

**VLAD ZAMFIRESCU** este avocat, membru al Baroului București, Doctor în drept. Este specializat în domeniul dreptului civil și, mai ales, în litigii privind apărarea dreptului de proprietate. Din anul 1999 și până în prezent acordă asistență juridică în cauze având ca obiect retrocedarea imobilelor preluate în mod abuziv de către stat în perioada regimului comunist, atât în acțiuni în revendicare întemeiate pe dispozițiile dreptului comun, cât și în acțiuni întemeiate pe prevederile Legii nr. 112/1995, Legii nr. 10/2001, Legii nr. 1/2009 și Legii nr. 165/2013 și, totodată, în litigii întemeiate pe dispozițiile legilor fondului funciar, acumulând de-a lungul timpului o vastă experiență în acest domeniu. A colaborat cu organizațiile neguvernamentale ce au ca obiectiv protecția și apărarea dreptului de proprietate privată cum ar fi *Asociația Proprietarilor Deposezați Abuziv de Către Stat* (A.P.D.A.S.) și *Asociația pentru Proprietatea Privată* (A.P.P.), participând, din partea acestora la redactarea și dezbaterile inițiativelor de modificare a legislației restituirii. Totodată, a participat la congrese ale *International Union of Property Owners* (U.I.P.I.). Se află permanent în contact cu problematica și cazuistica restituirii imobilelor preluate abuziv de stat și a dreptului de proprietate în general.

**VLAD ZAMFIRESCU**

**Regimul juridic  
al restituirii  
imobilelor  
preluate abuziv  
de către stat  
în perioada  
6 martie 1945 –  
22 decembrie 1989.  
Analiză comparativă  
și jurimetrică**

Editori:  
SILVIU DRAGOMIR  
MAGDALENA MĂRCULESCU  
VASILE DEM. ZAMFIRESCU

Coperta:  
FABER STUDIO

Director producție:  
CRISTIAN CLAUDIU COBAN

Dtp:  
EUGENIA URSU

Corectură:  
SABINA LUNGU  
OANA APOSTOLESCU

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**  
**ZAMFIRESCU, VLAD**

**Regimul juridic al restituirii imobilelor preluate abuziv de către stat în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989 : analiză comparativă și jurimetrică / Vlad Zamfirescu ; pref. de prof. univ. dr. Iosif R. Urs.**

Urs. - București : Editura Trei, 2025

Conține bibliografie

ISBN 978-606-40-1762-8

I. Urs, Iosif R. (pref.)

34

Copyright © Editura Trei, 2025  
pentru prezenta ediție

C.P. 27-0490, București  
Tel./Fax: +4 021 300 60 90  
e-mail: comenzi@edituratrei.ro  
www.edituratrei.ro

ISBN 978-606-40-1762-8

## Cuprins

Prefață (Prof. univ. dr. Iosif R. Urs) .....	15
Prezentare (Prof. univ. dr. Smaranda Angheni) .....	19
Cuvânt-înainte .....	21
Introducere .....	29

### TITLU PRELIMINAR

<b>Modalități de preluare abuzivă a imobilelor de către stat în perioada 06 martie 1945-22 decembrie 1989</b> .....	43
---	----

### Capitolul I

<b>Privire generală asupra conținutului actelor normative și modalităților de preluare abuzivă a imobilelor de către stat</b> .....	45
---	----

I. Considerații asupra conținutului actelor normative de preluare abuzivă .....	45
II. Modalități principale de preluare abuzivă .....	50
1. Naționalizarea întreprinderilor industriale, bancare, de asigurări, miniere, de transporturi, de telecomunicații și a bogățiilor subsolului .....	50
2. Naționalizarea imobilelor cu destinația de locuință .....	55
2.1. Forma inițială a Decretului nr. 92/1950 .....	55
2.2. Modificările aduse Decretului nr. 92/1950 prin Decretul nr. 524/1955. Scoaterea de sub naționalizare și restituirea unor imobile .....	61
2.3. Naționalizarea unor imobile cu destinația de locuință prin declararea unor comune ca stațiuni recreative muncitorești .....	63
3. Trecerea în proprietatea statului a unor bunuri aparținând bisericilor, congregațiilor, comunităților sau particularilor, care serviseră activităților din învățământ .....	63
4. Naționalizarea întreprinderilor particulare de căi ferate .....	64

5. Naționalizarea instituțiilor sanitare particulare .....	65
6. Naționalizarea farmaciilor particulare .....	68
7. Naționalizarea industriei cinematografice .....	69
8. Preluarea patrimoniului Camerelor de comerț și industrie.....	72
9. Trecerea în proprietatea statului a celei de-a doua locuințe .....	73
10. Trecerea în proprietatea statului a terenurilor afereente construcțiilor la înstrăinarea imobilelor .....	74
11. Trecerea în proprietatea statului a construcțiilor ce aparțineau persoanelor care părăseau definitiv țara.....	75
III. Alte modalități de preluare abuzivă .....	78
1. Donarea imobilelor către stat.....	78
2. Preluarea imobilelor de către stat pentru neplata impozitelor ...	80
3. Preluarea imobilelor de către stat ca fiind considerate abandonate .....	82
4. Confiscarea imobilelor în baza unor condamnări cu caracter politic.....	85
5. Preluarea imobilelor în temeiul unor acte normative nepublicate ...	86
6. Preluarea în fapt, fără un temei legal.....	88

## Capitolul II

Trecerea în proprietatea statului a terenurilor agricole și forestiere..... 90

## TITLUL I

Restituirea imobilelor preluate abuziv de stat în perioada  
regimului comunist.....95

### Capitolul I

Considerații privind evoluția legislației și jurisprudenței  
referitoare la restituirea imobilelor preluate abuziv de către stat..... 97

### Capitolul II

Reglementarea prin Legea nr. 112/1995 a situației juridice  
a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în  
proprietatea statului.....100

1. Aspecte generale. Domeniu de aplicare. Condiția cetățeniei române .....	100
2. Restituirea în natură. Categoriile de beneficiari. Noțiunile de „apartament” și „apartament liber” .....	105
3. Acordarea de despăgubiri bănești. Valoarea despăgubirilor și procedura de evaluare .....	108
4. Procedura soluționării cererilor. Comisiile speciale de aplicare a Legii.....	112
5. Măsuri stabilite pentru protecția chiriașilor. Vânzarea către chiriași a apartamentelor care nu erau restituite în natură .....	116
6. Evoluția legislativă a înțelesului noțiunii de imobile preluate de stat „cu titlu” .....	125
6.1. Înțelesul noțiunii de imobile preluate de stat „cu titlu” conform H.G. nr. 20/1996.....	125
6.2. Înțelesul noțiunii de imobile preluate de stat „cu titlu” conform H.G. nr. 11/1997.....	127
6.3. Înțelesul noțiunii de imobile preluate de stat „cu titlu” conform Legii nr. 213/1998 .....	129
7. Concluzii.....	132

## Capitolul III

Regimul juridic al restituirii și acordării de despăgubiri  
pentru imobilele preluate abuziv de stat în reglementarea  
Legii nr. 10/2001 .....
 136 |

1. Considerații prealabile. Diferențe față de regimul juridic anterior .....	136
2. Principiul prevalenței restituirii în natură și măsurile reparatorii prin echivalent acordate în temeiul Legii nr. 10/2001... 140	
3. Noțiunea de „imobile preluate în mod abuziv” în sensul Legii nr. 10/2001 și categoriile de imobile preluate abuziv de către stat din domeniul său de aplicare .....	145
4. Categoriile de persoane îndreptățite la acordarea măsurilor reparatorii, în natură sau prin echivalent .....	177
4.1. Persoanele fizice îndreptățite la măsuri reparatorii.....	177

4.2. Persoanele juridice îndreptățite la măsuri reparatorii.....	179
4.3. Persoane excluse de la acordarea de măsuri reparatorii... ..	183
4.4. Situația imobilelor care la data preluării abuzive erau deținute în coproprietate.....	187
4.5. Recunoașterea calității de persoane îndreptățite pentru moștenitorii proprietarilor deposedați abuziv. Neaplicarea regulii unanimității cu privire la moștenitori în cazul cererilor de restituire formulate prin procedura Legii nr. 10/2001.....	188
5. Bunurile pentru care se acordă măsuri reparatorii .....	192
6. Principiul prevalenței restituirii în natură. Cazuri de restituire în natură și de acordare de măsuri reparatorii prin echivalent prevăzute de Lege.....	199
7. Categoriile de entități investite cu soluționarea notificărilor .....	222
8. Procedura administrativă de restituire .....	228
8.1. Caracteristici. Condiții referitoare la notificare. Termenul de depunere a notificărilor .....	228
8.2. Mijloacele de probă pentru susținerea notificărilor.....	236
8.3. Aspecte privind soluționarea notificărilor .....	246
9. Sistemul de răspunderi și sancțiuni în concepția Legii nr. 10/2001 și lipsa de eficiență a acestuia. Soluții găsite în practica judiciară .....	257
10. Protecția chiriașilor și a altor categorii de deținători sau titulari de contracte care afectează imobilele ce formează obiectul Legii .....	270
11. Regimul juridic al imobilelor ce fac parte din domeniul de aplicare al Legii și care nu se restituie .....	291
12. Regimul juridic al actelor de înstrăinare având ca obiect imobile preluate abuziv, încheiate anterior intrării în vigoare a Legii nr. 10/2001. Principiul bunei-credințe în practica judiciară rezultată din aplicarea Legii.....	294
13. Modificări aduse Legii nr. 10/2001 prin Titlul I al Legii nr. 247/2005.....	304

14. Procedura administrativă reglementată de Titlul VII al Legii nr. 247/2005 pentru stabilirea și plata despăgubirilor pentru imobilele preluate în mod abuziv de către stat, nerestituibile în natură .....	311
15. Modificări aduse Legii nr. 10/2001 prin Legea nr. 1/2009 .....	325
16. Concluzii.....	331
17. Considerații privind beneficiile utilizării jurimetriei în aplicarea Legii nr. 10/2001.....	334

#### Capitolul IV

##### Măsuri pentru finalizarea procesului de restituire adoptate prin Legea nr. 165/2013. Evoluții ulterioare ale legislației și practicii judiciare.....

1. Considerații prealabile.....	336
2. Principii de bază ale Legii și excepții de la acestea.....	343
3. Domeniul de aplicare al Legii nr. 165/2013. Aspecte privind neretroactivitatea dispozițiilor Legii.....	352
4. Măsuri instituite în scopul finalizării procesului de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și forestiere .....	358
5. Procedura acordării de măsuri compensatorii. Atribuțiile Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor. Evaluarea imobilelor supuse compensării.....	359
6. Modalități de valorificare a punctelor acordate conform Legii nr. 165/2013 .....	379
6.1. Valorificarea punctelor prin achiziționarea de imobile la licitații publice .....	379
6.2. Valorificarea punctelor în numerar .....	382
7. Măsuri instituite pentru urgentarea soluționării pe cale administrativă a cererilor de retrocedare .....	384
8. Termenele stabilite de art. 33 și art. 34 din Lege, în scopul finalizării soluționării de către entitățile investite a cererilor de restituire care nu fuseseră soluționate până la intrarea în vigoare a acesteia.....	388

9. Procedura judiciară de contestare a deciziilor emise și de acțiune în cazul neemiterii deciziilor în termenele prevăzute de art. 33 și art. 34 din Lege .....	393
10. Alte reguli importante conținute în Legea nr. 165/2013 .....	406
11. Dispoziții din actele normative reparatorii anterioare modificate sau abrogate prin adoptarea Legii nr. 165/2013 .....	412
12. Practica Curții Europene a Drepturilor Omului în domeniul restituirii proprietăților preluate abuziv de către stat, după intrarea în vigoare a Legii nr. 165/2013 .....	414
12.1. Hotărârea din 29 aprilie 2014 pronunțată în Cauza Preda și alții contra României .....	415
12.2. Hotărârea din 26 februarie 2019 pronunțată în Cauza Ana Ionescu și alții contra României .....	418
12.3. Alte hotărâri pronunțate de C.E.D.O. împotriva României ca urmare a nerespectării recomandărilor făcute cu ocazia soluționării Cauzei Preda și alții contra României și Cauzei Ana Ionescu și alții contra României .....	420
13. Concluzii .....	421
14. Considerații privind beneficiile utilizării jurimetriei în aplicarea procedurilor de acordare a măsurilor compensatorii reglementate de Legea nr. 165/2013 .....	426
15. Analiza jurimetrică a datelor publicate de Autoritatea Națională Pentru Restituirea Proprietăților privind numărul de dosare constituite în temeiul Legii nr. 10/2001, cu propuneri de acordare a măsurilor compensatorii prevăzute de Legea nr. 165/2013, înregistrate la Secretariatul Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor și numărul de dosare soluționate, în perioada anilor 2014-2024 .....	428

## Capitolul V

### Evoluția practicii judiciare privind acțiunile în revendicare

<b>întemeiate pe dispozițiile dreptului comun .....</b>	<b>446</b>
1. Acțiunile în revendicare întemeiate pe dispozițiile dreptului comun, formulate începând din anul 1991 .....	446
2. Hotărârea nr. 1/1995 a Curții Supreme de Justiție-Secțiunile Unite. Schimbarea jurisprudenței în privința atribuției instanțelor judecătorești de a dispune restituirea imobilelor naționalizate prin Decretul nr. 92/1950 ..	450
3. Acțiunile în revendicare de drept comun formulate după intrarea în vigoare a Legii nr. 213/1998 .....	455
4. Crearea jurisprudenței la nivelul Curții Europene a Drepturilor Omului prin Hotărârea pronunțată în Cauza Brumărescu contra României .....	462
5. Situația acțiunilor în revendicare întemeiate pe dispozițiile dreptului comun, formulate anterior intrării în vigoare a Legii nr. 10/2001 și aflate în curs de judecată la data intrării ei în vigoare. Suspendarea procedurii administrative în cazul continuării acestor acțiuni și atunci când persoana îndreptățită a formulat acțiune în anularea actelor juridice de înstrăinare .....	469
6. Situația acțiunilor în revendicare întemeiate pe dispozițiile dreptului comun, formulate după intrarea în vigoare a Legii nr. 10/2001. Soluții adoptate de instanțele judecătorești. Decizia nr. 33/2008 pronunțată de Î.C.C.J. în interesul legii .....	474
7. Schimbarea jurisprudenței C.E.D.O. cu privire la noțiunea de „bun” prin Hotărârea pronunțată în Cauza Maria Atanasiu și alții contra României .....	483
8. Situația acțiunilor în justiție, întemeiate pe dreptul comun, prin care se solicitau despăgubiri bănești pentru imobilele preluate abuziv de către stat, nerestituibile în natură. Decizia nr. 27/2011 pronunțată de Î.C.C.J. în interesul legii .....	490

9. Concluzii.....	496
10. Considerații privind beneficiile utilizării jurimetriei în studiul jurisprudenței acțiunilor în revendicare întemeiate pe dispozițiile dreptului comun.....	500

## TITLUL AL II-LEA

### Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și forestiere.....

503

#### Capitolul I

##### Regimul reconstituirii dreptului de proprietate în reglementarea Legii nr. 18/1991.....

505

1. Stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor. Modalități prevăzute de Lege.....	505
2. Suprafața maximă care putea fi atribuită în proprietate privată și modificările legislației în privința acestui aspect.....	508
3. Situații de reconstituire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor și situații de restituire.....	510
4. Constituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor și situații de constituire reglementate de Legea nr. 18/1991.....	522
5. Principiul reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor pe vechiul amplasament în Legea nr. 18/1991 și evoluția acestuia în accepțiunea actelor normative adoptate ulterior.....	531
6. Procedura de reconstituire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor.....	533
6.1. Termenul prevăzut inițial de Legea nr. 18/1991 pentru depunerea cererilor de reconstituire și noile termene acordate prin acte normative ulterioare.....	533
6.2. Condițiile de admisibilitate a cererii de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor. Aspecte privind dovedirea calității de proprietar sau de moștenitor și a amplasamentului.....	536

6.3. Organizarea și atribuțiile comisiilor locale și comisiilor județene de fond funciar în procedura reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor.....	541
---	-----

7. Căi de atac în justiție împotriva actelor emise de comisiile locale și comisiile județene de fond funciar și împotriva refuzului acestora de a și îndeplini atribuțiile.....	545
---	-----

#### Capitolul II

##### Modificările aduse de Legea nr. 169/1997 regimului reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor.....

553

#### Capitolul III

##### Modificările aduse de Legea nr. 1/2000 regimului reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor.....

556

#### Capitolul IV

##### Modificările aduse de Legea nr. 247/2005 regimului reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor.....

558

#### Capitolul V

##### Măsurile stabilite prin Legea nr. 165/2013 în scopul finalizării procesului de restituire a terenurilor agricole și forestiere.....

564

Concluzii.....	580
----------------	-----

Considerații privind beneficiile utilizării jurimetriei în aplicarea Legii nr. 18/1991.....	583
---	-----

Analiza jurimetrică a datelor publicate de Autoritatea Națională Pentru Restituirea Proprietăților privind numărul de dosare constituite în temeiul legilor fondului funciar, cu propuneri de acordare a măsurilor compensatorii prevăzute de Legea nr. 165/2013, înregistrate la Secretariatul Comisiei	
--	--

Naționale pentru Compensarea Imobilelor și numărul de dosare soluționate, în perioada anilor 2014-2024.....	585
<b>Concluzii finale și propuneri de lege ferenda .....</b>	<b>601</b>
<b>Bibliografie .....</b>	<b>617</b>
I. Tratamente, monografii, culegeri de practică judiciară.....	617
II. Publicații periodice, articole, studii.....	622
III. Acte normative relevante.....	624
IV. Decizii ale Curții Constituționale.....	639
V. Decizii ale Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțate în interesul legii sau pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.....	643
VI. Hotărâri ale C.E.D.O.....	647
VII. Practică judiciară relevantă .....	649
VIII. Site-uri de internet .....	654

## Prefață

Cartea de față, scrisă și trăită de un profesionist al științei dreptului civil, este și va rămâne peste timp o mărturie despre un fenomen cu largi semnificații și implicații sociale petrecut în societatea românească în a doua jumătate a secolului al XX-lea și prima jumătate a secolului al XXI-lea.

Cartea reprezintă o ilustrare veridică, pe de o parte, a legislației și modalităților abuzive practicate de statul socialist și comunist pentru preluarea proprietății imobiliare din mâna și de sub puterea titularilor dreptului de proprietate și transformarea acesteia în proprietate de stat având ca titular „întregul popor“. Pe de altă parte, ca un revers al unui abuz istoric, autorul înfățișează „întoarcerea la normalitate“, adică procesul de restituire a proprietății imobiliare, măsurile reparatorii constând în restituirea în natură, indemnizațiile compensatorii cu titlu de despăgubire, măsurile de „protecție“ a unor categorii de păgubiți, fie chiriași, fie proprietari, procedurile îndelungi și birocratice privind acordarea măsurilor compensatorii, dar și procesul îndelungat de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și asupra pădurilor.

Autorul abordează integral procesul legislativ reparatoriu cu caracter special ori general, precum și procesul jurisprudențial pe verticala sistemului judecătoresc, începând cu Înalta Curte de Casație și Justiție și continuând cu analiza deciziilor Curții Constituționale și a deciziilor pronunțate în domeniu de către CEDO.

Cartea merită citită de oricine, dar trebuie citită în primul rând de juriști. Autorul, deși nu se lansează în incursiuni sociologice ori politice, rămânând în sfera juridicului, a descrierii amănunțite mai ales a legislației și măsurilor reparatorii, prin opiniile și soluțiile exprimate îndeamnă la

reflecții, la nedumeriri și întrebări justificate, la posibile răspunsuri și, mai ales, la concluzii desprinse din soluțiile legiuitorului și soluțiile instanțelor judecătorești.

În fond, autorul tratează în cartea sa problematica unui drept fundamental al omului, dreptul la proprietate, care a parcurs drumul istoriei prin jertfe și sacrificii, esențial pentru existența și libertatea acestuia, declarat de Revoluția franceză la 1789 ca drept natural și inalienabil.

Cu toate acestea, deși este știut că istoria românilor este legată de glie și casă, „puterea democratică” instalată în cadrul istoric din decembrie 1989, după timidă lege a fondului funciar nr. 18/1991, a „întrerupt” procesul de restituire a proprietăților preluate abuziv, până la intrarea în vigoare a Legii nr. 112/1995. Paradoxal, cea mai favorabilă perioadă de restituire a imobilelor, cu respectarea și aplicarea principiului *restitutio in integrum*, s-a situat la începutul anilor 1990, când imobilele preluate abuziv se aflau încă în patrimoniul statului, iar restituirea se putea face în temeiul normelor de drept comun, pe calea acțiunilor în revendicare imprescriptibile și, chiar mai mult, se putea face în natură, deoarece procesul de înstrăinare a imobilelor de către stat nu începuse.

Apariția primei legi reparatorii, bazate pe o viziune îngustă, nerealistă – Legea nr. 112/1995 –, a divizat societatea românească în „chiriași” și „foști proprietari”, grupuri sociale masive cu interese contrarii, iar autoritățile statale au gestionat această situație necorespunzător, atât din cauza domeniului de aplicare limitat al legii, cât și prin măsurile de restituire în natură restricționate nejustificate (la două situații), prin cuantumul despăgubirilor acordate sub nivelul pieței, dar și plafonate ca sume totale convenite, ori prin măsurile de „protecție” în favoarea chiriașilor.

Ezitățile în redactare („cu titlu”, „fără titlu”, „fără titlu valabil”), schimbările legislative succesive privind înțelesul unor termeni (H.G. nr. 20/1996 și H.G. nr. 11/1997), procedura soluționării cererilor de restituire, condiționările și restricționările impuse cetățenilor au generat un număr mare de acțiuni în justiție, evidențiind realitatea că viziunea legiuitorului asupra soluționării complexelor situații sociale izvorâte din preluarea abuzivă a imobilelor și pretențiile asupra redobândirii dreptului de

proprietate era simplistă și neconvingătoare, nerezolvând practic decât situațiile, puține la număr, în care restituirea s-a făcut în natură. Restul a fost și rămâne jurisprudență neunitară.

Autorul, continuându-și parcursul științific, ne introduce în hățișul și universul Legii nr. 10/2001 care și-a propus ca obiectiv reglementarea integrală a restituirii imobilelor preluate abuziv, construcții și terenuri, indiferent dacă imobilele au fost preluate de către stat „cu titlu valabil”, „cu titlu nevalabil” sau „fără titlu”. Voința legiuitorului este dominată de principiul „prevalenței, priorității restituirii în natură” și de principiul „restitutio in integrum”. Așadar, legiuitorul face un salt calitativ față de reglementarea din 1995, de la parțial la total și de la prevalența despăgubirilor la cea a restituirii în natură. Autorul descrie în spații largi aspecte teoretice, opinii și soluții legislative, decizii jurisprudențiale, adunând la un loc bogate și documentate informații privind problematica juridică a preluării abuzive, dar mai ales regimul juridic și administrativ complex și complicat al procesului de restituire.

Intențiile legiuitorului au fost „poleite cu aur”: restituire totală pentru imobilele preluate de stat „cu titlu valabil”, „fără titlu valabil” ori „fără titlu”; restituire cu prioritate în natură; măsuri reparatorii prin echivalent la valoarea de circulație. În realitate, aplicarea prevederilor legale a întâmpinat multiple dificultăți izvorâte din durata îndelungată de soluționare a notificărilor de către entitățile investite cu această competență (care entități, ce competență, care interese?), dar și a procedurilor de stabilire și acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent de către organele administrative, mai ales în situația în care nu exista un sistem de răspunderi și sancțiuni eficient. Autorul este mereu preocupat de acuratețea informației și argumentarea soluțiilor, deși permanentele schimbări de regim juridic în materie sunt dificil de urmărit.

Valoarea prezentei cărți în plan teoretic și practic este dată și de experiența îndelungată a autorului, experiență care și-a pus amprenta asupra structurării, selectării și prezentării documentate a întregului material legislativ, doctrinar și jurisprudențial, atât al instanțelor naționale, cât și al Curții Europene a Drepturilor Omului. Este de remarcat că regimul juridic neuniform și mereu în schimbare al soluționării acțiunilor în revendicare întemeiate pe dispozițiile dreptului comun a determinat

## Capitolul I

**Privire generală asupra conținutului actelor normative și modalităților de preluare abuzivă a imobilelor de către stat****I. Considerații asupra conținutului actelor normative de preluare abuzivă**

1. Înainte de a studia regimul juridic al restituirii imobilelor preluate în mod abuziv de către stat, este necesară o analiză a modalităților utilizate de stat în perioada comunistă pentru preluarea imobilelor aflate în proprietatea privată, analiză care este utilă pentru a înțelege de ce aceste modalități de preluare nu au putut reprezenta un mod valabil de dobândire a dreptului de proprietate de către stat.

Este cunoscut că unul dintre scopurile declarate ale ideologiei comuniste era desființarea proprietății private și, în vederea îndeplinirii acestui scop, regimurile comuniste au utilizat numeroase mijloace de a confisca, de a și apropria bunurile deținute în regim de proprietate privată. Preluarea imobilelor s-a realizat fie printr-o modalitate directă, adică prin acte normative de trecere în proprietatea statului, fie prin modalități indirecte (preluare pentru neplata impozitelor, confiscare în baza sentințelor de condamnare cu caracter politic, donații efectuate de proprietari către stat sub presiunea regimului etc.). În ceea ce privește actele normative de trecere a imobilelor în proprietatea statului, acestea au reprezentat preluări abuzive întrucât contraveneau Constituției României de la momentul adoptării lor sau tratatelor internaționale la

care România era parte. De multe ori, și modul în care erau aplicate actele normative respective contravenea chiar prevederilor acestora, astfel încât, în mod evident, proprietarilor le-a fost încălcat dreptul de a deține imobilele pe care le dobândiseră în mod legal în proprietate privată.

În țara noastră, în perioada în care au fost în vigoare Constituția din anul 1948 și apoi Constituția din anul 1952, principala modalitate prin care statul a preluat bunurile aflate în proprietate privată a fost *naționalizarea*, măsură care a fost aplicată în temeiul mai multor legi și decrete, adoptate de organele legislative din acea perioadă. Este vorba în primul rând despre Legea nr. 119/1948, prin care a fost desființată proprietatea privată asupra resurselor subsolului și a întreprinderilor aparținând principalelor ramuri ale industriei. Această lege a fost apoi urmată de mai multe decrete în temeiul cărora au fost naționalizate și celelalte categorii de întreprinderi, cum ar fi întreprinderile de căi ferate, întreprinderile sanitare, farmaciile particulare, cele din industria cinematografică etc. Majoritatea acestor acte normative de naționalizare prevedeau în mod formal despăgubirea proprietarilor întreprinderilor naționalizate, însă, în practică, despăgubirea nu a avut loc.

Un alt act normativ pe care s-a întemeiat naționalizarea, de această dată a locuințelor, a fost Decretul nr. 92/1950, act normativ cu evident caracter politic, care avea drept scop declarat să ia „*mijlocul de exploatare*” din mâna „*exploatareilor de locuințe*” și care nu prevedea nicio despăgubire pentru proprietarii locuințelor care erau naționalizate. Deși teoretic măsura naționalizării prevăzută de acest decret trebuia să vizeze persoanele care obțineau venituri din închirierea locuințelor și imobilele care făceau obiectul închirierii, în realitate, în categoria „*exploatareilor de locuințe*” au fost incluse toate persoanele care aveau în proprietate mai multe locuințe, iar acestora le-au fost naționalizate nu numai locuințele închiriate, ci toate locuințele pe care le aveau în proprietate, inclusiv locuința în care își aveau domiciliul. Astfel, au fost transformați din proprietari în chiriași ai statului, fiind obligați să plătească chirie statului pentru locuința în care domiciliau și pe care o avuseseră în proprietate înainte de naționalizare. Listele-anexă ale Decretului nr. 92/1950 cu imobilele naționalizate în baza acestui act normativ au conținut foarte multe situații de naționalizări efectuate cu depășirea limitelor impuse chiar de actul

normativ. Au existat numeroase situații de naționalizare a locuințelor ce aparțineau unor proprietari care făceau parte din categoriile exceptate de la naționalizare chiar prin art. II din Decret, precum și situații în care statul comunist, în încercarea de a și apropria cât mai multe imobile, a naționalizat imobile care aparțineau altor persoane decât cele încadrate în categoria „*exploatareilor de locuințe*”, cum ar fi rudele acestora, coproprietarii imobilelor etc. Aceasta, deși din cuprinsul Decretului nr. 92/1950 rezulta că naționalizările în baza acestui act normativ erau naționalizări *in personam*, în funcție de identitatea și statutul socioprofesional al proprietarului, acela de „*exploatare de locuințe*”.

O modalitate de preluare abuzivă frecvent utilizată de regimurile comuniste a fost *preluarea imobilelor de către stat pentru neplata impozitelor*. Deși statul dădea aparența unor preluări efectuate în temeiul executărilor silită ale imobilelor aparținând unor persoane care nu își achitaseră obligațiile fiscale, în realitate, această procedură de executare silită, de preluare a imobilelor, care putea fi demarată pentru o datorie oricât de mică la impozitele datorate statului era exercitată împotriva unor proprietari care erau împiedicați să își îndeplinească obligațiile fiscale tocmai din cauza măsurilor cu caracter politic luate de stat împotriva lor, întâlnite în mod frecvent în conjunctura respectivă, cum ar fi arestările, deportările etc. Tot din aceeași categorie făcea parte *preluarea imobilelor de către stat prin declararea acestora ca fiind abandonate, fără stăpân*, deși așa zisa abandonare a bunurilor imobile respective era consecința acțiunilor statului, care, prin măsurile luate, făcea imposibilă exercitarea de către proprietari a drepturilor lor. Această măsură contravenea însă Codului civil din 1864, aflat în vigoare în acea perioadă, potrivit căruia dreptul de proprietate era considerat un drept perpetuu, care nu se putea pierde prin neuz.

O altă modalitate cunoscută în perioada regimului comunist, prin care statul prelua abuziv imobilele, a fost cea a *confiscării averii în temeiul hotărârilor judecătorești de condamnare pentru infracțiuni de natură politică*, pentru fapte comise tocmai ca manifestare a opoziției față de sistemul comunist, care erau prevăzute de legislația penală din acea perioadă. Prin hotărârile judecătorești de condamnare pronunțate era aplicată pedeapsa complementară a confiscării averii, statul

însușindu-și bunurile care aparțineau celui condamnat, mai ales imobilele. Confiscarea era în mod clar un abuz, întrucât nu exista nicio legătură între activitatea politică a celui condamnat și faptul că deținea unul sau mai multe imobile în proprietate, pe care le dobândise în mod legal.

De asemenea, o modalitate de preluare abuzivă indirectă a imobilelor, utilizată în perioada regimului comunist, mai ales în perioada anilor 1948-1965, a fost aceea a *donățiilor efectuate de proprietarii imobilelor către stat*, în special donațiile prin acte sub semnătură privată. Prin aceste donații se încerca mascarea, darea unei aparențe de legalitate unor preluări abuzive a imobilelor de către stat. Astfel, proprietarii de imobile, etichetați ca „*dușmani ai poporului*”, fiind supuși în mod continuu la persecuții, șicane și nedreptăți din partea statului comunist și organelor acestuia, în final își donau imobilele statului, însă nu pentru face o liberalitate, ci pentru că se aflau într-o situație fără ieșire, iar statul profita de acea stare de necesitate pe care chiar el o crease.

Alte modalități de preluare abuzivă au fost *preluarea imobilelor de către stat în baza unor acte normative nepublicate și preluările în fapt*, o parte efectuate prin acte de dispoziție ale autorităților locale.

În perioada de după intrarea în vigoare a Constituției din 1965 au fost continuate preluarea de către stat a imobilelor pentru neplata impozitelor, confiscările în baza sentințelor de condamnare pentru infracțiuni de natură politică, în timp ce măsura naționalizării a avut o pondere mai mică.

În schimb, au apărut temeuri noi de preluare a imobilelor de către stat, prin adoptarea unor noi acte normative, legi și decrete, care instituiă diferite reguli restrictive privind deținerea bunurilor imobile în proprietate și care serveau ca bază pentru trecerea imobilelor în proprietatea statului. Astfel, a fost legiferată regula potrivit căreia o familie putea avea în proprietate o singură locuință și o casă de odihnă, iar locuințele care excedau acestei limite trebuiau înstrăinate în termen de 1 an, în caz contrar fiind trecute în proprietatea statului, cu plata unei despăgubiri.<sup>29</sup> Printr-un alt act normativ<sup>30</sup> a fost stabilită regula potrivit

căreia în Republica Socialistă România persoanele fizice puteau deține în proprietate construcții și terenuri doar dacă aveau domiciliul în țară, iar în temeiul acestei reguli, locuințele persoanelor care nu aveau domiciliul în țară sau care părăseau definitiv țara erau trecute în proprietatea statului.

Totodată, temei pentru preluări abuzive ale imobilelor de către stat l-au constituit actele normative pentru sistematizarea și reorganizarea teritoriului. Astfel, a fost adoptată în primul rând o lege<sup>31</sup> care prevedea că, în cazul în care imobilele (terenuri cu construcții) situate în zona constructibilă a localităților urbane și rurale erau înstrăinate prin acte între vii, terenurile aferente construcțiilor respective treceau în mod automat în proprietatea statului. Tot în categoria preluărilor abuzive motivate de necesitatea sistematizării teritoriului s-au încadrat și exproprierile realizate în perioada anilor 1965-1989, exproprieri care erau de multe ori realizate în mod discreționar, cu stabilirea unor despăgubiri foarte mici în raport cu valoarea de circulație a imobilelor expropriate.

Cât privește terenurile agricole și forestiere, acestea au fost trecute în proprietatea statului între anii 1945-1960, prin diferite acte normative și modalități specifice acestor categorii. În cazul terenurilor agricole, procesul de trecere în proprietatea statului a început cu Legea pentru înfăptuirea reformei agrare, act normativ care, deși în mod declarativ avea scopul de a mări suprafața arabilă a gospodăriilor țărănești, în realitate a avut ca scop desființarea proprietăților moșierești și prevedea trecerea în proprietatea statului, fără nicio despăgubire, a suprafețelor de teren ce depășeau 50 ha de familie. Acest act normativ a fost urmat de altele, prin care au fost trecute în proprietatea statului terenurile agricole. Principala modalitate de preluare a terenurilor agricole a fost colectivizarea, prin care a fost preluată cea mai mare parte a terenurilor agricole la așa numitele Gospodării Agricole Colective. Alte modalități de preluare abuzivă a terenurilor agricole utilizate de stat au fost schimburile obligatorii de terenuri, preluarea terenurilor ca fiind considerate părăsite, preluarea pentru neplata impozitelor. Referitor la terenurile forestiere, acestea au fost trecute în proprietatea statului după adoptarea Constituției din 1948,

<sup>29</sup> Legea nr. 4/1973.

<sup>30</sup> Decretul nr. 223/1974.

<sup>31</sup> Legea nr. 58/1974.

care stabilea că dreptul de proprietate asupra pădurilor poate aparține doar statului.

## II. Modalități principale de preluare abuzivă

### 1. Naționalizarea întreprinderilor industriale, bancare, de asigurări, miniere, de transporturi, de telecomunicații și a bogățiilor subsolului

2. *Naționalizarea*, cunoscută și sub denumirea de „*etatizare*” este o măsură politică prin care bunuri din proprietatea privată sunt transferate în proprietatea publică a statului. Această măsură, deși în prezent este asociată cu comunismul, a fost cunoscută încă din antichitate, fiind întâlnită și în Roma antică<sup>32</sup>, dar și ulterior, până în epoca contemporană, fiind utilizată inclusiv în occident.

Diferența dintre naționalizarea utilizată de-a lungul timpului de diverse state, în diverse conjuncturi și naționalizarea utilizată de regimurile politice din statele comuniste<sup>33</sup> (printre care și România) în perioada 1945-1975 consta în aceea că, *pe de o parte, naționalizarea comunistă nu privea doar anumite întreprinderi sau bunuri imobile, ci întregi sectoare industriale, de servicii, chiar toată proprietatea privată industrială, iar pe de altă parte, naționalizarea practică de regimurile comuniste era mai degrabă o confiscare, întrucât, în practică, proprietarilor întreprinderilor sau imobilelor care au fost naționalizate nu li s-a acordat nici o despăgubire.*

În România, naționalizarea (neurmată de despăgubire) a fost una din principalele modalități utilizate de regimul comunist de preluare abuzivă de către stat a bunurilor aflate în proprietatea privată.

Legea nr. 119/1948<sup>34</sup> a fost primul act normativ de naționalizare adoptat în România după schimbarea regimului politic, la scurt timp

<sup>32</sup> <https://ro.wikipedia.org/wiki/Naționalizare>

<sup>33</sup> U.R.S.S., Republica Democrată Germană, Cehoslovacia, Polonia, Ungaria, România, Jugoslavia, Bulgaria, Albania etc.

<sup>34</sup> Legea nr. 119/1948 pentru naționalizarea întreprinderilor industriale, bancare, de asigurări, miniere și de transporturi (M. Of. nr.133 bis din 11 iunie 1948).

după intrarea în vigoare a Constituției Republicii Populare Române din anul 1948<sup>35</sup>.

Prin această lege, care a realizat punerea în aplicare a dispozițiilor art. 6 și art. 11 din Constituția din 1948<sup>36</sup>, *a fost desființată proprietatea privată atât asupra bogățiilor subsolului, cât și asupra mijloacelor de producție*, stabilindu-se că acestea aparțin doar statului și nu pot avea alt regim juridic. Acestui act normativ i-au urmat altele, având aceeași structură, aceleași principii și aceleași mecanisme și proceduri de naționalizare, cum au fost Decretul nr. 302/1948<sup>37</sup>, Decretul nr. 303/1948<sup>38</sup>, Decretul nr. 134/1949<sup>39</sup>, astfel că, prin asemenea acte normative, controlul statului comunist s-a extins treptat și asupra altor întreprinderi, cum ar fi unitățile sanitare, farmaciile, cinematografele etc, care au fost trecute în proprietatea sa.

Domeniul de aplicare al Legii nr. 119/1948, care era prevăzut la primul articol al actului normativ, stabilea că se naționalizează, pe de o parte, *„toate bogățiile subsolului care nu se găseau în proprietatea statului la intrarea în vigoare a Constituției din anul 1948”*, iar pe de altă parte, *„întreprinderile individuale, societățile de orice fel și asociațiile particulare, industriale, bancare, de asigurări, miniere, de transporturi și*

<sup>35</sup> Constituția Republicii Populare Române din anul 1948 (M. Of. nr. 87 bis din 13 aprilie 1948).

<sup>36</sup> Art. 6 din Constituția Republicii Populare Române din anul 1948 prevedea că „*bogățiile de orice natură ale subsolului, zăcămintele miniere, pădurile, apele, izvoarele de energie naturală, căile de comunicație ferate, rutiere, pe apă și în aer, poșta, telegraful, telefonul și radioul aparțin Statului, ca bunuri comune ale poporului*”, iar Art. 11 prevedea că atunci „*când interesul general cere, mijloacele de producție, băncile și societățile de asigurare, care sunt proprietate particulară a persoanelor fizice sau juridice, pot deveni proprietatea Statului, adică bun al poporului, în condițiile prevăzute de lege*”.

<sup>37</sup> Decretul nr. 302/1948 privind naționalizarea instituțiilor sanitare particulare (M. Of. nr. 256 din 3 noiembrie 1948).

<sup>38</sup> Decretul nr. 303/1948 privind naționalizarea industriei cinematografice și reglementarea comerțului cu produse cinematografice (M. Of. nr. 256 din 03 noiembrie 1948).

<sup>39</sup> Decretul nr. 134/1949 pentru naționalizarea unităților sanitare ca: farmaciile urbane reședințe și nereședințe de județ și centre importante muncitorești, laboratoare chimice-farmaceutice, drogherii medicinale și laboratoare de analize medicale (M. Of. nr.15 bis din 2 aprilie 1949).

telecomunicații”, care erau clasificate în categoriile enumerate în conținutul textului art. 1, la pct. 1-77. Cele 77 categorii de întreprinderi care intrau sub incidența naționalizării erau individualizate fie prin trimitere la una dintre Listele-anexă ale Legii, fie prin criterii cum ar fi obiectul de activitate (de exemplu, conform pct. 8 al art. 1, se naționalizau „toate întreprinderile producătoare de ciment”) sau numărul minim de salariați (de exemplu, conform pct. 2 al art. 1, se naționalizau „toate întreprinderile din domeniul metalurgiei prelucrătoare cu peste 100 de salariați”) ori numărul minim de utilaje (de exemplu, conform pct. 25 al art. 1, se naționalizau „toate țesătoriile de bumbac, având cel puțin 30 de războaie”). În această enumerare existau și secțiuni prin care se menționa naționalizarea unei singure întreprinderi, dintr-o singură ramură<sup>40</sup>, menționată nominal, cum ar fi „Societatea Anonimă Română de Telefoane”, „Societatea Română de Radio-Difuziune” ori „Societatea Națională de Credit Industrial”.

Legea a avut un număr de 28 de Liste-anexă care făceau parte integrantă din aceasta, fiecare conținând menționarea nominală a întreprinderilor ce se naționalizau din cadrul unei/unor categorii prevăzute la art. 1 (de exemplu, conform art. 1 pct. 1, se naționalizau „întreprinderile siderurgice, de metalurgie, neferoase și de laminat, prevăzute în Lista Anexă nr. I”).

Tot la art. 1, după enumerarea celor 77 de puncte, se preciza că *întreprinderile prevăzute în listele-anexe ale Legii erau considerate naționalizate chiar dacă denumirea sau adresa acestora erau indicate în aceste liste parțial sau inexact și, de asemenea, chiar dacă își schimbaseră denumirea ori adresa*<sup>41</sup>. Totodată, se preciza că întreprinderile erau considerate naționalizate și dacă erau indicate în lista-anexă cu numele persoanelor fizice sau persoanelor juridice care le deținuseră cu orice titlu<sup>42</sup>.

*O altă dispoziție*, conținută de art. 1 și care avea un caracter abuziv, era aceea conform căreia se considerau ca făcând obiectul Legii toate întreprinderile pentru care „condițiunile stabilite prin criteriile indicate

<sup>40</sup> De ex., pct. 65, 66 și 67.

<sup>41</sup> Evident, textul se referea la schimbarea denumirii sau adresei intervenite de la momentul întocmirii listelor-anexe și până la preluarea efectivă.

<sup>42</sup> De ex., cu titlu de locațiune etc.

*pentru fiecare categorie au existat într-un moment oarecare în decursul perioadei cuprinse între 1 ianuarie 1938 și data publicării prezentei legi*” (deci pe o perioadă de 10 ani).

În plus, Legea nr. 119/1948 prevedea că odată cu întreprinderile principale se naționalizează și toate întreprinderile anexe acestora și, de asemenea, și instalațiile care serveau în mod permanent activității întreprinderii principale afectate de măsura naționalizării, chiar dacă aceste instalații aparțineau altui proprietar. *Și această dispoziție, conținută în art. 2 din Lege, crea premisele unor preluări nu doar abuzive, ci chiar fără titlu valabil, atunci când erau preluate, odată cu întreprinderea principală, corpuri de clădire sau instalații care aparțineau altui proprietar.*

Legea a instituit *interdicția de înstrăinare*, în tot sau în parte, de la data publicării ei în Monitorul Oficial, a *întreprinderilor de orice fel*, sau de mutare a utilajelor sau instalațiilor acestora, fără o autorizare prealabilă a ministerului de resort. Interdicția opera în privința tuturor întreprinderilor particulare, *chiar dacă nu se încadrau în prevederile Legii nr. 119/1948*, textul de lege dispunând că înstrăinările făcute cu încălcarea dispozițiilor art. 4 sunt nule de drept.

3. Ca efect principal al naționalizării, întreprinderile naționalizate treceau în proprietatea statului cu activul<sup>43</sup> și cu pasivul<sup>44</sup> lor. Statul, devenit proprietar al întreprinderilor naționalizate, se substituia în toate drepturile și obligațiile acestora, existente anterior naționalizării.

4. Procedura naționalizării, conținută în Capitolul III din Lege, stabilea ca, la intrarea în vigoare a actului normativ, ministerele de resort să numească directori care să preia conducerea întreprinderilor naționalizate, pe baza unor „*situațiuni sumare*”, de la proprietarii, reprezentanții sau împuterniciții respectivelor întreprinderi și apoi, acești noi directori să exercite toate atribuțiile fostelor organe de conducere. În cazul în care proprietarii, sau, după caz, reprezentanții ori împuterniciții lor lipseau,

<sup>43</sup> Care era alcătuit din: „toate bunurile imobile și mobile, corporale și încorporate, precum terenuri, clădiri, instalații, drepturi-patente, licențe, contracte, autorizații, mărci de fabrică, hârtii de valoare, cambii, cărți de depuneri, numerar, sume datorate întreprinderii, accesorii, materii prime, mărfuri semi-fabricate sau finite etc.”.

<sup>44</sup> Care era alcătuit din: „toate obligațiile contractate în vederea exploatării lor”.

întreprinderea era preluată în prezența autorităților de poliție sau autorităților comunale. La preluarea întreprinderii se încheia un proces-verbal la care se alăturau copii după inventar și bilanț, toate în triplu exemplar. Un exemplar al procesului-verbal se înmâna vechiului proprietar, cel de-al doilea se păstra de către întreprinderea naționalizată și al treilea se înainta ministerului de resort.

5. Legea nr. 119/1948 prevedea despăgubirea proprietarilor și acționarilor întreprinderilor naționalizate, legiuitorul încercând, probabil, să dea o aparență de acord al Legii cu dispozițiile art. 10 din Constituția din 1948. Procedura acordării respectivelor despăgubiri era conținută în Capitolul IV al Legii, la art. 11-15. Pentru acordarea de despăgubiri, urma să se constituie, conform art. 11, „Fondul Industriei Naționalizate”, ca persoană juridică de drept public, autonomă, cu sediul în București, care urma să emită obligațiuni pentru sumele datorate, pe care apoi să le răscumpere din beneficiul net al întreprinderii naționalizate. Despăgubirile convenite proprietarilor trebuiau stabilite de către comisii constituite pe lângă curțile de justiție și formate din trei magistrați, numiți de Ministerul Justiției, iar deciziile respectivelor comisii nu erau supuse niciunei căi de atac. Se prevedea că, din drepturile de despăgubire urmau să se scadă datoriile întreprinderilor naționalizate, precum și cele izvorând din evaziuni fiscale, dar și pierderile rezultate din reaua administrare a acestor întreprinderi înainte de naționalizare. În textul Legii se menționa că nu se acordau despăgubiri celor care, fiind în serviciul statului sau al unităților administrativ-teritoriale, se îmbogățiseră, în timpul serviciului, prin fapte ilicite, constatate de instanțele de judecată, precum și celor care plecaseră din țară în mod clandestin sau fraudulos ori nu se întorceau în țară după expirarea valabilității documentelor de călătorie emise de autoritățile române.

Deși, în mod formal, Legea nr. 119/1948 prevedea acordarea de despăgubiri pentru naționalizare, așa cum se arată și în doctrină<sup>45</sup>, în majoritatea cazurilor nu s-au acordat despăgubiri proprietarilor întreprinderilor naționalizate în baza acestei legi, fapt pentru care preluarea de către stat a respectivelor întreprinderi este considerată „fără titlu

<sup>45</sup> I. ADAM, *Legea nr. 10/2001. Regimul juridic aplicabil imobilelor preluate abuziv*, Editura All Beck, București, 2001, p. 34.

valabil”, deoarece a fost făcută cu încălcarea chiar a dispozițiilor legii de naționalizare.

Situații de preluare „fără titlu valabil”, cu încălcarea prevederilor Legii nr. 119/1948, au fost și acelea în care au fost preluate ca fiind naționalizate întreprinderi care nici nu erau menționate în vreuna din cele 28 de Liste-anexă ale Legii, nici nu se încadrau în criteriile prevăzute la cele 77 de puncte ale art. 1<sup>46</sup>.

Alte situații de preluare „fără titlu valabil”, au fost cele în care, deși în criteriile prevăzute la cele 77 de puncte ale art. 1 se menționa că se naționalizează întreprinderile „cu peste 100 de salariați” sau „cu capacitate de producție de cel puțin 100 tone/an” ori „cu capacitate de producție de cel puțin 1.000.000 litri/an”, au fost naționalizate întreprinderi cu un număr de angajați mai mic sau cu o capacitate de producție mai mică decât cele prevăzute în dispozițiile Legii<sup>47</sup>.

Considerăm că au fost preluate de stat „fără titlu valabil” toate întreprinderile care, deși au fost naționalizate în temeiul Legii nr. 119/1948, naționalizarea a avut loc cu încălcarea dispozițiilor acestei Legi, cum ar fi cazurile în care nu au fost acordate despăgubiri proprietarilor respectivelor întreprinderi sau întreprinderile naționalizate nu se regăsesc în vreuna din cele 28 de Liste-anexă ale Legii ori întreprinderile respective au fost naționalizate cu încălcarea criteriilor prevăzute de cele 77 puncte ale art. 1 din Lege.

## 2. Naționalizarea imobilelor cu destinația de locuință

### 2.1. Forma inițială a Decretului nr. 92/1950

6. *Decretul nr. 92/1950* este poate cel mai cunoscut act normativ de naționalizare, având în vedere impactul pe care l-a avut asupra unui număr foarte mare de proprietari, deoarece în temeiul acestui decret a avut loc naționalizarea imobilelor cu destinația de locuință. Decretul nr. 92/1950 a avut un evident caracter politic, acesta rezultând chiar din formularea textului art. I, în care se menționa că adoptarea actului

<sup>46</sup> I. ADAM, *op. cit.*, p.35.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p.35.

normativ are ca scop „întărirea și dezvoltarea sectorului socialist în economia R.P.R”, se invoca starea de necesitate și urgență, care ar fi fost determinată de „sabotajul mării burghezii și al exploataților care dețin un număr mare de imobile” și se continua cu motivări de genul „pentru a lua din mâna exploataților un important mijloc de exploatare”, dar și din faptul că prin art. VIII din Decret erau incriminate faptele de zădărnire a naționalizării.

Întrucât mentalitatea care a stat la baza adoptării acestui act normativ a fost aceea că persoanele care dețineau mai multe locuințe erau „exploatați” care sabotau economia și se îmbogățeau pe seama popoului, Decretul nr. 92/1950 nu a prevăzut acordarea de despăgubiri proprietarilor ale căror imobile erau supuse naționalizării.

7. Așa cum este menționat în cuprinsul art. I din Decret, actul normativ are ca obiect naționalizarea imobilelor-construcții care aparțineau reprezentanților mării burghezii, precum și a celor care aparțineau „exploataților de locuințe”, adică persoanelor care aveau în proprietate, pe lângă locuințele pe care le foloseau pentru uzul personal, și alte spații locative, pe care le închiriau, obținând venituri din acestea.

Art. I din Decret prevedea că imobilele care se naționalizau erau cele înscrise în listele-anexe<sup>48</sup>, care făceau parte integrantă din actul normativ, în textul dispoziției legale menționându-se că era vorba despre următoarele categorii: „1. imobilele clădite<sup>49</sup> aparținând foștilor industriași, foștilor moșieri, foștilor bancheri, foștilor mari comercianți și celorlalți reprezentanți ai mării burghezii”; „2. imobilele clădite deținute de exploatații de locuințe”; „3. hotelurile cu întreg inventarul lor”; „4. imobilele în construcție, clădite în scop de exploatare, care au fost abandonate de proprietarii lor, precum și materialele de construcție aferente oriunde s-ar afla depozitate”; „5. imobilele avariate sau distruse de pe urma cutremurului sau a războiului, clădite în scop de exploatare și ai căror proprietari nu s-au îngrijit de repararea sau reconstrucția lor”.

8. Art. II din Decretul nr. 92/1950 stabilea exceptarea de la naționalizare a unor categorii socio-profesionale de proprietari, stabilind că

„nu se naționalizează imobilele proprietatea muncitorilor, funcționarilor, micilor meseriași, intelectualilor profesioniști și pensionarilor”.

Deși la art. II din Decret era prevăzută exceptarea de la naționalizare a acestor categorii, totuși în listele-anexă ale Decretului au fost incluse foarte multe imobile ai căror proprietari făceau parte din categoriile exceptate. Din acest motiv, cinci ani mai târziu a fost adoptat Decretul nr. 524/1955 prin care s-a dispus scoaterea de sub naționalizare a imobilelor ai căror proprietari făceau parte din categoriile exceptate, enumerate la art. II și s-a prevăzut o procedură administrativă de restituire a imobilelor respective.

Tot din acest motiv, acela că în listele-anexă ale Decretului nr. 92/1950 fuseseră incluse persoane care făceau parte din categoriile exceptate de la naționalizare, după anul 1990 au fost pornite acțiuni în revendicare prin care proprietarii imobilelor respective solicitau constatarea nevalabilității titlului statului asupra imobilelor în cauză și restituirea lor.

9. Dintre decretele de naționalizare, Decretul nr. 92/1950 este cel în privința căruia au existat în doctrina<sup>50</sup> și practica judiciară multe discuții și controverse referitor la condițiile în care acesta poate constitui „titlu valabil” în favoarea statului.

În practica instanțelor și în doctrină au existat, referitor la valabilitatea titlului dobândit de către stat asupra imobilelor preluate în temeiul Decretului nr. 92/1950, două tipuri de interpretări cu privire la calificarea acestor preluări ca fiind „cu titlu valabil” sau „fără titlu valabil”.

Una dintre interpretări, susținută de o parte din doctrină<sup>51</sup> și de unele soluții din practica judiciară<sup>52</sup>, a fost aceea că toate imobilele preluate în temeiul Decretului nr. 92/1950 sau cel puțin imobilele preluate în temeiul art. I pct. 1, 2, 4 și 5 din Decretul nr. 92/1950 au fost dobândite de stat „fără titlu valabil”.

<sup>50</sup> De ex.: F. BAIAS, B. DUMITRACHE, M. NICOLAE, *Regimul juridic al imobilelor preluate abuziv. Legea nr.10/2001 comentată și anotată, Vol.1*, Editura Rosetti, 2001, p 75-78.

<sup>51</sup> F. BAIAS, B. DUMITRACHE, M. NICOLAE, *op.cit.*, p.75, 76.

<sup>52</sup> C.S.J., Secția Civilă, Decizia nr. 4323/2000; Î.C.C.J., Secția I Civilă, Decizia nr. 46 din 15 ianuarie 2003; Î.C.C.J., Secția I Civilă, Decizia nr. 886/02 februarie 2009, [www.scj.ro](http://www.scj.ro); C.A. București, Secția a-IV-a Civilă, Decizia nr. 1768/11 octombrie 2006, [www.sintact.ro](http://www.sintact.ro).

<sup>48</sup> Înregistrate la Cancelaria Consiliului de Miniștri sub nr. 543 din 14 aprilie 1950.

<sup>49</sup> Construcțiile.