esența ei, o recomandare nu poate fi încălcată. Având în vedere considerentele expuse, se apreciază că sesizarea de neconstituționalitate formulată este neîntemeiată.

34. Președintele Senatului și Avocatul Poporului nu au comunicat punctele lor de vedere.

35. La termenul de judecată din data de 23 septembrie 2020, Curtea a amânat pronunțarea pentru data de 7 octombrie 2020, când a pronunțat prezenta decizie.



CURTEA,

examinând sesizarea de neconstituționalitate, punctul de vedere al președintelui Camerei Deputaților, raportul întocmit de judecătorul-raportor, dispozițiile criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

36. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.a) din Constituție, precum și ale art.1, art.10, art.15 și art.18 din Legea nr.47/1992, să soluționeze sesizarea de neconstituționalitate.

37. Astfel, sesizarea a fost formulată de Guvern, autoritate aflată între titularii dreptului de sesizare a Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate, în conformitate cu prevederile art.146 lit.a) teza întâi din Constituție. Obiectul sesizării se încadrează în competența Curții, stabilită de textele mai sus menționate, acesta vizând Legea privind adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art.21 alin.(6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii, lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată. În ceea ce privește termenul de sesizare, se constată că, potrivit fișei legislative, legea criticată a fost adoptată în data de 17 iunie 2020 de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională. La aceeași dată a fost depusă la secretarul general al Camerei Deputaților, pentru exercitarea dreptului de sesizare a Curții Constituționale, iar la data de 19 iunie 2020 a fost trimisă la promulgare. Sesizarea de neconstituționalitate a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 2 iulie 2020, așadar în cadrul termenului stabilit de art.77 alin.(1) din Constituție. Rezultă, așadar, că sesizarea este admisibilă sub toate cele trei aspecte menționate, ce privesc legalitatea sesizării.

38. Prevederile constituționale invocate în susținerea obiecției de neconstituționalitate sunt cuprinse în art.1 alin.(3) și (5) cu referire la principiul

securității juridice, art.1 alin.(3) și (5) coroborat cu art.115 alin.(5) și (7) cu referire la principiul cooperării loiale între autorități, art.16 – *Egalitatea în drepturi*, art.61 alin.(2) și art.75 alin.(1) cu referire la principiul bicameralismului, art.111 alin.(1) și art.138 alin.(5) cu referire la obligația indicării sursei de finanțare pentru aprobarea cheltuielilor bugetare și art.148 alin.(2) cu referire la prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări europene cu caracter obligatoriu față de dispozițiile contrare din legile interne.

39. Examinând pe fond obiecția de neconstituționalitate formulată de Guvernul României, Curtea reține următoarele:

40. În ceea ce **privește parcursul legislativ al actului normativ criticat și soluția legislativă pe care o consacră**, se observă, mai întâi, că prin art.I pct.2 din Legea nr. 22/2020 pentru modificarea Legii 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 și pentru completarea articolului 4 din 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. 221 din 18 martie 2020, a fost modificat art. 21 alin.(6) din Legea nr.165/2013 după cum urmează: *„(6) Evaluarea imobilului care face obiectul deciziei se face prin utilizarea grilei notariale valabile la data emiterii deciziei de către Comisia Națională și se exprimă în puncte. Un punct are valoarea de un leu.”*

41. Anterior modificării, art.21 alin.(6) din Legea nr.165/2013 avea următorul cuprins, stabilit prin Legea nr.111/2017 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.98/2016 pentru prorogarea unor termene, instituirea unor noi termene, privind unele măsuri pentru finalizarea activităților cuprinse în contractele încheiate în cadrul Acordului de împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare pentru finanțarea Proiectului



privind reforma sistemului judiciar, semnat la București la 27 ianuarie 2006, ratificat prin Legea nr. 205/2006, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.399 din data de 26 mai 2017: *„Evaluarea imobilului ce face obiectul deciziei se face prin aplicarea grilei notariale valabile la data intrării în vigoare a Legii 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, în considerarea caracteristicilor tehnice ale imobilului și a categoriei de folosință la data preluării acestuia, și se exprimă în puncte. Un punct are valoarea de un leu.”*

42. Aplicarea prevederilor art.21 alin.(6) din Legea nr.165/2013, în redactarea dată prin Legea nr. 22/2020, a fost suspendată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.72/2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.412 din 19 mai 2020, având următorul cuprins:

„Art.1. – Aplicarea prevederilor art. 21 alin. (6) din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 278 din 17 mai 2013, cu modificările și completările ulterioare, se suspendă de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență până la data de 1 martie 2021.

Art. 2. – Pe perioada suspendării prevăzute la art.1, evaluarea imobilelor pentru care se acordă despăgubiri se face prin aplicarea grilei notariale valabile la data intrării în vigoare a Legii nr.165/2013, în considerarea caracteristicilor tehnice ale imobilului și a categoriei de folosință la data preluării acestuia, și se exprimă în puncte. Un punct are valoarea de un leu.

Art. 3. – În situația în care grila notarială prevede valori doar pentru terenurile din categoria «curți-construcții», iar terenul preluat în mod abuziv de stat avea o

altă categorie de folosință, valoarea despăgubirilor se stabilește prin aplicarea unei reduceri de 50% din valoarea pentru terenurile «curți-construcții».

Art. 4. – În situația în care grilele notariale sunt elaborate în moneda națională a României, leul, valoarea imobilelor pentru care se acordă despăgubiri se actualizează cu indicele de creștere a prețurilor de consum pentru perioada mai 2013 - data aprobării emiterii deciziei de către Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor.”

43. Potrivit preambulului Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020, aceste măsuri sunt motivate după cum urmează: *„necesitatea asigurării unui sistem de despăgubiri unitar și echitabil pentru toți foștii proprietari ale căror imobile nu pot fi restituite în natură și pentru care se acordă măsuri compensatorii prin Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, respectiv prin Comisia Națională pentru Compensarea Imobilelor și prin Ministerul Finanțelor Publice, dat fiind faptul că prin criteriile diferite avute în vedere la elaborarea grilelor notariale din anul 2020 s-a creat premisa unor inechități la stabilirea despăgubirilor pentru foștii proprietari, având în vedere că unele grile notariale elaborate pentru anul 2020 au suferit modificări și după data de 21 martie 2020, dată la care a fost stabilită o nouă procedură de evaluare, pentru a preveni riscul ca modificările succesive ale grilelor notariale să întârzie procesul de soluționare a dosarelor de despăgubire, cu consecința afectării drepturilor foștilor proprietari, în condițiile în care statul este obligat să respecte hotărârea-pilot «Maria Athanasiu și alții împotriva României» pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului la data de 12 octombrie 2010, în sensul instituirii unor mecanisme unitare de stabilire a despăgubirilor, care să asigure un just echilibru între interesele foștilor proprietari și interesul general al colectivității, dat fiind faptul că o încetinire a ritmului de soluționare a dosarelor de despăgubire creează premisele sancționării statului român de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului pentru nerespectarea obligațiilor asumate în domeniul restituirii*



imobilelor preluate abuziv în perioada regimului comunist, dat fiind faptul că procesul de restituire a fostelor proprietăți nu poate fi oprit sau întârziat și nici nu poate conduce la emiterea unor decizii de despăgubire disproporționate, deși vizează aceleași tipuri de imobile, cu scopul de a preveni apariția de noi litigii cu privire la valoarea despăgubirilor, cauzate de data soluționării dosarelor și de variațiile grilelor notariale, pentru a preîntâmpina impactul financiar negativ asupra bugetului de stat prin aplicarea de sancțiuni de către instanțele de judecată naționale și internaționale, pentru a permite statului român să își poată distribui într-un mod previzibil resursele financiare pe fondul situației determinate de răspândirea coronavirusului Sars-Cov-2.”

44. Proiectul Legii de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020 a fost înregistrată la Senat pentru dezbatere cu nr.b266 (adresa nr.E97/18/05/2020). În data de 3 iunie 2020, Senatul a adoptat Legea privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art.21 alin.(6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii, cuprinzând un articol unic, cu următorul conținut: „*Se respinge Ordonanța de urgență a Guvernului nr.72 din 14 mai 2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art.21 alin.(6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.412 din 19 mai 2020.”*

45. Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, a adoptat Legea privind adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art. 21 alin. (6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii, care conține, de asemenea un articol unic, cu următorul cuprins:

*„Articol unic. - Se adoptă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 72 din 14 mai 2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art. 21 alin. (6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 412 din 19 mai 2020, cu următoarea modificare:
«Art. 2. - (1) Pe perioada suspendării prevăzute la art. 1, evaluarea imobilelor pentru care se acordă despăgubiri se face astfel:*

a) prin aplicarea grilei notariale valabile la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, în considerarea caracteristicilor tehnice ale imobilului și a categoriei de folosință la data preluării acestuia, în dosarele în care se acordă măsuri compensatorii altor persoane decât titularul dreptului de proprietate, fost proprietar sau moștenitorii legali ori testamentari ai acestuia;

b) prin utilizarea grilei notariale valabile la data emiterii deciziei de către Comisia Națională, în dosarele în care se acordă măsuri compensatorii titularului dreptului de proprietate, fost proprietar sau moștenitorilor legali ori testamentari ai acestuia, iar dreptul de proprietate nu a fost tranzacționat după preluarea abuzivă de stat a imobilului.

(2) Evaluarea imobilelor pentru care se acordă despăgubiri se exprimă în puncte. Un punct are valoarea de un leu.»”

46. Acesta este conținutul normativ al legii criticate în prezenta cauză în raport cu o serie de prevederi constituționale. Procedând la examinarea acestor critici în ordinea stabilită de autorul sesizării, Curtea se va pronunța asupra susținerilor referitoare la încălcarea art.16 din Constituție – **Egalitatea în drepturi.**



47. Analizând Legea privind adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art.21 alin.(6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii cu raportare la normele constituționale invocate, Curtea constată că, într-adevăr, aceasta instituie modalități diferite de evaluare a imobilelor pentru care se acordă despăgubiri, în funcție de beneficiarul despăgubirii. Astfel, în ceea ce privește titularul dreptului de proprietate, fost proprietar sau moștenitorii legali ori testamentari ai acestuia, în situația în care dreptul de proprietate nu a fost tranzacționat după preluarea abuzivă de stat a imobilului, evaluarea se face *„prin utilizarea grilei notariale valabile la data emiterii deciziei de către Comisia Națională”*, în timp ce pentru alte persoane decât titularul dreptului de proprietate, fost proprietar sau moștenitorii legali ori testamentari ai acestuia, evaluarea se face *„prin aplicarea grilei notariale valabile la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, în considerarea caracteristicilor tehnice ale imobilului și a categoriei de folosință la data preluării acestuia”*.

48. Curtea constată, totodată, că soluția legislativă prevăzută de legea criticată este diferită atât de cea consacrată de art.21 alin.(6) anterior modificării prin Legea nr.22/2020 (când evaluarea imobilului ce constituie obiectul deciziei se făcea – indiferent de beneficiar - prin aplicarea grilei notariale valabile la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013), cât și de cea consacrată de Legea nr.22/2020 (potrivit căreia evaluarea imobilului care constituie obiectul deciziei - indiferent de beneficiar - se făcea prin utilizarea grilei notariale valabile la data emiterii deciziei de către Comisia Națională). Practic, legea criticată consacră o soluție legislativă hibridă, rezultată din combinarea celor două soluții legislative menționate, introdusă prin amendamentele propuse și aprobate în Camera decizională, și fără a se reține vreo motivare a acestei soluții.

49. Potrivit punctului de vedere al președintelui Camerei Deputaților, transmis Curții Constituționale și atașat la dosarul cauzei, soluția legislativă este menită să repare „caracterul discriminatoriu instituit de Guvern”, prin faptul că în situația în care proprietarul ori moștenitorii acestuia au înstrăinat „drepturile litigioase” și, în consecință, despăgubirile le primește o altă persoană decât cea nedreptățită de fostul regim, atunci această situație constituie un criteriu justificat obiectiv pentru instituirea unui alt calcul pentru că esența Legii nr.165/2013 o reprezintă tocmai repararea unei nedreptăți suferite de proprietarii cărora li s-au naționalizat proprietățile abuziv, nicidecum acordarea unor despăgubiri altor persoane decât proprietarii afectați ori moștenitorii acestora. Ca urmare, persoanele care au cumpărat aceste „drepturi litigioase”, rezultând o disproporție vădită între prețul cu care au cumpărat drepturile litigioase și despăgubirile primite ulterior, primesc despăgubirile făcându-se calculul pe grila notarială din anul 2013, însă proprietarii afectați ori moștenitorii primesc despăgubirile potrivit grilei notariale aflate în vigoare la data acordării despăgubirii.

50. Examinând reglementarea criticată în raport cu criticile privind încălcarea art.16 din Constituție, formulate de autorul sesizării, ținând seama și de *ratio legis*, așa cum rezultă din punctul de vedere formulat de președintele Camerei Deputaților, Curtea observă că, într-o jurisprudență constantă, a statuat că „principiul egalității în drepturi presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite” (Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1 din 8 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994). Egalitatea implică și un drept la diferență, sens în care Curtea a reținut, de asemenea într-o jurisprudență constantă, că „principiul egalității nu interzice reguli specifice, în cazul unei diferențe de situații. Egalitatea formală ar conduce la aceeași regulă, în ciuda diferenței de situații. De aceea, inegalitatea reală, care rezultă din această diferență, poate justifica reguli distincte, în funcție de scopul legii care le conține. Tocmai de aceea,



principiul egalității conduce la sublinierea unui drept fundamental, dreptul la diferență, iar în măsura în care egalitatea nu este naturală, faptul de a o impune ar însemna instituirea unei discriminări” (Decizia nr. 107 din 1 noiembrie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 85 din 26 aprilie 1996). Curtea a subliniat însă că „situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional” (Decizia nr. 86 din 27 februarie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 207 din 31 martie 2003; Decizia nr. 476 din 8 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 599 din 11 iulie 2006; Decizia nr. 573 din 3 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 363 din 25 mai 2011, Decizia nr. 366 din 25 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 644 din 2 septembrie 2014).

51. Cu referire la situația juridică a categoriilor de persoane vizate de norma criticată în prezenta cauză, în contextul analizării modalității diferite de acordare a despăgubirilor, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat atunci când a analizat constituționalitatea art. 24 alin.(1) din Legea nr.165/2013, cu modificările și completările ulterioare, având următorul cuprins: *„În dosarele în care se acordă măsuri compensatorii altor persoane decât titularul dreptului de proprietate, fost proprietar sau moștenitorii legali ori testamentari ai acestuia, se acordă un număr de puncte egal cu suma dintre prețul plătit fostului proprietar sau moștenitorilor legali ori testamentari ai acestuia pentru tranzacționarea dreptului de proprietate și un procent de 15% din diferența până la valoarea imobilului stabilită conform art. 21 alin. (6).”*

52. Curtea a reținut cu acele prilejuri că „legiuitorul a reglementat în mod diferit modalitatea de despăgubire, în raport cu persoana beneficiarilor măsurilor reparatorii conferite de Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, și anume persoanele îndreptățite la măsuri reparatorii, în temeiul

legislației reparatorii anterioare, pe de o parte, și persoanele către care au fost înstrăinate drepturile cuvenite potrivit legilor de restituire a proprietății, pe de altă parte.” În ceea ce privește pretinsa discriminare instituită prin art. 1 alin. (3) și art.24 alin. (2)-(4) din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, Curtea a reținut că „persoanele îndreptățite la măsuri reparatorii, în temeiul legislației reparatorii anterioare, pe de o parte, și persoanele care au dobândit, în temeiul unor contracte cu titlu oneros, drepturile cuvenite potrivit legilor de restituire a proprietății, pe de altă parte, **se află în aceeași situație juridică**, făcând parte din categoria persoanelor îndreptățite la obținerea măsurilor reparatorii prevăzute de acest act normativ, în sensul art. 1 alin. (3) și art. 3 pct. 3 din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare. Din acest punct de vedere, acordarea unor măsuri reparatorii diferite, în funcție de beneficiarii acestora, echivalează cu instituirea unui tratament juridic diferit, fără ca aceasta să constituie însă o discriminare, dat fiind faptul că, în sensul jurisprudenței Curții Constituționale, nu orice diferență de tratament semnifică, în mod automat, încălcarea dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție sau a celor convenționale relative la interzicerea discriminării. În același sens este și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia tratamentul diferențiat al persoanelor aflate în situații similare este considerat a fi discriminatoriu dacă nu are o justificare obiectivă și rezonabilă, dacă nu urmărește un obiectiv legitim sau dacă nu există o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele întrebuintate și obiectivul avut în vedere (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia Curții Constituționale nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013, precum și hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului din 11 iunie 2002 și 29 aprilie 2008, pronunțate în cauzele *Willis împotriva Regatului Unit*, paragraful 48, și, respectiv, *Burden împotriva Regatului Unit*, paragraful 60).” (Decizia nr. 187 din 3



aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.448 din 19 iunie 2014, par.51și 52)

53. În același context, Curtea Constituțională a reținut că „având în vedere obiectul de reglementare al Legii nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, și anume măsuri pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, precum și domeniul special de reglementare, constând în acordarea de măsuri reparatorii, în considerarea abuzurilor săvârșite în perioada comunistă în materia preluărilor de către stat a imobilelor proprietate privată a persoanelor fizice sau juridice private, opțiunea legiuitorului de a exclude de la măsura reparatorie a restituirii în natură, precum și de la cea a compensării integrale prin puncte persoanele în patrimoniul cărora a fost transmis, prin intermediul unor contracte cu titlu oneros, dreptul de a obține măsurile reparatorii apare ca fiind justificată în mod obiectiv și rezonabil, dat fiind faptul că asupra acestora din urmă nu s-au răsfrânt direct sau indirect măsurile de preluare abuzivă. Cu alte cuvinte, dat fiind caracterul abuziv al preluării bunurilor imobile de către stat, aspect ce s-a răsfrânt asupra anumitor persoane, legislația cu caracter reparator a vizat exclusiv titularii dreptului sau pe moștenitorii acestora. Pe de altă parte, având în vedere că, în ipoteza supusă controlului de constituționalitate, legiuitorul a acordat cesionarilor dreptului la despăgubire un număr de puncte egal cu suma dintre prețul plătit pentru tranzacționarea dreptului de proprietate și un procent de 15% din diferența până la valoarea imobilului, **Curtea reține că măsura legislativă criticată păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între scopul urmărit - despăgubirea integrală doar a titularilor originari ai măsurilor reparatorii sau a moștenitorilor acestora - și mijloacele folosite, cesionarul urmând a obține atât prețul plătit fostului proprietar sau moștenitorilor legali ori testamentari ai acestuia, cât și un procent de 15% din**

diferența până la valoarea imobilului.” (Decizia nr. 187 din 3 aprilie 2014, precitată, par.53 și 54)

54. Aceste considerente cuprinse în jurisprudența în materie a Curții Constituționale stabilesc, așadar, că persoanele îndreptățite la măsuri reparatorii, în temeiul legislației reparatorii anterioare, pe de o parte, și persoanele care au dobândit, în temeiul unor contracte cu titlu oneros, drepturile cuvenite potrivit legilor de restituire a proprietății, pe de altă parte, se află în aceeași situație juridică, făcând parte din categoria persoanelor îndreptățite la obținerea măsurilor reparatorii prevăzute de aceste acte normative. În privința despăgubirii lor, legiuitorul a stabilit deja măsuri, care păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între scopul urmărit - despăgubirea integrală doar a titularilor originari ai măsurilor reparatorii sau a moștenitorilor acestora - și mijloacele folosite, respectiv plafonarea despăgubirilor altor persoane decât titularul dreptului de proprietate, fost proprietar sau moștenitorii legali ori testamentari ai acestuia. În aceste condiții, **realizarea unei distincții între cele două categorii de beneficiari ai despăgubirilor – aflate în aceeași situație juridică, de această dată cu referire la modalitatea de evaluare a imobilelor, nu își găsește nicio justificare prin prisma interpretării date de Curtea Constituțională principiului egalității și nediscriminării.** În plus, valoarea unui imobil nu poate fi diferită în funcție de destinatarul despăgubirilor ce se acordă în privința acestuia, criteriul utilizat de legiuitor pentru realizarea așa-zisei corectări a discriminării fiind unul pur subiectiv, care nu are nicio legătură cu beneficiarii despăgubirilor, și, prin urmare, contrar prevederilor art.16 din Constituție.

55. Așa fiind, Curtea reține că sunt întemeiate criticile autorului sesizării în raport cu principiul egalității în drepturi, întrucât Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art.21 alin.(6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii instituie o diferențiere **pe criterii arbitrare** între persoane aflate în aceeași situație juridică.

56. Având în vedere concluzia mai sus enunțată și faptul că viciul de neconstituționalitate constatat afectează legea în ansamblul său, Curtea, în acord cu jurisprudența sa în materie, nu va mai analiza celelalte aspecte de neconstituționalitate invocate (a se vedea, *mutatis mutandis*, Decizia nr.619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.6 din 4 ianuarie 2017, Decizia nr.140 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.377 din 14 mai 2019, paragraful 84, sau Decizia nr.58 din 12 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.205 din 13 martie 2020, paragraful 62).

57. În privința efectelor deciziei de admitere a obiecției de neconstituționalitate, Curtea reține distincția realizată în jurisprudența sa în sensul că admiterea unei obiecții de neconstituționalitate cu privire la legea de aprobare a ordonanței de urgență comportă o dublă perspectivă. Prima perspectivă vizează viciul de neconstituționalitate ce privește însăși adoptarea ordonanței de urgență sau conținutul normativ al acesteia, după caz, iar cea de-a doua perspectivă vizează viciul de neconstituționalitate ce privește adoptarea legii de aprobare a ordonanței de urgență sau conținutul normativ propriu al acestei legi, după caz (Decizia nr.412 din 20 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial cu numărul 570 din data de 11 iulie 2019). Cu privire la această din urmă perspectivă, care face obiectul cauzei de față, Curtea a reținut că, de principiu, proiectul legii de aprobare a ordonanței de urgență cuprinde un articol unic de aprobare a ordonanței de urgență, însă conținutul propriu al legii poate fi modelat în cadrul procedurii parlamentare de adoptare a acesteia, prin depunerea și aprobarea unor amendamente. Prin urmare, viciul de neconstituționalitate extrinsecă vizează procedura parlamentară de adoptare a legii, în timp ce viciul de

neconstituționalitate intrinsecă poate privi textele amendamentelor astfel admise și aprobate, care au devenit parte a corpului legii. Astfel, aceste vicii de neconstituționalitate nu țin nici de adoptarea ordonanței de urgență și nici de conținutul normativ propriu al acesteia, astfel cum a fost adoptat de Guvern. Ca urmare, în sensul acestei jurisprudențe a Curții Constituționale, **constatarea neconstituționalității legii de aprobare a ordonanței de urgență în ansamblul său impune reexaminarea legii, respectiv păstrarea proiectului de lege de aprobare a ordonanței de urgență cu care a fost sesizat Biroul permanent al Camerei competente, eliminarea aportului normativ propriu al celor două Camere din conținutul legii adoptate și reluarea procesului legislativ de la momentul înregistrării proiectului de lege, cu conținutul pe care acesta îl avea la acel moment.**

58. Față de considerentele reținute, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea de neconstituționalitate formulată de Guvernul României și constată că Legea privind adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72/2020 pentru suspendarea aplicării prevederilor art.21 alin.(6) 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 și instituirea unor măsuri tranzitorii este neconstituțională în ansamblul său.



Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președintelui României, președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 7 octombrie 2020.

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE


Prof.univ.dr. **Valer Dorneanu**


PRIM - MAGISTRAT-ASISTENT,

Marieta Safta