

Înalta Curte de Casație și Justiție - ÎCCJ - Decizie nr. 23/2011 din 17 octombrie 2011

Decizia nr. 23/2011 privind recursul în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 26/2011

În vigoare de la 08 noiembrie 2011

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 791 din 08 noiembrie 2011. Formă aplicabilă la **28 august 2018**.

**ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE**  
**COMPLETUL COMPETENT SĂ JUDECE RECURSUL ÎN INTERESUL LEGII**

Dosar nr. 26/2011

Rodica Aida Popa - vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele completului  
Lavinia Curelea - președintele Secției I civile  
Corina Michaela Jîjîie - președintele Secției penale  
Gabriela Victoria Bîrsan - președintele Secției de contencios administrativ și fiscal  
Adrian Bordea - președintele Secției a II-a civile  
Raluca Moglan - judecător Secția I civilă  
Romanița Vrânceanu - judecător Secția I civilă, judecător raportor  
Bianca Elena Țândărescu - judecător Secția I civilă  
Crețu Dragu - judecător Secția I civilă  
Carmen Elena Popoiag - judecător Secția I civilă  
Florentin Sorin Drăguț - judecător Secția I civilă  
Corina Alina Corbu - judecător Secția de contencios administrativ și fiscal  
Carmen Frumușelu - judecător Secția de contencios administrativ și fiscal  
Iuliana Rîciu - judecător Secția de contencios administrativ și fiscal, judecător raportor  
Gabriela Bogasiu - judecător Secția de contencios administrativ și fiscal  
Liliana Vișan - judecător Secția de contencios administrativ și fiscal  
Gheorghiuța Luțac - judecător Secția de contencios administrativ și fiscal  
Viorica Trestianu - judecător Secția a II-a civilă  
Elena Daniela Marta - judecător Secția a II-a civilă, judecător raportor  
Roxana Popa - judecător Secția a II-a civilă  
Aurelia Motea - judecător Secția a II-a civilă  
Maura Olaru - judecător Secția a II-a civilă  
Minodora Condoiu - judecător Secția a II-a civilă  
Vasile Alixandri - judecător Secția penală  
Mariana Ghena - judecător Secția penală

Completul competent să judece recursul în interesul legii ce formează obiectul Dosarului nr. 26/2011 este legal constituit, conform dispozițiilor art. 330<sup>6</sup> alin. 1 și 8 din Codul de procedură civilă, modificat și completat prin Legea nr. 202/2010, și ale art. 27<sup>2</sup> alin. 2 lit. b) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Ședința completului este prezidată de doamna judecător Rodica Aida Popa, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

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

La ședința de judecată participă doamna Niculina Vrâncuț, magistrat-asistent în cadrul Secțiilor Unite, desemnată în conformitate cu dispozițiile art. 27<sup>3</sup> din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul competent să judece recursul în interesul legii a luat în

examinare recursul în interesul legii declarat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 și art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 raportat la dispozițiile art. 55 alin. (5) din Legea nr. 45/2009 referitor la trecerea terenurilor aflate în administrarea instituțiilor prevăzute de art. 9 alin. (1) și art. 9 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000 din domeniul public al statului în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, prin hotărâri ale comisiilor județene pentru stabilirea dreptului de proprietate asupra terenurilor, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate pe vechile amplasamente în favoarea foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora.

Reprezentanta procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a susținut recursul în interesul legii, formulând concluzii pentru admiterea acestuia și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.

## ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, constată următoarele:

### 1. Problema de drept ce a generat practica neunitară

Prin sesizarea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 1.209/C/5315/III-5/2010, înregistrată la Înalta Curte de Casație și Justiție la 23 august 2011, s-a învederat existența unei jurisprudențe neunitare în legătură cu problema interpretării și aplicării dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 și ale art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 raportat la dispozițiile art. 55 alin. (5) din Legea nr. 45/2009, referitor la trecerea terenurilor aflate în administrarea instituțiilor prevăzute la art. 9 alin. (1) și (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000 din domeniul public al statului în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, prin hotărâri ale comisiilor județene pentru stabilirea dreptului de proprietate asupra terenurilor, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate pe vechile amplasamente în favoarea foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora.

### 2. Examenul jurisprudențial

Problema de drept ce a condus la punctul de vedere neunitar a fost determinată de faptul că instanțele de judecată investite prin plângerile formulate de instituțiile prevăzute de art. 9 alin. (1) și (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000 au statuat diferit asupra legalității hotărârilor adoptate de comisiile județene de fond funciar prin care terenuri aflate în perimetrul stațiunilor, instituțiilor și centrelor de cercetare ori al unităților de învățământ de profil agricol sau silvic au fost trecute din domeniul public al statului în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, pentru a fi puse la dispoziția comisiilor locale, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate pe vechile amplasamente, respectiv asupra hotărârilor prin care s-a reconstituit dreptul de proprietate pe vechile amplasamente în favoarea foștilor proprietari, în cadrul acestor perimetre.

În analiza legalității hotărârilor comisiilor județene de fond funciar, din perspectiva competenței funcționale a acestora de a dispune modificarea regimului juridic al terenurilor în discuție, instanțele de judecată au ajuns la concluzii diferite în ceea ce privește aplicarea dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 raportat la art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1999.

Aceeași problemă de drept a fost soluționată diferit de instanțele investite cu judecata plângerilor formulate de foștii proprietari ai terenurilor preluate de stat, situate în perimetrul instituțiilor prevăzute de art. 9 alin. (1) și (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000.

### 3. Soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești

**3.1.** Astfel, într-o primă orientare jurisprudențială, s-a considerat că reconstituirea dreptului de proprietate pe vechile amplasamente situate în perimetrele stațiunilor, instituțiilor și centrelor de cercetare, respectiv ale unităților de învățământ cu profil agricol sau silvic și preluarea acestor terenuri prin hotărâri ale comisiilor județene de fond funciar se pot realiza fără o prealabilă dezafectare a acestor bunuri, prin trecerea lor din domeniul public al statului în domeniul privat, prin hotărâre a Guvernului.

În susținerea acestei opinii, s-a arătat că dispozițiile art. 9 alin. (1) și (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000, modificată și completată, se asimilează unei astfel de treceri prealabile a bunurilor respective din domeniul public în domeniul privat, în acest sens fiind evocată și Decizia nr. 136 din 21 octombrie 1998 pronunțată de Curtea Constituțională, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

S-a arătat că modificările aduse prin Legea nr. 247/2005, art. 11 alin. (2<sup>1</sup>) din Legea nr. 18/1991,

republicată, au statuat cu valoare de principiu că terenurile preluate abuziv de cooperativele agricole de producție de la persoanele fizice, fără înscriere în cooperativele agricole de producție sau de către stat, fără niciun titlu, revin de drept proprietarilor care au solicitat reconstituirea dreptului de proprietate pe vechile amplasamente, dacă acestea nu au fost atribuite legal altor persoane.

S-a susținut că acest text de lege are aplicabilitate generală și reprezintă norma-cadru în materie.

În ceea ce privește terenurile care au fost date în administrarea instituțiilor și stațiilor de cercetare, precum și a unităților de învățământ cu profil agricol sau silvic, prin art. 9 alin. (1) și (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000, modificată și completată, se prevede că respectivele terenuri rămân în administrarea acestora, cu excepția terenurilor preluate de la foștii proprietari și solicitate de persoanele îndreptățite la reconstituire.

În aplicarea acestor dispoziții și a celor cuprinse în art. 10 din Legea nr. 1/2000, s-a considerat că trebuie să se aibă în vedere delimitarea terenurilor de strictă necesitate pentru realizarea obiectului de activitate al instituțiilor menționate.

S-a statuat că, deși trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat, prin hotărâre a guvernului, reprezintă regula, prevederile legilor speciale de reparație, în sensul includerii în sfera de reglementare nu numai a bunurilor din domeniul privat, ci și a celor din domeniul public, se aplică cu prioritate.

În susținerea interpretării dispozițiilor legii speciale, ca reglementând o prealabilă trecere a bunurilor respective în domeniul privat, altfel decât prin hotărâre a Guvernului, au fost invocate și prevederile art. III alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 169/1997, precum și dispozițiile art. 27 alin. (7<sup>1</sup>) din Regulamentul privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punere în posesie a proprietarilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 890/2005.

S-au invocat de asemenea și prevederile art. 55 alin. (5) din Legea nr. 45/2009, care exclude trecerea din domeniul public al statului în domeniul privat, prin hotărâri ale comisiilor de fond funciar, doar în situația de excepție, a terenurilor indispensabile activității de cercetare-dezvoltare.

S-a considerat că o astfel de interpretare corespunde imperativului reconstituirii dreptului de proprietate pe vechile amplasamente.

**3.2.** În cea de a doua orientare jurisprudențială, instanțele au arătat că o condiție esențială de validitate a actului administrativ, prin care se dispune cu privire la reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor situate în perimetrele unităților prevăzute de art. 9 alin. (1) și (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000, cu modificările și completările ulterioare, constă în necesitatea respectării procedurilor de trecere a acestor terenuri din domeniul public al statului în domeniul privat, respectiv a prevederilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998.

În acest context, s-a apreciat că niciuna dintre legile fondului funciar nu cuprinde o dispoziție derogatorie, ci, dimpotrivă, art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 prevede posibilitatea ca, în situația în care suprafețele proprietate privată a statului sunt insuficiente, acestea pot fi suplimentate cu suprafețe care vor fi scoase din domeniul public al statului, în condițiile legii, la propunerea prefectului.

S-a considerat, astfel, că referirea din cuprinsul Legii nr. 1/2000 la sintagma "în condițiile legii" trebuie interpretată ca o trimitere la condițiile prevăzute de Legea nr. 213/1998, în sensul obligativității parcurgerii procedurii de trecere a respectivelor terenuri din domeniul public al statului în domeniul privat, prin hotărâre a Guvernului.

#### **4. Opinia procurorului general**

Procurorul general a opinat pentru ultima orientare jurisprudențială, prin argumentele expuse susținând că aceasta este în acord cu litera și cu spiritul legii.

#### **5. Raportul asupra recursului în interesul legii**

Prin raportul întocmit s-a propus soluționarea recursului în interesul legii în sensul că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 și art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 raportat la art. 55 alin. (5) din Legea nr. 45/2009 referitor la trecerea terenurilor aflate în administrarea instituțiilor prevăzute de art. 9 alin. 1 și (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000, sintagma "în condițiile legii" trebuie înțeleasă în sensul trimiterii la condițiile prevăzute de Legea nr. 213/1998, cu privire la obligativitatea parcurgerii procedurii de trecere a terenurilor din domeniul public în domeniul privat, prin hotărâre a Guvernului, emisă cu privire la terenurile delimitate în condițiile art. 9 și 12 din Legea nr. 1/2000.

#### **6. Înalta Curte**

Rezolvarea problemei de drept ridicată de prezentul recurs în interesul legii presupune să se analizeze

dacă dispozițiile art. 9 alin. (1) și (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000, precum și cele conținute în art. III alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 169/1997 reglementează o dezafectare ope legis din domeniul public al statului, prin trecerea respectivelor terenuri în domeniul privat, în vederea reconstituirii dreptului de proprietate în favoarea foștilor proprietari.

În dezlegarea problemei de drept ridicate de recursul în interesul legii se impune a se porni de la caracterele specifice ale dreptului de proprietate publică, respectiv inalienabilitatea, imprescriptibilitatea și insesizabilitatea, înscrise în art. 136 alin. (4) teza I din Constituția României, republicată, art. 11 din Legea nr. 213/1998, art. 5 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 și art. 1844 din Codul civil.

Aceste caractere specifice ale dreptului de proprietate publică, dintre care în discuție este inalienabilitatea, nu justifică ocrotirea preferențială a acestui drept, în raport cu dreptul de proprietate privată, ambele fiind garantate și ocrotite de lege, conform art. 44 alin. (2) și art. 136 alin. (2) din Constituția României, republicată.

În doctrină, s-a considerat că transferul bunurilor din domeniul public în domeniul privat nu este o excepție de la regula inalienabilității, acest transfer operând prin acte administrative (hotărâre a Guvernului), și nu prin mijloacele juridice de drept privat.

În ceea ce privește terenurile proprietate publică a statului, aflate în administrarea sau folosința instituțiilor și stațiilor de cercetări, precum și a unităților cu profil agricol ori silvic, Legea nr. 18/1991 (în forma sa inițială) nu reglementa posibilitatea reconstituirii în natură pe vechiul amplasament, ci doar prin echivalent.

De asemenea prin reglementările cuprinse în art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, aceste terenuri au rămas supuse aceluiași regim de drept public, guvernul fiind singura autoritate cu atribuții de delimitare a acestor suprafețe.

Prin art. 2 alin. (1) din Legea nr. 1/2000 s-a consacrat principiul reconstituirii dreptului de proprietate pe vechile amplasamente, cu condiția ca acestea să fie libere. Actul normativ menționat a exclus, însă, prin art. 9 alin. (1) și (2), posibilitatea reconstituirii pe terenurile aflate în administrarea instituțiilor și stațiilor de cercetare, aparținând domeniului public.

Ulterior, dispozițiile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 1/2000 au fost modificate (prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 400/2002), în sensul că terenurile proprietate de stat administrate de institutele și stațiile de cercetare destinate cercetării și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și cele pentru creșterea de animale de rasă, precum și cele administrate de unitățile de învățământ cu profil agricol sau silvic aparțin domeniului public al statului.

În ceea ce privește situația foștilor proprietari ai terenurilor în discuție, art. 10 din Legea nr. 1/2000, astfel cum a fost modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001, a stabilit că urmează să li se atribuie terenuri din proprietatea privată a statului, în situația în care acestea sunt insuficiente putând fi suplimentate cu suprafețe ce se vor scoate din domeniul public al statului, la propunerea prefectului sau se vor acorda despăgubiri.

Legea nr. 247/2005 a consacrat pentru prima dată principiul reconstituirii dreptului de proprietate pe vechiul amplasament, cu respectarea atribuirilor legale de proprietate din perioadele anterioare.

**Art. 1 pct. 14 și 15** din titlul VI al Legii nr. 247/2005 a modificat dispozițiile art. 9 din Legea nr. 1/2000, stabilind posibilitatea reconstituirii dreptului de proprietate în favoarea foștilor proprietari pe vechiul amplasament și în ceea ce privește terenurile din perimetrele stațiilor, instituțiilor și centrelor de cercetare, specificând că în proprietatea statului și în administrarea acestor institute urmau să rămână numai terenurile destinate cercetării și producerii de semințe, de material săditor din categoriile biologice superioare și de animale de rasă.

De asemenea, prin art. 10 alin. (1) și (2) din Legea nr. 1/2000, modificată și completată prin Legea nr. 247/2005, s-a prevăzut ca persoanelor cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate asupra terenurilor deținute de instituțiile și stațiile de cercetare să li se atribuie terenuri în natură, din proprietatea privată a statului, în situația în care acestea sunt insuficiente putând fi suplimentate cu suprafețe ce se vor scoate din domeniul public al statului, în condițiile legii, la propunerea prefectului.

Dispozițiile Legii nr. 247/2005 au menținut posibilitatea acordării cu caracter subsecvent a măsurilor reparatorii prin echivalent, sub forma despăgubirilor.

Reconstituirea dreptului de proprietate pe terenuri situate în perimetrul stațiilor de cercetare presupune, așadar, următoarele premise:

- trecerea terenurilor în discuție din domeniul public al statului în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în a cărei rază se situează;
- delimitarea terenului în sole compacte, conform art. 9 și 12 din Legea nr. 1/2000;
- terenul ce face obiectul retrocedării să nu fie indispensabil cercetării, astfel cum rezultă din interpretarea dispozițiilor art. 10 din Hotărârea Guvernului nr. 890/2005;
- lipsa terenului disponibil administrat de alte instituții și autorități publice din județul respectiv sau din județele învecinate reprezintă o condiție negativă ce rezultă din interpretarea art. 10 alin. (7) din regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 890/2005 și se impune a fi îndeplinită numai în situația în care reconstituirea nu se realizează pe fostul amplasament al proprietarului deposedat, ci pe un altul.

Condiția esențială de validitate a actului administrativ prin care se dispune cu privire la reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor din perimetrul stațiunii de cercetare constă în legalitatea procedurii de trecere a terenului din domeniul public al statului în cel privat, operațiune prin care aceste bunuri intră în circuitul civil, putând servi la retrocedare.

Înalta Curte constată că se impune îndeplinirea cerințelor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, care stipulează că trecerea din domeniul public în domeniul privat se face prin hotărâre a Guvernului, dacă prin Constituție sau prin lege nu se prevede altfel.

Niciuna dintre legile fondului funciar nu prevede o situație derogatorie, în sensul că trecerea imobilelor din domeniul public în cel privat să se realizeze altfel decât potrivit art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998.

Din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 și a dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 rezultă că referirea din art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 la noțiunea "în condițiile legii" trebuie raportată la dispozițiile-cadru ale Legii nr. 213/1998 și, prin urmare, la obligativitatea parcurgerii procedurii de trecere din domeniul public în domeniul privat, prin hotărâre a Guvernului.

Nu numai puterea executivă are competența de a dispune asupra intrării unui bun din domeniul public în cel privat, cu excepția situației în care prin lege sau Constituție nu se prevede altfel.

Legiuitorul a respectat principiul ierarhiei actelor normative, statuând că orice excepție de la competența Guvernului de a decide asupra regimului juridic al bunurilor proprietate publică să fie reglementată numai de acte normative cu forță de lege.

Sanctiunea nerespectării competenței și a procedurii de dezafectare a terenurilor din domeniul public și de trecere a acestora în domeniul privat este expres prevăzută de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, respectiv nulitatea absolută.

Ca atare, nu se poate recunoaște comisiei județene competența de a dispune trecerea din domeniul public în domeniul privat a terenurilor aflate în perimetrul stațiunilor de cercetare, comisia neputându-se substitui puterii executive în ceea ce privește competența exercitării atribuțiilor stabilite de Legea nr. 213/1998.

Constatarea trecerii terenurilor din domeniul public în domeniul privat prin hotărâre a comisiei județene reprezintă o operațiune ulterioară, de confirmare și atestare a dezafectării din domeniul public, în conformitate cu art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, prin hotărâre a Guvernului.

Ca atare, se poate concluziona că dreptul de proprietate publică nu încetează decât prin modalitățile indicate în art. 10 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, în caz contrar fiind încălcat caracterul inalienabil al terenurilor proprietate publică aflate în administrarea stațiunii de cercetare.

O etapă specifică a procedurii de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor proprietate publică aflate în administrarea stațiunilor de cercetare o constituie procedura de identificare a terenurilor supuse restituirii, în sensul că acestea să se delimiteze în sole compacte, începând de la marginea perimetrului, conform Legii nr. 290/2002 privind organizarea și funcționarea unităților de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii, industriei alimentare și a Academiei de Științe Agricole și Silvicultură "Gh. Ionescu Șișești", operațiune reglementată de prevederile art. 9-12 din Legea nr. 1/2000.

Conform art. 12 alin. (1) din Legea nr. 1/2000, comisiile comunale, orașenești sau municipale din unitățile administrativ-teritoriale pe care se află terenurile împreună cu oficiile de cadastru și publicitate imobiliară vor delimita terenurile solicitate pe vechile amplasamente, dacă acestea nu au fost atribuite legal altor persoane, sau în sole situate în vecinătatea localităților, acceptate de foștii proprietari.

Operațiunea de delimitare a terenurilor supuse retrocedării trebuie să fie anterioară atât operațiunii de validare prin hotărâre a comisiei județene, cât și celei de trecere a terenurilor din domeniul public în

domeniul privat prin hotărâre a Guvernului, deoarece numai procedând astfel se pot cunoaște cu exactitate întinderea și caracteristicile suprafeței ce se solicită a fi inclusă în circuitul civil general.

Anterioritatea în timp a operațiunii de delimitare a terenurilor în sole compacte, conform Legii nr. 290/2002, rezultă din interpretarea dispozițiilor art. 12 alin. (4) din Legea nr. 1/2000, care stipulează că procesul-verbal de delimitare împreună cu hotărârea comisiei locale vor fi supuse spre validare comisiei județene, care este obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile de la primirea acestora.

Numai ulterior intervine competența stațiunii de cercetare de a proceda, în mod concret, la stabilirea terenurilor supuse retrocedării, pe baza delimitării efectuate conform art. 12 alin. (4) din Legea nr. 1/2000, astfel încât puterea executivă să aibă la dispoziție toate elementele necesare spre a putea decide asupra trecerii terenurilor în domeniul privat, dacă acestea nu sunt indispensabile cercetării, conform art. 10 alin. (8) din regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 890/2005.

Per a contrario, dacă s-ar accepta ideea ca delimitarea terenurilor a căror restituire s-a dispus să se realizeze ulterior validării și trecerii bunurilor din domeniul public în cel privat, s-ar introduce un element discreționar, aleatoriu, în ceea ce privește delimitarea imobilelor și respectarea limitei decurgând din caracterul indispensabil pentru cercetare al terenurilor supuse reconstituirii dreptului de proprietate.

Validarea nu presupune în mod obligatoriu ca persoanele îndreptățite să primească teren pe vechiul amplasament, ci se pot atribui terenuri din rezerva aflată la dispoziția Comisiei Locale de Fond Funciar sau chiar despăgubiri, în lipsa rezervei. Dreptul câștigat prin validare nu presupune, în mod necesar, ca persoanele îndreptățite să primească teren în natură, individualizat în perimetrul stațiunii de cercetare.

Un bun aflat în domeniul public de interes național nu poate fi lăsat la dispoziția unei instituții de interes județean, în caz contrar fiind încălcat regimul juridic al proprietății publice.

Comisia județeană poate doar să constate trecerea din domeniul public al statului în domeniul privat, după parcurgerea procedurii expres prevăzute de lege, hotărârile sale neintrând în sfera noțiunii de lege, lato sensu.

Acestea sunt acte administrative ce nu se pot încadra în situația de excepție la care fac referire dispozițiile art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998.

Mai mult, având în vedere că terenurile institutelor și stațiunilor de cercetare științifice sunt cuprinse expres în enumerarea din anexa la Legea nr. 213/1998, la pct. 5, ar fi împotriva oricărei norme (de tehnică legislativă) să se permită ca o hotărâre a comisiei județene să modifice o lege.

Nu se poate accepta teza instanțelor care s-au raliat primei orientări jurisprudențiale, potrivit căreia, prin art. III alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 169/1997, s-ar fi derogat de la dispozițiile imperative ale Legii nr. 213/1998.

Dispozițiile invocate nu derogă de la cele ale Legii nr. 213/1998, ci suspendă efectele unor acte administrative prin care au fost trecute în domeniul public al statului sau al localităților terenuri pentru care s-au depus cereri de reconstituire.

Este evident că dispozițiile Legii nr. 213/1998 nu au putut fi suspendate în baza acestui articol, având în vedere că aceasta este un act normativ emis de Parlament, iar nu un act administrativ, suspendarea neputând fi extinsă pe cale de interpretare și asupra legilor (actelor normative).

Constatarea, prin hotărârea de validare, a trecerii suprafeței supuse restituirii din domeniul public în cel privat al unității administrativ-teritoriale, conform art. 27 alin. (7<sup>1</sup>) din regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 890/2005 (astfel cum a fost completată prin Hotărârea Guvernului nr. 1.832/2005), nu poate fi interpretată în sensul că s-ar recunoaște comisiei județene prerogativa de a hotărî trecerea unui bun din domeniul public în cel privat.

Principiul ierarhiei actelor normative presupune ca dezactivarea unui teren din domeniul public al statului să se facă printr-un act cu aceeași forță juridică. Or, hotărârea comisiei județene nu răspunde acestui imperativ, fiind un act administrativ, și nu un act normativ. Comisia, ca și autoritate administrativă, nu se poate substitui puterii executive în exercitarea atribuțiilor prevăzute de Legea nr. 213/1998, date în competența exclusivă a Guvernului.

Faptul că legiuitorul, prin edictarea dispozițiilor modificatoare ale Legii nr. 247/2005, nu a înțeles să deroge de la procedura stabilită prin Legea nr. 213/1998, rezultă și din intervenția ulterioară a acestuia, prin art. 55 alin. (5) din Legea nr. 45/2009 fiind interzisă în mod expres trecerea terenurilor aflate în administrarea unităților și instituțiilor de cercetare-dezvoltare indispensabile cercetării, din domeniul public al statului în domeniul privat al statului, prin hotărâre a comisiei locale, a comisiei județene, respectiv a Comisiei de Fond Funciar a Municipiului București.

În acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în Cauza Viașu împotriva României (Cererea nr. 75.951/01, Hotărârea din 9 decembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 29 mai 2009), pentru a se elimina echivocul situațiilor juridice incerte, trebuie să se aprecieze dacă justul echilibru ce trebuie păstrat între protecția drepturilor foștilor proprietari și cerințele interesului general nu a fost distrus prin aceea că persoanele îndreptățite la reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor au suportat o sarcină disproporționată și excesivă prin neexecutarea creanței privind restituirea bunului sau a creanței în despăgubire. Se impune a se concluziona că identificarea terenurilor ce pot forma obiectul reconstituirii dreptului de proprietate pe vechile amplasamente și trecerea lor din domeniul public al statului în cel privat trebuie să se situeze în timp anterior validării propunerilor de reconstituire.

Această interpretare a normei de drept în discuție asigură previzibilitatea în procesul de reconstituire a dreptului de proprietate, respectând, totodată, cerințele realizării interesului general al societății în apărarea și garantarea dreptului de proprietate publică a statului.

Semnificativ din perspectiva examinată este și faptul că Guvernul României a dispus, în cazul anumitor suprafețe de teren, trecerea din domeniul public în domeniul privat, în administrarea unor comisii locale, în vederea stabilirii dreptului de proprietate pentru persoanele îndreptățite.

Astfel, cu titlu exemplificativ, prin Hotărârea Guvernului nr. 131/2008, Guvernul României a aprobat trecerea în domeniul privat al statului și în administrarea Consiliului Local al Comunei Balotești și a Consiliului Local al Comunei Corbeanca a unor suprafețe de teren, în vederea stabilirii dreptului de proprietate privată pentru persoanele îndreptățite.

Se poate reține, prin urmare, că atunci când s-a dorit trecerea unor terenuri în domeniul privat, Guvernul României a emis hotărâri în acest sens, identificând în concret (în anexa nr. 9 la Hotărârea Guvernului nr. 131/2008) suprafețele de teren indispensabile activității de cercetare.

Această interpretare nu încalcă nici jurisprudența creată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza Pop împotriva României (Cererea nr. 7.234/03, Hotărârea din 21 decembrie 2006), potrivit căreia hotărârile de validare emise de către comisiile de fond funciar, confirmate printr-o hotărâre judecătorească, reprezintă o creanță împotriva statului român, care ar putea fi considerată drept "valoare patrimonială", ce necesită protecția art. 1 al Protocolului adițional nr. 1 la Convenție.

S-a considerat că persoanele îndreptățite, ale căror cereri au fost validate prin hotărârile comisiilor județene, au cel puțin o "speranță legitimă" ce reprezintă un bun, în sensul art. 1 din Protocol, astfel că reconstituirea dreptului de proprietate fără punere în posesie conform legii nu poate fi considerată o realizare efectivă și integrală a dreptului de proprietate, posesia reprezentând unul dintre atributele dreptului de proprietate privată.

Dreptul persoanelor îndreptățite la reconstituirea proprietății asupra terenurilor în natură sau prin despăgubiri stabilite conform legii (art. 10 din Legea nr. 1/2000) nu este contestat, dreptul câștigat prin validare nepresupunând, însă, în mod necesar, ca foștii proprietari să primească teren în natură, individualizat în perimetrul stațiunii de cercetare.

Nu se aduce, prin urmare, cu nimic atingere speranței lor legitime, ce reprezintă un "bun" în sensul art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenție (a se vedea cauzele Brumărescu împotriva României, Străin și alții împotriva României, Păduraru împotriva României).

Decizia nr. 132 din 23 noiembrie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 34 din 15 februarie 1995, prin care Curtea Constituțională a reținut că textul 41 alin. (2) din Constituție [devenit art. 44 alin. (2) după revizuire] nu pune semnul egalității între cele două forme de proprietate publică și privată sub aspectul protecției juridice, trebuie să fie interpretată doar în sensul recunoașterii diferențelor de regim juridic, iar nu în sensul apărării preferențiale a dreptului de proprietate publică.

Tot astfel, prin Decizia nr. 136/1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 448 din 24 noiembrie 1998, cu referire la dispozițiile art. 6 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa că: "deoarece restituirea în natură foștilor proprietari ai unor asemenea bunuri ar urma să fie stabilită de lege, ea ar urma să fie asimilată, pentru bunurile care aparțin domeniului public al statului, cu o prealabilă trecere a bunurilor respective în domeniul privat [...] Așadar, simpla apartenență a unui bun la domeniul public nu poate fi un obstacol pentru restituirea în natură vechiului proprietar [...]".

Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 330<sup>7</sup> cu referire la art. 329 din Codul de procedură civilă,

modificat și completat prin Legea nr. 202/2010,

## ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și, în consecință, stabilește că:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 și art. 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 raportat la art. 55 alin. (5) din Legea nr. 45/2009 referitor la trecerea terenurilor aflate în administrarea instituțiilor prevăzute de art. 9 alin. (1) și art. 9 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000 din domeniul public al statului în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, stabilește că sintagma "în condițiile legii" din cuprinsul Legii nr. 1/2000 trebuie înțeleasă în sensul trimiterii la condițiile prevăzute de Legea nr. 213/1998 cu privire la obligativitatea parcurgerii procedurii de trecere a terenurilor din domeniul public în domeniul privat, prin hotărâre a Guvernului, emisă cu privire la terenurile delimitate în condițiile art. 9 și 12 din Legea nr. 1/2000.

Obligatorie, potrivit art. 330<sup>7</sup> alin. 4 din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 17 octombrie 2011.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE  
CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE,  
RODICA AIDA POPA

Magistrat-asistent,  
Niculina Vrâncuț