

©Documentul a fost pus la dispoziție cu sprijinul Consiliului Superior al Magistraturii din România (www.csm1909.ro) și R.A. „Monitorul Oficial” (www.monitoruloficial.ro). Permisea de a republica această traducere a fost acordată exclusiv în scopul includerii sale în baza de date HUDOC.

©The document was made available with the support of the Superior Council of Magistracy of Romania (www.csm1909.ro) and R.A. „Monitorul Oficial” (www.monitoruloficial.ro). Permission to re-publish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court’s database HUDOC.

Emitent CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI
Publicată în : MONITORUL OFICIAL nr. 95 din 11 februarie 2010

HOTĂRÂREA
din 2 iunie 2009
(fond)
în Cauza Silviu Marin împotriva României
(Cererea nr. 35.482/06)

În Cauza Silviu Marin împotriva României,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a treia), statuând în cadrul unei camere formate din: Josep Casadevall, președinte, Elisabet Fura-Sandström, Corneliu Bîrsan, Alvina Gyulumyan, Egbert Myjer, Ineta Ziemele, Ann Power, judecători, și Santiago Quesada, grefier de secție,

după ce a deliberat în camera de consiliu la data de 12 mai 2009,

pronunță următoarea hotărâre, adoptată la această dată:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o cerere (nr. 35.482/06) introdusă împotriva României, prin care un cetățean al acestui stat, domnul Silviu Marin (*reclamantul*), a sesizat Curtea la data de 24 august 2006, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (*Convenția*).

2. Guvernul român (*Guvernul*) este reprezentat de agentul său, domnul Răzvan-Horațiu Radu, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

3. La data de 5 martie 2008, Curtea a hotărât să îi comunice Guvernului cererea. De asemenea, astfel cum prevede art. 29 § 3 din Convenție, aceasta a hotărât să fie analizate în același timp admisibilitatea și temeinicia cauzei.

ÎN FAPT

I. Circumstanțele cauzei

4. Reclamantul s-a născut în anul 1950 și locuiește în Slobozia.

5. Prin Decizia din 31 iulie 1991 a Primăriei Amara, acestuia i s-a acordat un teren în suprafață de 800 m² în vederea construirii unei case. Decizia menționa că era adoptată în temeiul Legii nr. 4/1973 și al art. 8 din Decretul-lege nr. 42/1990 (vezi paragrafele 14 și 15 de mai jos); de asemenea, aceasta menționa cele 4 proprietăți limitrofe terenului, însă fără a preciza dimensiunile fiecărei laturi.

Prin Decizia din data de 25 februarie 1992, Prefectura Județului Ialomița i-a atribuit în proprietate reclamantului un teren având aceleași proprietăți limitrofe și o suprafață de 1.000 m². Această decizie preciza dimensiunile fiecărei laturi a terenului, și anume 40 m în lungime și 20 m în lățime. Aceasta era adoptată în temeiul art. 35 §§ 2 și 6 din Legea nr. 18/1991 (vezi paragraful 16 de mai jos).

Prin Decizia din 29 ianuarie 1993, Consiliul Județean Ialomița a modificat Decizia din 25 februarie 1992, în sensul că a precizat că suprafața terenului era de 800 m². Această ultimă decizie menționa în mod expres:

Terenul în suprafață de 800 m² (...), atribuit în folosință în vederea construirii unei locuințe proprietate privată, este atribuit în proprietate domnului Marin Silviu.

6. La o dată neprecizată, Decizia din 25 februarie 1992 a fost înscrisă în registrele de proprietate imobiliară. La data de 9 martie 1993, Decizia din 29 ianuarie 1993 a fost de asemenea înregistrată.

7. La datele de 7 decembrie 1993 și 18 decembrie 1995, primăria i-a eliberat reclamantului autorizații de construire pentru ridicarea unei case. Construcția a fost ulterior realizată efectiv pe terenul respectiv, iar de atunci reclamantul s-a bucurat netulburat de bunul său.

8. La data de 31 octombrie 2005, prefectul județului Ialomița a sesizat Judecătoria Slobozia cu o acțiune împotriva reclamantului, a Primăriei Amara și a Consiliului Județean Ialomița, pentru a constata nulitatea absolută a celor 3 decizii menționate mai sus, pe care le considera contrare Legii fondului funciar nr. 18/1991. Prefectul considera că art. 35 alin. (2) și (6) din legea menționată mai sus au fost încălcate, având în vedere că, la data celor 3 decizii, locuința reclamantului nu era încă ridicată. Atât reclamantul, cât și primăria și consiliul județean au depus întâmpinare, solicitând respingerea acțiunii pe motivul că cele 3 decizii erau legale.

9. Prin Sentința din data de 15 decembrie 2005, judecătoria a respins acțiunea, reținând că deciziile contestate erau conforme cu legea.

10. Prin Decizia din data de 16 februarie 2006, Tribunalul Ialomița a admis recursul formulat de prefect, a admis acțiunea introductivă de instanță și a constatat nulitatea absolută a celor 3 decizii, întemeindu-se pe art. III alin. (1) lit. a) din Legea nr. 169/1997. Instanța a reținut că situația terenului în discuție era reglementată prin Legea nr. 18/1991, și nu prin Legea nr. 4/1973 și Decretul-lege nr. 42/1990. De asemenea, instanța a statuat că din art. 35 alin. (2) și (6) din Legea nr. 18/1991 reieșea că, pentru a i se acorda terenul în proprietate,

partea interesată ar fi trebuit să fie proprietarul casei la data adoptării deciziilor respective, ceea ce nu s-a întâmplat în speță.

11. Conform afirmațiilor reclamantului, deși alte 16 persoane s-au aflat în aceeași situație cu a lui, el a fost singurul citat să se prezinte în fața instanțelor în vederea anulării deciziilor administrative care îl priveau.

12. La data de 24 iunie 2008, primăria a informat Guvernul, ca răspuns la solicitarea sa de informații, că terenul în discuție îi fusese atribuit reclamantului, mai întâi în folosință și apoi în proprietate, și că partea interesată ocupa încă terenul respectiv, pe care ridicase o casă. Prin Adresa din data de 26 iunie 2008, primăria a completat aceste informații, considerând că reclamantul avea posibilitatea să solicite concesiunea terenului în temeiul Legii nr. 50/1991, ținând cont de faptul că în zona respectivă existau deja 107 contracte de concesiune referitoare la terenuri aferente caselor.

13. Conform susținerilor reclamantului, rezultă că acesta încă plătește impozite în temeiul Deciziei din 25 februarie 1992.

II. Dreptul intern pertinent

14. Art. 4 din Legea nr. 4 din 28 martie 1973 privind dezvoltarea construcției de locuințe, vânzarea de locuințe din fondul de stat către populație și construirea de case de odihnă proprietate personală (Legea nr. 4/1973) prevedea următoarele în părțile sale relevante în speță:

„Terenurile proprietate de stat pot fi atribuite (...) în vederea construirii de locuințe, în folosința (...) persoanelor fizice (...).

Dreptul de folosință a terenului atribuit este acordat numai pe durata existenței construcției respective. ”

15. Art. 8 din Decretul-lege nr. 42/1990 privind unele măsuri pentru stimularea țărânimii (Decretul-lege nr. 42/1990) prevedea următoarele:

„Terenul aferent casei de locuit și anexelor gospodărești, precum și curtea și grădina din jurul acestora (...) constituie proprietate particulară a deținătorilor; acestea pot fi înstrăinate și lăsate moștenire. ”

16. Art. 35 din Legea fondului funciar nr. 18/1991 (Legea nr. 18/1991) prevedea următoarele:

„(2) Terenurile proprietate de stat, situate în intravilanul localităților, atribuite, potrivit legii, în folosință veșnică sau în folosință pe durata existenței construcției (...) trec, la cererea proprietarilor actuali ai locuințelor, în proprietatea acestora (...).

(6) Atribuirea în proprietate a terenurilor prevăzute de alin. (2)-(5) se va face, prin decizia prefecturii, la propunerea primăriilor, făcută pe baza verificării situației juridice a terenurilor. ”

17. În urma republicării Legii nr. 18/1991 la data de 10 decembrie 2007, art. 35 citat mai sus a devenit art. 36.

18. Prevederile Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (Legea nr. 50/1991), republicată la data de 13 octombrie 2004, ce au fost invocate de Guvern, sunt următoarele:

Articolul 13

„(2) Terenurile aparținând domeniului public al statului (...) se pot concesiona numai în vederea realizării de construcții sau de obiective de uz și/sau de interes public, cu respectarea documentațiilor de urbanism aprobate potrivit legii.

(3) concesionarea se face pe bază de oferte prezentate de către solicitanți, cu respectarea prevederilor legale, urmărinduse valorificarea superioară a potențialului terenului.”

Articolul 15

„Prin excepție (...), terenurile destinate construirii se pot concesiona fără licitație publică, cu plata taxei de redevență stabilite potrivit legii, ori pot fi date în folosință pe termen limitat, după caz, în următoarele situații: (...)

e)pentru extinderea construcțiilor pe terenuri alăturate, la cererea proprietarului sau cu acordul acestuia. ”

19. Conform art. III alin. (1) lit. a) din Legea nr. 169/1997 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (Legea nr. 169/1997), actele de reconstituire a dreptului de proprietate în favoarea persoanelor care nu erau îndreptățite la astfel de reconstituiri sunt lovite de nulitate.

ÎN DREPT

I. Asupra pretensei încălcări a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție

20. Reclamantul se plânge de o încălcare a dreptului său de proprietate din cauza Deciziei din 16 februarie 2006 a Tribunalului Ialomița, care a reținut că deciziile care îi atribuiau terenul erau lovite de nulitate absolută. El subliniază că, deși autoritățile administrative sunt cele care i-au acordat acest teren, acestea au declanșat totuși, după 13 ani de la propriile lor decizii, o procedură de constatare a nulității acestor acte, fără a ține cont de faptul că el își construise deja o casă pe terenul respectiv. Partea interesată insistă asupra faptului că terenul îi fusese atribuit în vederea construirii casei, ceea ce a și făcut, respectând prevederile legii. După părerea sa, sancțiunea nulității absolute nu era aplicabilă, în măsura în care în speță nu exista niciun interes general de apărut. El adaugă că, în urma anulării deciziilor respective, a fost pus într-o situație permanentă de incertitudine, neavând nicio idee despre ceea ce aveau de gând să facă autoritățile cu terenul său și chiar cu casa construită pe el. El invocă art. 1 din Protocolul nr. 1, care prevede următoarele:

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții sau a amenzilor. ”

A. Asupra admisibilității

21. Curtea constată că acest capăt de cerere nu este vădit neîntemeiat în sensul art. 35 § 3 din Convenție. Pe de altă parte, Curtea observă că acesta nu este afectat de niciun alt motiv de inadmisibilitate. Prin urmare, acesta trebuie declarat admisibil.

B. Asupra fondului

22. Guvernul consideră că dreptul reclamantului la respectarea bunurilor sale nu a fost încălcat. În acest sens, Guvernul observă că partea interesată nu dispunea de un drept de proprietate în speță, decizia primăriei din anul 1991 neconstituind un titlu de proprietate. În schimb, reclamantul are dreptul de folosință a terenului pe durata existenței casei. În orice caz, acesta folosește încă terenul în cauză, pe care și-a construit o casă. În plus, din Adresa din data de 26 iunie 2008 a Primăriei Amara reiese că reclamantul ar avea posibilitatea să le solicite autorităților să îi concesioneze terenul. Guvernul citează în acest sens prevederile art. 13 alin. (2) și (3) e) din Legea nr. 50/1991.

23. În continuare, Guvernul observă că, presupunând chiar că ar fi avut loc o ingerință în dreptul reclamantului la respectarea bunurilor sale, o astfel de ingerință ar fi fost totuși prevăzută de lege (și anume de Legea nr. 18/1991), ar fi urmărit un scop legitim (acela de a asigura respectarea legii) și ar fi păstrat un just echilibru între interesele de față. În sprijinul acestei afirmații, Guvernul citează *Cauza Wittek împotriva Germaniei*, nr. 37.290/97, §§ 58-61, CEDO 2002-X.

24. Reclamantul contestă argumentele Guvernului, arătând că, în prezent, din punct de vedere juridic, nu mai are niciun drept asupra acestui teren, în măsura în care cele 3 decizii administrative care i-l atribuiă au fost anulate. El subliniază că aceste decizii au fost emise de autoritățile publice după ce au făcut verificările necesare, că ulterior nu a fost în niciun mod tulburat în exercitarea dreptului său de proprietate timp de 13 ani, pentru ca, dintr-o dată, deciziile respective să fie anulate fără vreun motiv valabil. Partea interesată mai menționează că a înregistrat Decizia din 25 februarie 1992 în registrul de publicitate imobiliară și că, în virtutea acestei decizii, el plătește încă impozitele pe terenul în discuție.

25. Reclamantul contestă că ar avea posibilitatea să ceară concesiunea terenului, considerând că prevederile invocate de Guvern sunt inaplicabile în cazul său. În acest sens, el precizează că terenul său era învecinat cu parcele ce aparțineau altor persoane și cu drumul public. Prin urmare, nu putea solicita extinderea construcțiilor sale pentru a face aplicabile prevederile citate de Guvern. După părerea sa, procedând astfel, s-ar expune la alte proceduri judiciare în viitor.

26. Reclamantul observă că prevederile în virtutea cărora i s-a atribuit terenul în proprietate sunt încă în vigoare și le permit autorităților locale să îi atribuie din nou terenul său. El face trimitere în acest sens la art. 35 alin. (2) și (6) din Legea nr. 18/1991, devenit art. 36 după republicarea legii. În aceste condiții, reclamantul se întreabă de ce acestea refuză să procedeze astfel în cazul său, mai cu seamă în măsura în care și alte persoane au beneficiat recent de aceste prevederi. Este de părere că acest refuz este motivat prin faptul că a sesizat Curtea cu cererea de față.

27. Curtea constată că reclamantului i s-a atribuit terenul în discuție în vederea construirii unei case. Chiar dacă terenul i-a fost acordat mai întâi în folosință prin Decizia din 31 iulie 1991 a primăriei, totuși Decizia din 25 februarie 1992 a prefecturii și Decizia din 29 ianuarie 1993 a consiliului județean i l-au atribuit în proprietate. Prin urmare, Curtea nu poate subscrie argumentului Guvernului, conform căruia reclamantul nu avea, în speță, decât un drept de folosință în privința terenului. Pe de altă parte, a înregistrat ultimele două decizii în registrele de publicitate imobiliară și a ridicat casa pe terenul în discuție. Apoi, pentru o lungă perioadă de timp, el nu a fost deloc tulburat în exercitarea dreptului său de proprietate.

28. În aceste condiții, Curtea apreciază că reclamantul dispunea de un „bun” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1, în ciuda faptului că Decizia din 16 februarie 2006 a Tribunalului Ialomița a declarat nulitatea absolută a deciziilor menționate mai sus (vezi, *mutatis mutandis*, *Gashi împotriva Croației*, nr. 32.457/05, § 22, 13 decembrie 2007).

29. Prin urmare, Curtea trebuie să analizeze efectele acestei hotărâri asupra dreptului de proprietate al reclamantului. În acest sens, Curtea constată că, chiar dacă reclamantul ocupă și în prezent terenul pe care se află de altfel casa lui, el este pus într-o situație de incertitudine totală în ceea ce privește acest teren, în măsura în care deciziile ce constituiau fundamentul dreptului său au fost anulate, astfel încât partea interesată nu are în prezent nicio posibilitate de a dispune juridic de teren. Astfel, a fost lipsit de un atribut esențial al dreptului de proprietate. Rezultă că decizia în discuție a avut ca efect privarea părții interesate de bunul său, în sensul celei de-a doua fraze a primului alineat al art. 1 din Protocolul nr. 1.

30. Curtea reamintește că o privare de libertate ce intră sub incidența acestei norme nu poate fi justificată decât dacă se demonstrează în special că a intervenit pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege. În plus, orice ingerință în folosirea proprietății trebuie să respecte criteriul de proporționalitate.

31. Art. 1 din Protocolul nr. 1 prevede, înainte de toate și în mod special, ca o ingerință a autorității publice în exercitarea dreptului la respectarea bunurilor să fie legală. Supremația dreptului, unul dintre principiile fundamentale ale unei societăți democratice, este inerentă tuturor articolelor din Convenție (*Iatridis împotriva Greciei* [MC], nr. 31.107/96, § 58, CEDO 1999-II). Principiul legalității înseamnă existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile (*Belvedere Alberghiera - S.R.L. împotriva Italiei*, nr. 31.524/96, § 57, CEDO 2000-VI).

32. În speță, Curtea observă că Tribunalul Ialomița și-a întemeiat constatarea referitoare la nulitatea absolută a deciziilor administrative pe două prevederi: art. 35 alin. (2)

și (6) din Legea nr. 18/1991, pe care l-a interpretat în sensul că era necesar ca partea interesată să fie proprietarul casei la data adoptării deciziilor respective, și art. III alin. (1) lit. a) din Legea nr. 169/1997, care prevede sancțiunea nulității absolute în cazul în care dreptul de proprietate a fost recunoscut în favoarea persoanelor care nu erau îndreptățite la astfel de recunoașteri.

33. Având în vedere că este în primul rând de competența autorităților naționale, în special a curților și instanțelor, să interpreteze legislația internă (vezi, printre multe altele, *Miragall Escolano și alții împotriva Spaniei*, nr. 38.366/97, 38.688/97, 40.777/98, 40.843/98, 41.015/98, 41.400/98, 41.446/98, 41.484/98, 41.487/98 și 41.509/98, § 33, CEDO 2000-I), Curtea dispune de o competență limitată în materie. Prin urmare, ea nu consideră necesar să se dedice interpretării date de tribunalul județean art. 35 alin. (2) și (6) din Legea nr. 18/1991.

34. Totuși, Curtea constată că abia în anul 1997 Legea nr. 169/1997 a prevăzut sancțiunea menționată mai sus, iar tribunalul județean a făcut aplicarea acestei sancțiuni în privința deciziilor administrative în discuție, deși ultima dintre ele data din anul 1993, adică cu aproximativ 4 ani înainte de adoptarea Legii nr. 169/1997.

35. În măsura în care din probele aflate la dosar nu rezultă sub nicio formă că reclamantul a acționat în mod ilegal pentru a i se acorda terenul în discuție (Gashi, menționată mai sus, § 37) și în măsura în care era de datoria autorităților să verifice dacă cerințele impuse de lege erau întrunite înainte să adopte deciziile în discuție (vezi, *mutatis mutandis*, *Drăculeț împotriva României*, nr. 20.294/02, § 40, 6 decembrie 2007), Curtea apreciază că partea interesată nu putea să se aștepte în mod rezonabil ca aceste decizii să poată fi anulate după mai mult de 13 ani de la adoptarea lor, prin aplicarea unei noi legi care stabilea o astfel de sancțiune.

36. Având în vedere cele de mai sus și ținând cont de circumstanțele speței, Curtea apreciază că anularea deciziilor în discuție nu putea fi previzibilă pentru reclamant [vezi, *mutatis mutandis*, *Fener Rum Erkek Lisesi Vakfı împotriva Turciei*, nr. 34.478/97, § 57, CEDO 2007-... (extrase)].

37. Prin urmare, Curtea consideră că ingerința litigioasă nu era „prevăzută de lege” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 și, prin urmare, este incompatibilă cu dreptul la respectarea bunurilor reclamantului. O astfel de concluzie o scutește de a mai cerceta dacă a fost păstrat un just echilibru între cerințele interesului general al comunității și imperativele de apărare a drepturilor individuale.

38. Prin urmare, a avut loc încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1.

II. Asupra celorlalte pretinse încălcări

39. Citând art. 6 § 1 din Convenție, reclamantul se plânge de modul de soluționare a procedurii finalizate prin Decizia din 16 februarie 2006 a Tribunalului Ialomița. Din perspectiva art. 14 din Convenție, reclamantul se plânge de faptul că a suferit o discriminare față de alte persoane care nu au fost citate să se prezinte în fața instanțelor în vederea anulării

titlurilor lor de proprietate. El consideră că această discriminare se datora faptului că nu făcea parte din niciun partid politic.

40. Având în vedere raționamentul său din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 1, Curtea nu consideră necesar să analizeze separat aceste capete de cerere.

III. Asupra aplicării art. 41 din Convenție

41. Conform art. 41 din Convenție:

„Dacă Curtea declară că a avut loc o încălcare a Convenției sau a protocoalelor sale și dacă dreptul intern al înaltei părți contractante nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o reparație echitabilă.”

42. Reclamantul solicită suma de 5.000 euro (EUR) pentru prejudiciul moral pe care l-a suportat din cauza suferințelor fizice și psihice la care a fost supus de autoritățile locale. El menționează că starea sa de sănătate s-a deteriorat foarte mult, fiind lovit subit de o boală cardiacă din cauza căreia a fost obligat să își ia concedii medicale și să solicite pensionarea din motive de sănătate în perioada 2007-2008. Reclamantul mai solicită și suma de 12.850 EUR drept daune materiale. El precizează că această sumă a fost calculată ca diferență între salariul său și pensie, la care a adăugat prețul medicamentelor pe care a trebuit să și le procure. El depune la dosar documente medicale, fluturași de salariu și taloane de pensie, precum și chitanțe de la cumpărarea de medicamente. Tot ca daune materiale, reclamantul solicită să îi fie restituită proprietatea terenului în suprafață de 800 m² pe care și-a construit casa, astfel cum i-a fost atribuită prin deciziile din 25 februarie 1992 și 29 ianuarie 1993.

43. Guvernul reamintește în primul rând că, în opinia sa, reclamantul nu dispunea de un drept de proprietate asupra terenului, ci numai de un drept de folosință, de care încă se bucură netulburat. De asemenea, el consideră că, în speță, nu există nicio legătură de cauzalitate între anularea celor 3 decizii administrative și deteriorarea stării de sănătate a părții interesate, nici între prejudiciul moral pretins de reclamant și pretinsa încălcare a drepturilor sale.

44. Curtea apreciază că problema aplicării art. 41 sub acest aspect nu se află în stare de judecată, astfel că ea trebuie rezervată, ținând cont și de eventualitatea unui acord între statul pârât și părțile interesate (art. 75 §§ 1 și 4 din Regulamentul Curții).

PENTRU ACESTE MOTIVE,

În unanimitate,

CURTEA

1. declară admisibil capătul de cerere întemeiat pe art. 1 din Protocolul nr. 1;

2. hotărăște că a avut loc încălcarea art. 1 din Protocolul nr. 1;

3. hotărăște că nu este necesar să statueze asupra capetelor de cerere întemeiate pe art. 6 § 1 și art. 14 din Convenție;

4. hotărăște că problema aplicării art. 41 din Convenție nu se află în stare de judecată; prin urmare:

a) o rezervă în întregime;

b) invită Guvernul și reclamantul să îi adreseze în scris, în termen de 3 luni începând de la data rămânerii definitive a hotărârii conform art. 44 § 2 din Convenție, observațiile lor cu privire la această chestiune și, în special, să îi aducă la cunoștință orice acord la care ar putea eventual să ajungă;

c) rezervă procedura ulterioară și îi deleagă președintelui camerei atribuția de a o stabili în caz de nevoie.

Întocmită în limba franceză, ulterior comunicată în scris la data de 2 iunie 2009, în aplicarea art. 77 §§ 2 și 3 din Regulament.

Josep Casadevall,
președinte

Santiago Quesada,
grefier