



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

**pentru controlul constituționalității articolului 8¹ din
Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale**

(dobândirea dreptului de proprietate de către unitățile administrativ-teritoriale asupra bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise persoanelor deținătoare de cote-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole)

(sesizările nr. 182a/2023 și nr. 190a/2023)

CHIȘINĂU

30 aprilie 2024

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 8¹ DIN LEGEA CU PRIVIRE LA PROPRIETATEA PUBLICĂ A
UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
nei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea nei Ana Florean, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate la 18 iulie 2023 și 1 august 2023,
Examinând sesizările menționate în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 30 aprilie 2024, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizările depuse la Curtea Constituțională la 18 iulie 2023 și la 1 august 2023, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către dnii Vasile Bolea, Adrian Lebedinschi și Grigore Novac, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Autorii sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea Legii nr. 214 din 21 iulie 2022 pentru modificarea Legii nr. 523 din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și a articolului 8¹ din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523 din 16 iulie 1999.

3. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor, Curtea a decis conexarea lor într-un singur dosar, pe baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, căruia i-a atribuit numărul 182a/2023.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 21 decembrie 2023, sesizările au fost declarate admisibile, fără a se prejudeca fondul cauzei.

5. În procesul examinării cauzei, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Congresului Autorităților Locale din Moldova.

6. La ședința plenară publică a Curții a fost prezent dl Adrian Lebedinschi, autor al sesizării nr. 190a/2023. Parlamentul a fost reprezentat de dnii Valeriu Kuciuk și Radu Radu din cadrul Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept al Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dna Liliana Moraru, șef al Direcției juridice a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, și de dl Ștefan Crigan, director general adjunct al Agenției Geodezie, Cartografie și Cadastru.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

7. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 7 Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 9 Principiile fundamentale privind proprietatea

„(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei.”

Articolul 46 Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului, sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decît pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

[...]”

Articolul 54 Restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

Articolul 127 Proprietatea

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 8¹ DIN LEGEA CU PRIVIRE LA PROPRIETATEA PUBLICĂ A
UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

„(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

(3) Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

(4) Bogățiile de orice natură ale subsolului, spațiul aerian, apele și pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.”

8. Prevederile relevante ale Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523 din 16 iulie 1999 sunt următoarele:

Articolul 8¹

Dobândirea dreptului de proprietate a unităților administrativ-teritoriale
asupra bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-
părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole

„(1) Autoritatea administrației publice locale asigură inventarierea bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, precum și adoptarea deciziei de aprobare a listei acestora, cu respectarea normelor aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional.

(2) Bunurile transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole (sediile administrative, de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială, precum și de altă utilitate publică) devin proprietatea unității administrativ-teritoriale pe teritoriul căreia se află.

(3) Bunurile indicate la alin. (2) care constituie obiecte ale înregistrării în registrele de publicitate se înregistrează în registrele corespunzătoare după unitatea administrativ-teritorială, la cererea autorităților administrației publice locale, în temeiul deciziei de aprobare a listei bunurilor.

(4) Bunurile, altele decât cele indicate la alin. (2), din contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, care constituie obiecte ale înregistrării în registrele de publicitate se înregistrează, provizoriu, în registrele corespunzătoare după unitatea administrativ-teritorială, în temeiul deciziei de aprobare a listei bunurilor.

(5) În termen de un an de la data intrării în vigoare a deciziei de aprobare a listei bunurilor, altele decât cele indicate la alin. (2), din contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, titularii de drept asigură înregistrarea dreptului de proprietate asupra acestor bunuri sau, după caz, înaintează acțiuni în instanța de judecată pentru constatarea dreptului de proprietate, cu prezentarea autorității administrației publice locale și deținătorului registrului de publicitate a hotărârii judecătorești irevocabile de constatare a dreptului de proprietate. În acest caz, autoritatea administrației publice locale va opera modificări în lista bunurilor.

(6) În cazul în care, la expirarea termenului de un an de la data intrării în vigoare a deciziei de aprobare a listei bunurilor, altele decât cele indicate la alin. (2), din contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, dreptul de proprietate asupra bunurilor nu a fost înregistrat sau autorității administrației publice locale nu i-a fost prezentată hotărârea judecătorească irevocabilă de constatare a dreptului de proprietate, bunurile care nu sunt obiecte ale înregistrării în registrele de publicitate devin proprietatea unității administrativ-teritoriale, iar bunurile care constituie obiecte ale înregistrării în registrele de publicitate se înregistrează în registrul corespunzător după unitatea administrativ-teritorială, la cererea autorităților administrației publice locale, în temeiul deciziei de aprobare a listei bunurilor.”

[Articolul 8¹ în redactarea Legii nr. 214 din 21 iulie 2022, în vigoare din 5 septembrie 2022.]

ÎN DREPT

I. Argumentele autorilor sesizărilor

Sesizarea nr. 182a/2023

9. Autorul sesizării menționează că la 21 iulie 2022, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 214 prin care a completat Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale cu articolul 8¹. Acest articol prevede dobândirea dreptului de proprietate de către unitățile administrativ-teritoriale asupra bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole.

10. Autorul susține că, potrivit acestui articol, bunurile care timp de zeci de ani au fost transmise sau care urmează a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole devin proprietatea unității administrativ-teritoriale pe teritoriul căreia se află. Autorul consideră că această prevedere îi expropriează pe cetățeni și nu le oferă o despăgubire conform prețului de piață stabilit de o expertiză independentă.

11. Autorul consideră că Legea nr. 214 din 21 iulie 2022 pentru modificarea Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale este contrară articolelor 1 alin. (3), 9, 46, 54 și 127 din Constituție.

Sesizarea nr. 190a/2023

12. Autorii sesizării susțin că noile modificări la Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nu prevăd procedura determinării bunurilor ca fiind de utilitate publică, spre deosebire de Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică, care stabilește în mod exhaustiv lista bunurilor de utilitate publică și procedura declarării utilității publice. Totodată, autorii sesizării consideră că textul „de altă utilitate publică” din prevederile contestate instituie o marjă discreționară pentru autoritățile publice locale în procesul inventarierii bunurilor care urmează a fi înregistrate în proprietatea acestora.

13. Autorii susțin că termenul de un an stabilit de prevederile contestate în interiorul căruia dreptul de proprietate urmează a fi înregistrat sau urmează a fi constatat printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă este deosebit de restrâns. În acest caz, autorii pretind existența unui tratament diferențiat în raport cu persoanele care nu vor reuși să obțină o hotărâre irevocabilă în acest termen și care, în consecință, vor fi expropriate.

14. Mai mult, autorii menționează că procedura stabilită de prevederile contestate implică cheltuieli care pot depăși costul cotei-părți valorice și, prin urmare, cetățenii sunt descurajați să-și legalizeze dreptul de proprietate asupra cotei-părți valorice.

15. În opinia autorilor, prevederile criticate din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nu corespund exigenței calității legii și sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 7, 9, 16, 23, 46 și 127 din Constituție.

II. Argumentele autorităților și ale organizațiilor care și-au prezentat opiniile

16. În opinia sa, Parlamentul a notat că, până în prezent, o parte din patrimoniul gospodăriilor agricole repartizat pe cote-părți valorice nu este utilizat de către participanții la privatizare, nu este supus inventarierii și dreptul de proprietate nu este înregistrat potrivit legii. Astfel, aceste bunuri rămase fără îngrijire sunt supuse unor procese naturale de degradare și nu pot fi incluse în circuitul civil, iar obiectele de utilitate socială nu sunt folosite conform destinației. Prevederile contestate au fost adoptate în vederea menținerii integrității bunurilor în discuție și includerii lor în circuitul civil.

17. Cu referire la bunurile de utilitate social-culturală, Parlamentul a subliniat că normele contestate au fost adoptate în scopul realizării interesului general al societății la nivel local. Parlamentul a notat că datorită prevederilor contestate aceste bunuri vor putea fi incluse în circuitul civil și vor putea fi utilizate potrivit destinației, iar autoritățile administrației publice locale vor avea posibilitatea să investească în aceste edificii pentru a le valorifica și a le transforma în instituții funcționale cu scopul de a satisface necesitățile publice de interes general.

18. Cu referire la textul contestat „precum și de altă utilitate publică”, Parlamentul a notat că, având în vedere multitudinea lucrărilor sau a obiectelor care pot fi încadrate în această categorie, legea nu poate indica cu exactitate care bunuri ar putea fi de utilitate publică. Fiecare obiect sau lucrare urmează a fi examinat separat, luându-se în considerare natura bunului sau măsura în care acesta afectează „interesul general al societății”. Prin urmare, Parlamentul a menționat că textul contestat corespunde exigenței calității legii și trebuie interpretat în coroborare cu alte acte normative.

19. Cu referire la termenul de un an prevăzut pentru înregistrarea dreptului de proprietate asupra acestor bunuri sau pentru obținerea unei hotărâri judecătorești, Parlamentul a menționat că fixarea unor termene suplimentare este inoportună în condițiile în care titularii urmau să depună diligența necesară începând cu jumătatea deceniului al X-lea din secolul trecut, când au început procedurile de privatizare și restructurare a întreprinderilor agricole. Totuși, Parlamentul a notat că în cazul în care titularul bunurilor în discuție formulează o acțiune în justiție în interiorul termenului stabilit de lege și este pronunțată o hotărâre judecătorească irevocabilă, acesta va putea să-și revendice dreptul de proprietate asupra bunurilor, inclusiv după expirarea termenului de un an. În acest ultim caz, administrația publică locală va opera modificări în lista bunurilor, iar dreptul înregistrat provizoriu după unitatea administrativ-teritorială se va radia.

20. În concluzie, Parlamentul a notat că modalitatea de dobândire a bunurilor în discuție prevăzută de prevederile contestate reprezintă o măsură necesară în scopul protejării interesului general al societății și nu contravine Constituției.

21. Președintele Republicii Moldova susține că scopul prevederilor contestate este de a simplifica procedura de înregistrare a bunurilor fostelor gospodării agricole repartizate pe cote-părți valorice, folosindu-se ca document justificativ decizia consiliului local prin care a fost aprobată lista proprietarilor. Norma contestată asigură un echilibru între cerințele interesului general și protecția dreptului la proprietate privată al persoanelor. În conformitate cu articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană, legislatorul poate

institui reguli privind modul de folosință a bunurilor în corespundere cu interesul general.

22. Cu referire la termenul de un an stabilit de norma contestată, Președintele face trimitere la jurisprudența Curții Europene în care se subliniază importanța termenelor limitative pentru certitudinea juridică, atunci când utilizarea lor urmărește un scop legitim în interesul general (*J.A. Pye (Oxford) Ltd și JA. Pye (Oxford) Land Ltd v. Regatul Unit*, 30 august 2007, § 71). Prevederile contestate stabilesc termene de prescripție în materie de utilizare a bunurilor în discuție și titularii cotelor-părți valorice nu sunt afectați de o „privare de proprietate”, ci de o măsură care vizează „reglementarea utilizării” bunurilor aflate în proprietate.

23. Guvernul Republicii Moldova susține că articolul 46 alin. (2) din Constituție nu este incident în prezenta cauză, pentru că, potrivit prevederilor contestate, autoritățile administrației publice locale vor administra doar bunurile asupra cărora dreptul de proprietate nu a fost înregistrat sau în privința cărora nu a fost prezentată o hotărâre judecătorească irevocabilă de constatare a dreptului de proprietate. Guvernul menționează că Legea nr. 214/2022 care a modificat Legea în discuție reglementează modul de obținere a dreptului de proprietate atunci când lipsește un titlu în acest sens și neîngrădirea autorităților publice locale de a exercita dreptul de proprietate asupra bunurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale.

24. În opinia prezentată de Congresul Autorităților Locale din Moldova se menționează că prevederile contestate soluționează unele probleme care persistă în ultimii 30 de ani cu privire la valorificarea cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, și anume identificarea bunurilor și a titularilor lor și, respectiv, înregistrarea dreptului de proprietate. Totodată, Congresul menționează că s-au constatat cazuri în care au fost transmise bunuri imobile din proprietatea publică a localității în schimbul cotei-părți valorice, generând probleme irezolvabile pentru autoritățile locale.

25. Referitor la bunurile de utilitate publică prevăzute la alin. (2) din norma contestată, Congresul menționează că această categorie de bunuri s-a deosebit întotdeauna de celelalte bunuri supuse privatizării. Deși actele normative în vigoare la momentul procesului de privatizare utilizau alte formulări cu privire la aceste bunuri („nu pot fi privatizate”, „se transmit către autoritățile publice locale care sunt obligate să le preia”), iar clasificarea proprietății în domeniul public și privat a apărut ulterior, destinația lor era similară cu cea a bunurilor de utilitate publică. Dreptul de proprietate publică se exercită în interesul general al locuitorilor, iar plasarea în circuitul economic a bunurilor de utilitate publică i-ar avantaja pe preținșii participanți la privatizare și ar dezavantaja interesele întregii comunități locale.

26. Cu referire la bunurile care nu sunt de utilitate publică, Congresul susține că acestea nu sunt înregistrate de titularii cotelor-părți valorice și nu intră în baza impozabilă din care bugetele locale ar fi putut încasa venituri fiscale sau alte plăți (chirie, redevență) pentru folosirea terenurilor aferente. Congresul susține că această situație prejudiciază interesul public local. Referitor la termenul de un an prevăzut de prevederile contestate, Congresul menționează că acesta nu are nicio relevanță.

III. Aprecierea Curții

CONTEXT ISTORIC

27. După proclamarea independenței Republicii Moldova, legislatorul a adoptat acte legislative care aveau menirea să reabiliteze proprietatea privată și să asigure funcționalitatea unei economii de piață. Printre acestea au fost și legile care aveau drept scop organizarea și desfășurarea procesului de privatizare a patrimoniului public și, respectiv, restructurarea economiei naționale¹. Privatizarea a fost recunoscută ca un proces de transmitere a proprietății statului și a unităților administrativ-teritoriale în proprietate privată a persoanelor fizice și juridice. Privatizarea s-a realizat prin programele de privatizare care au inclus multe domenii ale economiei naționale și au durat o perioadă îndelungată. Alături de alte ramuri ale economiei naționale a fost supusă privatizării și agricultura, în cadrul căreia au fost restructurate și transmise în proprietate privată bunurile întreprinderilor agricole (colhozurilor, sovhozurilor, sovhozurilor-fabrică etc.). Printre principalele acte normative care au reglementat modul de privatizare a bunurilor întreprinderilor agricole pot fi indicate Legea nr. 1217 din 25 iunie 1997 cu privire la Programul de privatizare pentru anii 1997-1998 și Legea restructurării întreprinderilor agricole în procesul de privatizare nr. 392 din 13 mai 1999.

28. În procesul de privatizare a întreprinderilor agricole, bunurile lor urmau a fi trecute în proprietatea privată a lucrătorilor/pensionarilor acestor întreprinderi pe baza cotelor-părți valorice. Cota-parte valorică era o parte din bunurile fostelor întreprinderi agricole atribuită fiecărui participant la procesul de privatizare. Pentru a realiza privatizarea, Comisiile de privatizare, constituite special în acest scop, inventariau și evaluau bunurile întreprinderii agricole și le prezentau spre aprobare adunării generale a lucrătorilor. De asemenea, această Comisie calcula cota-parte valorică a fiecărui lucrător și pensionar din patrimoniul întreprinderii agricole pe care o consemna în procesul-verbal și trimitea câte un exemplar primăriei, administrației întreprinderii și Departamentului Privatizări. La cererea persoanelor de a fi împrumutate cu cote-părți valorice din bunurile întreprinderii agricole, Comisia completa certificatele de proprietate privată și le înscrisa în registrul certificatelor de proprietate privată. În acest certificat se indica valoarea și structura bunurilor atribuite fiecărei persoane care ieșea din componența întreprinderii agricole. Anexa aferentă certificatului de proprietate privată servea temei juridic pentru înregistrarea bunurilor și a drepturilor asupra acestora de către autoritățile publice competente. În cazul încetării activității întreprinderii agricole în legătură cu reorganizarea sau cu lichidarea ei, cotele-părți valorice nesolicitate

¹ A se vedea: Legea nr. 627 din 4 iulie 1991 cu privire la privatizare (abrogată); Hotărârea Parlamentului nr. 1333-XII din 12 martie 1993 cu privire la programul de stat de privatizare în Republica Moldova pentru anii 1993-1994 (abrogată); Legea nr. 390 din 15 martie 1995 cu privire la programul de stat de privatizare pentru anii 1995-1996 (abrogată); Legea nr. 1217 din 25 iunie 1997 cu privire la Programul de privatizare pentru anii 1997-1998 (abrogată); Legea restructurării întreprinderilor agricole în procesul de privatizare nr. 392 din 13 mai 1999; și Legea nr. 387 din 25 noiembrie 2004 privind transmiterea valorilor mobiliare și a cotelor de participare nesolicitate în condițiile Legii nr. 392 din 13 mai 1999, în vigoare; Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice.

urmasu a fi transmise în administrarea întreprinderii-succesor sau, în lipsa acestuia, primăriei, până la solicitarea lor în conformitate cu legislația (a se vedea articolele 30, 31 alin. (1) și 32 alin. (2), 33, 36 alin. (3) din Legea nr. 1217).

29. Privatizarea întreprinderilor agricole era reglementată în special și de Legea restructurării întreprinderilor agricole în procesul de privatizare nr. 392/1999. Potrivit acestei legi, dacă patrimoniul în cote-părți valorice calculate nu a fost solicitat în natură, până la finalizarea lichidării întreprinderii, acesta se predă printr-un act în gestiunea economică a autorității administrației publice locale. Patrimoniul supus privatizării se atribuie în natură proprietarilor lui în termen de 30 de zile de la data depunerii cererilor.

30. În cazurile în care deținătorii de cote-părți valorice nu au solicitat atribuirea patrimoniului întreprinderii agricole lichidate în termenul stabilit de Legea nr. 392/1999, acesta [termenul] s-a prelungit până la data de 1 mai 2006. Cererile prezentate după expirarea acestui termen nu urmau a fi examinate, iar patrimoniul urma să treacă în proprietatea statului sau, după caz, în proprietatea unității administrativ-teritoriale (articolul 3 din Legea nr. 387/2004 privind transmiterea valorilor mobiliare și a cotelor de participare nesolicitate în condițiile Legii nr. 392 din 13 mai 1999).

31. Prin Legea nr. 214 din 21 iulie 2022, legislatorul a completat Legea nr. 523 din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale cu articolul 8¹, pe care autorii îl contestă. Prin dispozițiile acestui articol, legislatorul a reglementat dobândirea dreptului de proprietate de către unitățile administrativ-teritoriale asupra bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole.

A. Admisibilitatea

32. Prin Decizia sa din 21 decembrie 2023, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări stabilite în jurisprudența sa constantă.

33. Curtea a reținut că, în conformitate cu articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, deputații sunt abilitați cu prerogativa sesizării Curții Constituționale.

34. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a Legii nr. 214 din 21 iulie 2022 și a Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523 din 16 iulie 1999, ține de competența Curții Constituționale. Dispozițiile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

35. Obiectul sesizării nr. 190a/2023 îl constituie articolul 8¹ din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale în redactarea Legii nr. 214/2022.

36. Obiectul sesizării nr. 182a/2023 îl constituie Legea nr. 214 din 21 iulie 2022 pentru modificarea Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că, potrivit normelor de tehnică legislativă, dispozițiile de modificare și de completare a unui act legislativ se includ, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază,

identificându-se cu acesta (a se vedea HCC nr. 29 din 21 septembrie 2021, § 14). Așadar, în prezenta cauză, Curtea se va referi la prevederile legii de bază care au fost introduse prin legea modificatoare, *i.e.* la articolul 8¹ din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale. Totodată, Curtea notează că, deși autorii au contestat în întregime articolul 8¹ din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, criticile acestora se referă, în special, la alineatele (2) și (6) din acest articol.

37. Autorii sesizărilor susțin că prevederile contestate contravin articolelor 1 alin. (3) (*statul de drept*), 7 (*Constituția, Lege Supremă*), 9 (*principiile fundamentale privind proprietatea*), 16 (*egalitatea*), 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 46 (*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) și 127 (*proprietatea*) din Constituție.

38. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că articolele 1 alin. (3), 7 și 9 din Constituție comportă un caracter general și nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Acestea pot fi invocate, în special, dacă se constată aplicabilitatea lor împreună cu alte dispoziții din Constituție (a se vedea DCC nr. 103 din 19 iulie 2022 § 13; DCC nr. 69 din 29 iunie 2023, § 23).

39. Referitor la incidența articolelor 16, 23 și 54 din Constituție, Curtea notează că ele nu pot fi invocate de sine stătător. Pentru a fi incidente, autorul sesizării trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție. Abia în cadrul analizei caracterului justificat al ingerinței, Curtea poate aplica prevederile acestor articole (HCC nr. 11 din 26 mai 2022, § 32; DCC nr. 103 din 19 iulie 2022, § 15).

40. Totodată, Curtea a reiterat că dispozițiile constituționale ale articolului 16 devin incidente numai atunci când se demonstrează existența unui tratament diferențiat, precum și în cazul în care tratamentul diferențiat contestat se referă la unul din drepturile fundamentale garantate de Constituție (a se vedea DCC nr. 26 din 16 februarie 2021, § 22). În prezenta cauză, autorii excepției nu au motivat care sunt situațiile comparabile. Simpla invocare a unui tratament diferențiat impus de prevederile contestate, în lipsa prezentării situațiilor comparabile, nu constituie critici de constituționalitate.

41. Referitor la incidența articolelor 46 și 127 din Constituție, autorii au invocat următoarele motive: (i) legalizarea dreptului de proprietate implică cheltuieli care pot depăși costul cotei-părți valorice; (ii) textul „și de altă utilitate publică” nu este clar; (iii) termenul de un an pentru constatarea sau, după caz, înregistrarea dreptului de proprietate este nejustificat de restrâng; (iv) trecerea în proprietatea unității administrativ-teritoriale a bunurilor în discuție reprezintă, de fapt, o expropriere a deținătorilor de cote-părți valorice, în schimbul cărora nu primesc nicio despăgubire.

42. Curtea a observat că afirmațiile autorilor sesizărilor referitoare la procedura stabilită de prevederile contestate care ar implica cheltuieli ce depășesc costul cotelor-părți valorice nu au fost argumentate. Totodată, Curtea a notat că prevederile contestate nu impun achitarea de taxe sau alte plăți obligatorii și, prin urmare, articolul 46 din Constituție nu este incident în acest capăt al sesizării.

43. Cu referire la criticile autorilor privind lipsa unei proceduri de determinare a utilității publice a unor bunuri de către autoritatea publică locală, Curtea a reținut următoarele.

44. Curtea a observat că articolul 8¹ din Legea nr.523/1999 prevede că astfel de bunuri cum ar fi „sediile administrative, de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială, precum și de altă utilitate publică devin proprietatea unității administrativ-teritoriale pe al cărui teritoriu se află” (alin. (2)). Expresia legală „și de altă utilitate publică” precizează destinația bunurilor pe care le are în vedere legislatorul, iar înțelesul ei ar rezulta și din definiția [obiect de menire publică] dată de articolul 2 lit. e) din Legea nr. 392/1999. În funcție de situația juridică concretă, interpretarea va fi efectuată de autoritățile publice competente sau de instanțele de judecată, fie pornind de la definiția menționată, fie în coroborare cu alte norme legale relevante (a se vedea, în special, articolul 127 alin. (4) din Constituție, articolele 2, 5, 11 din Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice, 75 din Legea nr. 436/2006 privind administrarea publică locală, 471 alineatele (2) – (4) din Codul civil, 5 alin. (1) lit. j) din Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488/1999).

45. Curtea a reținut că legislatorul stabilește categoriile de bunuri care țin de domeniul public al unităților administrativ-teritoriale (articolele 11 din Legea nr. 29/2018, 3 din Legea nr. 523/1999), precum și reglementează competențele autorităților locale în domeniul administrării proprietății publice (articolele 4 din Legea nr. 523/1999, 16 din Legea nr. 29/2018, 9 din Legea nr.121/2007, 74 din Legea nr. 436/2006). Potrivit Legii nr. 436/2006, autoritățile publice locale asigură delimitarea și evidența separată a bunurilor din domeniul public și cel privat al unității administrativ-teritoriale (articolul 74 alin. (4)), iar consiliul local poate decide transferarea bunurilor din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în domeniul public de interes local al acesteia (articolul 75 alin. (4)). Așadar, din analiza sistemică a normelor menționate *supra*, Curtea a concluzionat că norma contestată acordă o marjă largă autorităților publice locale în cazul determinării unor bunuri ca fiind de utilitate publică, ele [autoritățile] fiind cele mai indicate de a acționa în numele și interesul unităților administrativ-teritoriale și de a rezolva treburile publice (articolul 112 alin. (2) din Constituție).

46. Mai mult, Curtea a observat că autoritățile publice locale sunt obligate să respecte principiul transparenței în cadrul procesului de identificare și de aprobare a bunurilor și, respectiv, trebuie să asigure accesibilitatea acestei decizii pentru ca fiecare persoană interesată să poată lua cunoștința de ea. În acest sens, Curtea a observat că prin Hotărârea nr. 799 din 23 noiembrie 2022 Guvernul a aprobat un regulament care stabilește modul de inventariere a bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole. Astfel, potrivit punctului 6 din Regulament, la stabilirea domeniului din care face parte bunul, comisia de inventariere va ține cont de (i) categoriile de bunuri atribuite prin lege la domeniul public sau privat, (ii) natura și interesul public, (iii) perspectiva utilizării bunului imobil conform destinației.

47. Totodată, în cadrul procedurii de inventariere, autoritățile locale inițiază dezbateri publice în cadrul cărora persoanele interesate pot depune contestații împotriva listei bunurilor, iar în caz de respingere, pot formula o acțiune în justiție împotriva deciziei de includere a bunului în lista de inventariere (a se vedea, în acest sens, Capitolul IV din Regulament). Prin urmare, persoanei interesate nu-i este încălcat dreptul de a supune controlului judiciar decizia

autorității în cazul în care consideră că aceasta a calificat în mod eronat anumite bunuri ca fiind de utilitate publică și le-a inclus în lista de inventariere respectivă. Așadar, articolul 46 din Constituție nu este afectat din perspectiva acestui capăt al sesizării.

48. Referitor la afirmațiile autorilor potrivit cărora prevederile contestate ar reglementa, de fapt, o expropriere a titularilor/deținătorilor de cote-părți valorice, în schimbul cărora nu primesc nicio despăgubire, iar termenul de un an, în interiorul căruia posesorii bunurilor pot să-și înregistreze dreptul de proprietate sau să-l obțină printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă, este nejustificat de restrâns, Curtea a menționat următoarele.

49. Constituția garantează dreptul la proprietate privată (articolul 46 alin. (1)), precum și realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății (articolul 127 alin.(2)). Aceste dispoziții constituționale obligă statul și alte autorități publice să respecte dreptul de proprietate al persoanelor private și să se abțină de la orice acțiune ce ar aduce atingere acestui drept. Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu o dreaptă și prealabilă despăgubire (articolul 46 alin. (2) din Constituție).

50. Articolele 46 și 127 din Constituție își găsesc corespondența în dispozițiile articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care garantează, în esență, dreptul de proprietate. Deși articolul 1 din Protocolul nr. 1 se aplică bunurilor existente și nu creează niciun drept de a le dobândi, în anumite condiții „speranța legitimă” de a obține o valoare patrimonială poate beneficia de protecția dreptului de proprietate (*Béláné Nagy v. Ungaria* [MC], 13 decembrie 2016, §§ 72, 74). Așadar, alte drepturi și interese care constituie bunuri pot fi, de asemenea, considerate „drepturi de proprietate” și, prin urmare, „bunuri” în sensul articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. „Bunurile” pot fi „bunuri reale”, inclusiv creanțe în legătură cu care solicitantul poate argumenta că are cel puțin o „așteptare rezonabilă și legitimă” de a obține exercitarea efectivă a unui drept de proprietate (*Hamer v. Belgia*, 27 noiembrie 2007, § 75).

51. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, conceptul de „bun” din prima parte a articolului 1 din Protocolul nr. 1 are un sens autonom care nu se limitează la proprietatea asupra bunurilor fizice și este independent de clasificarea formală din dreptul intern. Problema care trebuie examinată este dacă circumstanțele cauzei, avute în vedere în ansamblu, justifică dreptul persoanei la un interes patrimonial protejat de articolul 1 din Protocolul nr. 1 (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Zwierzyński v. Polonia* , 19 iunie 2001, § 63; *Saghinadze și alții v. Georgia*, 27 mai 2010, § 103; *Kalandadze v. Rusia*, 5 septembrie 2017).

52. Analiza sistemică a prevederilor contestate a permis Curții să conchidă că legislatorul prin expresia „[b]unurile transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole” a avut în vedere anumite consecințe ale procesului de privatizare a întreprinderilor agricole reglementat, *inter alia*, de Legea privind Programul de stat de privatizare pentru anii 1997-1998 nr. 1217/1997, Legea restructurării întreprinderilor agricole în procesul de privatizare nr. 392/1999 și Legea nr. 387/2004 privind transmiterea valorilor mobiliare și a cotelor de participare nesolicitate în condițiile Legii nr. 392 din 13 mai 1999.

53. Curtea a reținut că privatizarea în agricultură, fără a lua în considerare privatizarea terenurilor, a constat într-o procedură de distribuție a bunurilor întreprinderilor agricole între lucrătorii și pensionarii acestor întreprinderi. Distribuția bunurilor între lucrătorii/pensionarii întreprinderilor agricole a reprezentat, în esență, o modalitate de recompensare stabilită de legiuitor pentru munca depusă de către aceștia la formarea patrimoniului acestor întreprinderi. Frațiunea ce revenea fiecărui lucrător/pensionar din patrimoniul întreprinderii agricole purta denumirea de cotă-parte valorică, iar valoarea pecuniară a acestei cote se calcula în funcție de vechimea în muncă, de zile-om lucrate, de leul câștigat sau combinațiile acestora. Legislația a prevăzut că fiecărui angajat/fost angajat al întreprinderii agricole i s-a atribuit un certificat de proprietate privată care atesta valoarea bănească a cotei-părți valorice din întregul patrimoniu al întreprinderii agricole, precum și valoarea bănească și cota-parte ce i se atribuia din anumite bunuri ale întreprinderii agricole. În baza certificatelor de cotă-parte valorică titularii erau îndreptățiți să-și legalizeze dreptul de proprietate asupra bunurilor privatizate, inclusiv să le înregistreze în registrele de publicitate corespunzătoare (registrul de imobile, registrul mijloacelor de transport etc.) și să le preia în stăpânire prin întocmirea actului de predare-primire (a se vedea articolul 36 din Legea nr. 1217/1997).

54. Curtea a observat că, având în vedere anumite efecte de durată ale procesului de privatizare, legislatorul prin dispozițiile articolului 8¹ din Legea nr. 523/1999 a reglementat situația juridică a unor bunuri ale fostelor întreprinderi agricole și a obligat autoritățile locale să facă o inventariere a bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice și să întocmească o listă a acestora, să o aducă la cunoștința locuitorilor și celor interesați în scopul de a înregistra dreptul de proprietate (alin. (1)). Totodată, legislatorul a prevăzut că, în cazul în care bunurile inventariate sunt de utilitate publică, indiferent de faptul dacă au fost sau nu transmise în proprietatea persoanelor private, ele [bunurile] de drept „devin proprietatea unității administrativ-teritoriale pe teritoriul căreia se află” (alin.(2)) și se înregistrează în registrele de publicitate corespunzătoare (alin. (3)).

55. Curtea a observat că prin textul „bunurile transmise [...] în contul cotelor părți valorice” legislatorul are în vedere bunurile anterior transmise lucrătorilor/pensionarilor întreprinderilor agricole în posesie, asupra cărora, în unele cazuri, titularii cotelor și-au înregistrat dreptul în registrul de publicitate, iar în alte cazuri nu și-au înregistrat dreptul, dar exercită posesia/stăpânirea acestora. Prin atribuirea bunurilor de utilitate publică în proprietatea unității administrativ-teritoriale legislatorul nu a luat în considerare că bunurile transmise pot fi, după caz, deținute o perioadă îndelungată de timp cu titlu de proprietate sau se află în posesie, fără a pune în discuție o eventuală recompensă. Curtea a reținut că norma legală permite o intervenție în dreptul de proprietate privată al lucrătorilor/pensionarilor fostelor întreprinderi agricole sau al succesorilor acestora care și-au realizat dreptul asupra cotelor-părți valorice, fapt care face incident articolul 46 din Constituție și prin prisma căruia urmează a fi verificată constituționalitatea dispozițiilor contestate.

56. În ceea ce privește dispozițiile contestate ce reglementează situația bunurilor imobile de utilitate publică (sediile administrative, de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială, precum și de altă utilitate publică) care nu au fost transmise în contul cotelor-părți valorice și,

respectiv, nu au fost înregistrate în registrele publice pe numele deținătorilor de cote valorice, Curtea nu a reținut argumente pertinente în sesizările autorilor. În acest sens, Curtea a reținut că privatizarea patrimoniului întreprinderilor agricole a fost reglementat prin Legea nr. 392/1999, care a prevăzut că titularii cotelor-părți valorice au fost îndreptățiți să solicite predarea bunurilor privatizate ce le revin până la data de 1 iulie 2001 (a se vedea articolul 19), termen prelungit ulterior până la 1 iunie 2002 (a se vedea Legea nr. 756/2001). În continuare, titularii de cote-părți valorice au avut posibilitatea să solicite predarea bunurilor privatizate ce le-au revenit în contul cotelor-părți valorice până la data de 1 mai 2006 în temeiul Legii nr. 387/2004, iar cererile depuse după acest termen nu urmau a fi examinate (a se vedea articolul 3 alin. (5)). Având în vedere că titularii cotelor-părți valorice din patrimoniul întreprinderilor privatizate au omis să-și realizeze dreptul de a obține bunul/bunurile în proprietate în termenele indicate *supra*, iar în procesul de aplicare a articolului 8¹ din Legea nr. 523/1999 s-a stabilit că aceste bunuri au fost/sunt de utilitate publică, Curtea a ajuns la concluzia că prin dobândirea și înregistrarea dreptului de proprietate al unității administrativ-teritoriale asupra unor astfel de bunuri reglementările contestate nu fac incidente articolele 46 și 127 din Constituție.

57. În cazul bunurilor inventariate care nu sunt de utilitate publică, Curtea a observat că reglementările contestate prevăd că, în funcție de natura lor juridică, bunurile se înregistrează cu titlu provizoriu în registrele de publicitate corespunzătoare după unitatea administrativ-teritorială (alin. (4)) și se acordă un termen de un an de zile pentru ca eventualii titulari de drept (deținători de certificate asupra cotelor-părți valorice) să-și înregistreze dreptul de proprietate sau să solicite instanței de judecată constatarea dreptului de proprietate asupra unor astfel de bunuri (alin. (5)). De asemenea, normele contestate prevăd că la expirarea termenului de un an de zile de la data intrării în vigoare a deciziei de aprobare a listei bunurilor, unitățile administrativ-teritoriale devin proprietari ai bunurilor în discuție și, după caz, înregistrează acest drept în registrele de publicitate respective, dacă până la acea dată titularii de cote-părți valorice nu și-au înregistrat dreptul lor de proprietate și nici nu au prezentat autorității locale o hotărâre judecătorească irevocabilă de constatare a dreptului de proprietate (alin. (6)). Așadar, Curtea a observat că în cazul bunurilor care nu sunt de utilitate publică, legislatorul stabilește în mod imperativ că la data expirării termenului de un an ia naștere dreptul de proprietate al unității administrativ-teritoriale asupra acestora, drept care urmează a fi înscris în registrele de publicitate. Curtea a observat că legislatorul nu a luat în considerație situația individuală a deținătorilor de cote-părți valorice, care ar putea să se afle în litigiu o perioadă îndelungată de timp fără ca această perioadă să le fie imputabilă. În acest caz, Curtea a reținut incidența articolelor 46 și 127 din Constituție.

58. În contextul celor expuse, Curtea a reținut că aspectele de drept prezentate în sesizări în raport cu dispozițiile articolului 8¹ reclamă o analiză complexă în fond prin prisma articolelor 46 și 127 în coroborare cu articolul 54 din Constituție. Pentru a vedea dacă au fost respectate exigențele articolelor 46, 127 și 54 din Constituție, Curtea va analiza dacă normele contestate respectă standardul calității legii, dacă urmăresc realizarea unui scop legitim și dacă respectă principiul echilibrului corect între interesele concurente.

B. Fondul cauzei

59. Curtea reamintește că, spre deosebire de Curtea Europeană, ea efectuează doar o analiză a legislației relevante la modul abstract, pentru a stabili dacă aceasta respectă principiile constituționale interpretate în concordanță cu standardele care pot fi deduse din Convenție, prin prisma jurisprudenței Curții Europene (a se vedea HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 72). Astfel, Curtea va examina dacă prevederile contestate de autori respectă standardul calității legii, dacă urmărește un scop legitim și dacă asigură un echilibru corect între principiile concurente.

(1) Dacă normele contestate respectă standardul calității legii

60. Așa cum prevede articolul 54 alin. (2) din Constituție, exercițiul drepturilor și al libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor „prevăzute de lege”. Principiul legalității presupune îndeplinirea standardului calității prevederilor legale aplicabile (a se vedea HCC nr. 37 din 7 decembrie 2021, § 53).

61. Cu privire la condiția accesibilității, Curtea reține că prevederile supuse controlului constituționalității corespund acestui criteriu, deoarece se regăsesc în Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523 din 16 iulie 1999 și au fost publicate în Monitorul Oficial.

62. Cu privire la respectarea condiției previzibilității legii, Curtea observă că articolul 8¹ din Legea nr. 523/1999 reglementează modul de dobândire a dreptului de proprietate de către unitățile administrativ-teritoriale asupra bunurilor fostelor întreprinderi agricole. Aceste prevederi se referă la bunuri care au fost transmise sau care urmau a fi transmise titularilor/deținătorilor de cote-părți valorice din patrimoniul întreprinderilor agricole.

63. Potrivit prevederilor contestate, dacă bunurile în discuție sunt de utilitate publică, acestea devin proprietatea unității administrativ-teritoriale pe teritoriul căreia se află (alin. (2)) și se înregistrează în registrele de publicitate corespunzătoare (alin.(3)). În cazul în care bunurile nu sunt de utilitate publică, acestea se înregistrează pe numele unității administrativ-teritoriale doar după expirarea unui an de zile de la data publicării listei bunurilor respective (alin. (6)) și cu condiția că în perioada de un an de zile în registrul de publicitate nu a fost înscris dreptul de proprietate al titularilor de cote-părți valorice (alin. (5)).

64. Așadar, dispozițiile contestate prevăd de o manieră suficient de clară și de previzibilă pentru destinatari că bunurile de utilitate publică, cum ar fi sediile administrative, de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială etc., vor trece în proprietatea unității administrativ-teritoriale pe al cărei teritoriu se găsesc, indiferent de faptul dacă aceste bunuri au fost sau nu au fost transmise particularilor în contul cotelor-părți valorice. Aceste bunuri în temeiul legii „devin proprietatea unității administrativ-teritoriale pe teritoriul căreia se află” (a se vedea articolul 8¹ alin. (2)) și trebuie înregistrate în registrul de publicitate corespunzător.

65. Cu referire la respectarea condiției previzibilității pentru bunurile care nu sunt de utilitate publică, legislatorul a reglementat o procedură mai detaliată, dar suficient de clară și previzibilă. Curtea observă că, potrivit normelor

contestate (a se vedea alineatele (4) – (6) din articolul 8¹), titularilor de cote-părți valorice li se acordă un termen de un an de zile de la aprobarea listei bunurilor pentru clarificarea situației juridice și înscrierea bunurilor și a dreptului asupra lor în registrele de publicitate corespunzătoare. În cazul în care titularii de cote-părți valorice nu reușesc în termenul stabilit să-și înregistreze dreptul de proprietate, bunurile respective devin proprietatea unității administrativ-teritoriale cu obligația de a efectua înscrierile necesare în registrele corespunzătoare de publicitate.

66. Prin urmare, Curtea reține că normele contestate îndeplinesc exigențele calității legii, fiind accesibile, clare și previzibile.

(2) Dacă dispozițiile contestate urmăresc realizarea unui scop legitim

67. Curtea reiterează că una dintre condițiile obligatorii pe care trebuie să le respecte legislatorul în caz de ingerință în dreptul protejat de articolele 46 și 127 din Constituție este ca aceasta să urmărească cel puțin un scop legitim prevăzut de articolul 54 alin. (2) din Constituție.

68. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, o măsură care vizează controlul utilizării proprietății poate fi justificată numai dacă se demonstrează că este conformă cu interesul general. Datorită cunoașterii directe a societății lor și a nevoilor acestora, autoritățile naționale sunt în principiu mai bine plasate decât judecătorul internațional pentru a aprecia ce este în interesul „general” (*Anthony Aquilina v. Malta*, 11 decembrie 2014, § 56).

69. Curtea observă că normele contestate prevăd că bunurile de utilitate publică devin proprietatea unității administrativ-teritoriale pe teritoriul căreia se află, indiferent dacă acestea sunt sau nu în proprietatea particularilor. În cazul aplicării normei contestate asupra bunurilor de utilitate publică aflate în proprietatea lucrătorilor/pensionarilor fostelor întreprinderi agricole are loc concomitent încetarea/stingerea dreptului de proprietate privată și nașterea dreptului de proprietate al unității administrativ-teritoriale, care creează aparența unei exproprieri/lipsiri de proprietate. În cazul aplicării normei contestate asupra bunurilor care nu sunt de utilitate publică, atunci are loc doar constituirea dreptului de proprietate al unității administrativ-teritoriale.

70. Decizia de a adopta legi de expropriere sau de a acorda compensații pentru proprietățile expropriate implică, de obicei, luarea în considerare a problemelor politice, economice și sociale. Având în vedere marja largă de apreciere de care dispune legislatorul în implementarea politicilor sociale și economice, Curtea Europeană a declarat că va respecta decizia legislatorului cu privire la ceea ce este „în interes public”, cu excepția cazului în care această hotărâre este în mod vădit nerezonabilă. Această logică se aplică în cadrul unor schimbări fundamentale ale sistemului unei țări, cum ar fi trecerea de la un regim totalitar la o formă democratică de guvernare și reforma structurii politice, juridice și economice a statului, fenomene care implică inevitabil punerea în aplicare a unor acțiuni economice și sociale pe scară largă (a se vedea *Broniowski v. Polonia* [MC], 22 iunie 2004, § 149).

71. Potrivit notei informative la prevederile în discuție, s-au constatat cazuri în care, în schimbul cotei-părți valorice, au fost transmise bunuri imobile din proprietatea publică a localității (de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială, precum și sediile administrației publice), fapt care

generează multiple dificultăți autorităților locale în administrarea eficientă a acestor imobile.

72. Curtea admite că prin adoptarea normelor respective legislatorul a dispus includerea în domeniul public al unității administrativ-teritoriale a bunurilor de utilitate publică pentru a consolida bunăstarea economică a țării și a proteja drepturile, libertățile și demnitatea altor persoane, așa cum prevede articolul 54 alin. (2) din Constituție.

73. Referitor la bunurile fostelor întreprinderi agricole care nu sunt de utilitate publică, Curtea reține că în nota informativă la proiectul de lege, autorul inițiativei legislative a menționat că unii dintre deținătorii cotelor-părți valorice până în prezent nu și-au înregistrat dreptul de proprietate în registrele de publicitate. Neînregistrarea dreptului asupra acestor bunuri se datora fie lipsei actelor/certificatelor cu privire la cota-parte valorică, fie lipsei titularilor cotelor-părți valorice, fie altor motive. Astfel, multe bunuri ale fostelor întreprinderi agricole repartizate în procesul de privatizare pe cote-părți valorice nu se află nici în gestiunea titularilor de cote-părți valorice, nici în gestiunea autorităților locale. Respectiv, rămase fără îngrijire, bunurile menționate sunt supuse unor procese naturale de ruinare/deteriorare și uneori prezintă un pericol pentru comunitate.

74. De asemenea, în nota informativă se menționează că termenul de un an, prevăzut de norma contestată pentru formularea unei eventuale acțiuni în justiție, îi va impulsiona pe titularii de cote-părți valorice și/sau posesorii bunurilor în discuție să-și legalizeze dreptul de proprietate. Așadar, noile prevederi vor contribui: (i) la asigurarea transparenței și eficienței administrării clădirilor; (ii) la înregistrarea bunurilor imobile care trebuiau transmise particularilor în contul cotelor-părți valorice; (iii) la stoparea ruinării/deteriorării bunurilor abandonate².

75. Curtea admite că dispozițiile contestate ce se referă la bunurile care nu sunt de utilitate publică urmăresc realizarea mai multor scopuri legitime menționate în articolul 54 alin. (2) din Constituție (e.g., bunăstarea economică a țării, protejarea drepturilor, libertăților și demnității altor persoane) și că există o legătură rațională între aceste scopuri și prevederea contestată.

(3) Dacă normele contestate respectă un echilibru corect între interesele generale ale comunității și protecția dreptului de proprietate privată

76. Curtea reiterează că ingerințele în exercițiul dreptului de proprietate trebuie să asigure un echilibru corect între interesul general al comunității și protecția drepturilor fundamentale ale persoanei. Prin urmare, trebuie să existe o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit. Echilibrul necesar nu va fi asigurat dacă persoanele trebuie să suporte o sarcină individuală excesivă.

77. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a subliniat că atunci când ingerințele în dreptul la respectarea bunurilor au avut loc în contextul reparării

² A se vedea Nota informativă la proiectul Hotărârii Guvernului privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, pp. 1-2.

<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6069/language/ro-RO/Default.aspx>

unei erori comise de autoritatea publică, principiul bunei-guvernări le poate impune autorităților nu doar obligația de a acționa prompt pentru corectarea greșelii lor, de o manieră corespunzătoare și la cel mai înalt grad de coerență, ci și ca astfel de erori să nu fie reparate în detrimentul uneia dintre părți, în special în cazul existenței unui interes particular advers (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Moskal v. Polonia*, 15 septembrie 2009, § 73; *Albergas și Arlauskas v. Lituania*, 27 mai 2014, § 59; *S.C. Antares Transport S.A. și S.C. Transroby S.R.L. v. România*, 15 decembrie 2015, § 48).

78. Mai mult, atunci când sunt în discuție măsuri de reglementare a folosinței bunurilor, lipsa despăgubirilor este un factor care trebuie luat în considerare pentru a stabili dacă a fost menținut un echilibru corect, dar nu este suficient în sine pentru a constitui o încălcare a dreptului de proprietate. Astfel, cu ocazia examinării unei cauze în care destinația unui teren a fost ulterior pusă sub „protecție absolută” și, prin urmare, orice construcție pe acest teren era interzisă, Curtea Europeană a menționat că, oricât de important ar fi scopul legitim de a proteja patrimoniul natural sau cultural, acesta nu scutește statul de obligația de a despăgubi părțile interesate atunci când încălcarea dreptului lor de proprietate este excesivă. Prin urmare, revine Curții să verifice în fiecare caz dacă echilibrul dorit a fost asigurat de o manieră compatibilă cu dreptul societății reclamante la respectarea proprietății sale (a se vedea *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis v. Grecia*, 21 februarie 2008, § 45).

(i) Dacă prevederile contestate de la articolul 8¹ alineatele (2) și (3) prevăd acordarea unei despăgubiri persoanelor expropriate

79. Curtea reține că legislatorul a stabilit că bunurile imobile cum ar fi sediile (clădirile) administrative, de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială, precum și de altă utilitate publică transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole devin proprietatea unității administrativ-teritoriale pe al cărei teritoriu se află (alin. (2)) și se înregistrează în registrele de publicitate pe numele acestei unități (alin. (3)).

80. Curtea observă că aceste dispoziții declară imperativ unitatea administrativ-teritorială ca proprietar al bunurilor de utilitate publică și concomitent lipsesc de dreptul de proprietate sau de titlul de posesor de bună credință asupra acelorași bunuri pe una sau pe mai multe persoane-lucrători/pensionari ai fostelor întreprinderi agricole cărora aceste bunuri le-au fost „transmise [...] în contul cotelor părți valorice”.

81. Curtea observă că prevederile contestate nu stabilesc acordarea unor despăgubiri persoanelor care au dobândit bunurile pe baza cotelor-părți valorice conform planului de privatizare și legislației în vigoare la acel moment și nici nu fac trimitere la alte legi conexe în materie de expropriere sau despăgubire.

82. Având în vedere că norma contestată nu face nicio distincție cu privire la circumstanțele particulare ale proprietarilor/posesorilor bunurilor de utilitate publică, Curtea menționează următoarele. Din textul legii rezultă că buna-credință a lucrătorilor/pensionarilor și a succesorilor acestora care au dobândit bunurile de utilitate publică în schimbul cotelor-părți valorice nu este contestată de autoritățile publice locale. Totodată, legea nu pune în discuție valabilitatea cotelor-părți valorice, a certificatului de proprietate eliberat titularilor și nici

actul de transmitere a bunului. Dimpotrivă, autoritățile publice au competența de a înregistra bunurile, confirmând astfel dobândirea dreptului de proprietate al unității administrativ-teritoriale.

83. Curtea admite că unitățile administrativ-teritoriale se confruntă cu probleme complexe în soluționarea chestiunilor ce privesc eficiența folosinței bunurilor de utilitate publică care au fost transmise particularilor în procesul de privatizare a întreprinderilor agricole. Totuși, legislatorul nu a prezentat motive obiective care ar justifica eventuala privare de bunuri a lucrătorilor/pensionarilor fostelor întreprinderi agricole fără a li se acorda despăgubiri corespunzătoare.

84. Curtea constată că lipsirea proprietarilor/posesorilor de bunurile transmise în contul cotelor-părți valorice pe baza unei decizii administrative fără a le acorda despăgubiri este disproporționată. Proprietarilor/posesorilor le-a fost impusă o sarcină excesivă și legislatorul nu a reușit să asigure un echilibru corect între interesul public, pe de o parte, și interesele acestora, pe de altă parte.

85. Așadar, Curtea conchide că prevederile contestate implică o privare de proprietate a titularului fără acordarea de despăgubiri, iar o astfel de privare reprezintă o expropriere de bunuri fără o dreaptă și prealabilă despăgubire, adică este contrară articolului 46 alin. (2) din Constituție. Prin urmare, dispozițiile alineatelor (2) și (3) din articolul 8¹ din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523 din 16 iulie 1999 sunt constituționale în măsura în care nu se aplică în privința bunurilor transmise în contul cotelor-părți valorice și înregistrate în registrul de publicitate, precum și bunurilor transmise în contul cotelor-părți valorice, deținute în posesie de titularii cotelor, dar neînregistrate în registrul de publicitate.

(ii) Cu referire la termenul prevăzut de articolul 8¹ alin. (6) din Lege

86. Cu referire la întinderea termenului criticat de autorii sesizărilor, Curtea reține următoarele.

87. Deși alineatul (5) din articolul 8¹ din Legea nr. 523/1999 stabilește că titularilor cotelor-părți valorice li se acordă un termen de un an (care curge de la data intrării în vigoare a deciziei de aprobare a listei bunurilor) pentru a-și înregistra dreptul de proprietate sau pentru a formula o acțiune în justiție în constatarea dreptului de proprietate, alineatul (6) prevede că la expirarea acestui termen bunurile în discuție devin proprietatea unității administrativ-teritoriale.

88. Din prevederile menționate rezultă că deținătorii de cote-părți valorice au la dispoziție doar un an de zile pentru a-și legaliza dreptul de proprietate asupra bunurilor în discuție, fie prin înregistrarea în registrul de publicitate a drepturilor ce derivă din cotele-părți valorice, fie prin constatarea dreptului de proprietate printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă.

89. Curtea observă că norma în discuție a fost adoptată în contextul în care o perioadă îndelungată de timp deținătorii de cote-părți valorice nu și-au înregistrat dreptul de proprietate asupra bunurilor fostelor întreprinderi agricole. Curtea nu neagă faptul că trecerea unei perioade nerezonabile de timp, în lipsa unui drept de proprietate legal înregistrat sau constatat printr-o hotărâre judecătorească, a afectat în mod considerabil situația bunurilor în discuție. Dată fiind tranziția politică, economică și socială care a avut loc în ultimii ani, Curtea

admite că era legitim ca statul să ia măsuri clare și rapide pentru atingerea acestor obiective, în interesul general al comunității.

90. Având în vedere aceste circumstanțe, Curtea nu vede niciun motiv ca să pună la îndoială efortul legislatorului de a reglementa regimul juridic al bunurilor menționate pentru a asigura gestiunea adecvată/corespunzătoare a acestora. Curtea confirmă că o asemenea situație impune soluționarea chestiunii cu celeritate, pentru a evita incertitudinea prelungită cu privire la proprietarii bunurilor în discuție. Mai mult, este de datoria autorităților locale să acționeze în timp util, de o manieră adecvată și consecventă pentru a asigura evidența și menținerea într-o stare corespunzătoare/nepericuloasă a clădirilor de pe teritoriul din jurisdicția sa.

91. Totodată, Curtea admite că stabilirea unui termen restrâns pentru recunoașterea dreptului de proprietate îi poate determina pe titularii de cote-părți valorice și/sau posesorii bunurilor neînregistrate să adopte o conduită activă/responsabilă și să-și înregistreze sau, după caz, să-și demonstreze dreptul de proprietate printr-o hotărâre judecătorească.

92. Cu toate acestea, Curtea reține că prevederile contestate sunt formulate într-o manieră care exclude dreptul persoanei de a-și înregistra dreptul de proprietate asupra bunurilor după expirarea termenului de un an. În acest sens, prevederile contestate stabilesc, sub amenințarea decăderii din drepturi, obligativitatea titularilor cotelor-părți valorice sau posesorilor bunurilor fostelor întreprinderi agricole să prezinte autorității locale, până la expirarea termenului menționat, o hotărâre judecătorească irevocabilă de constatare a dreptului de proprietate.

93. Deși atât Parlamentul, cât și Congresul Autorităților Locale din Moldova au menționat în opiniile lor că titularii de cote-părți valorice nu sunt constrânși de termenul prevăzut de norma contestată și pot să-și înregistreze dreptul de proprietate sau, după caz, să prezinte o hotărâre judecătorească de constatare a acestui drept și după expirarea termenului de un an, Curtea observă că termenul este unul rigid. Legislatorul nu a oferit o reglementare flexibilă în funcție de circumstanțele particulare ale deținătorilor de cote-părți, de circumstanțele derulării cauzei judiciare sau posibilitatea repunerii acestora în termen în cazuri justificate.

94. Curtea notează că pot exista situații în care, deși acțiunea în justiție de constatare a dreptului de proprietate a fost formulată până la adoptarea legii contestate sau în interiorul termenului de un an prevăzut de această lege, depășirea acestuia nu le este imputabilă titularilor cotelor-părți valorice. Din acest motiv, Curtea concluzionează că condiția respectării termenului de un an pusă în sarcina titularului instituie o măsură disproporționată cu scopul legitim urmărit și este contrară raționamentului coroborat al articolelor 46, 54 și 127 din Constituție. Prin urmare, articolul 8¹ alin. (6) din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523 din 16 iulie 1999 este constituțional în măsura în care titularii de drept pot să-și înregistreze dreptul de proprietate constatat printr-o hotărâre judecătorească și după trecerea termenului de un an de la intrarea în vigoare a deciziei de aprobare a listei bunurilor inventariate cu condiția că acțiunea în justiție a fost formulată până la expirarea acestui termen.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ARTICOLULUI 8¹ DIN LEGEA CU PRIVIRE LA PROPRIETATEA PUBLICĂ A
UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admit parțial* sesizările depuse de dnii Vasile Bolea, Adrian Lebedinschi și Grigore Novac, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. *Se declară constituționale* dispozițiile alineatelor (2) și (3) din articolul 8¹ din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523 din 16 iulie 1999 în măsura în care nu se aplică în privința:

- (i) bunurilor transmise în contul cotelor-părți valorice și înregistrate în registrul de publicitate;
- (ii) bunurilor transmise în contul cotelor-părți valorice, deținute în posesie de titularii cotelor, dar neînregistrate în registrul de publicitate.

3. *Se declară constituțional* articolul 8¹ alin. (6) din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523 din 16 iulie 1999 în măsura în care titularii de drept pot să-și înregistreze dreptul de proprietate constatat printr-o hotărâre judecătorească și după trecerea termenului de un an de la intrarea în vigoare a deciziei de aprobare a listei bunurilor inventariate cu condiția că acțiunea în justiție a fost formulată până la expirarea acestui termen.

4. Referitor la celelalte capete, sesizările *se declară inadmisibile*.

5. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 30 aprilie 2024
HCC nr. 13
Dosarul nr. 182a/2023