

TITLUL I

DREPTUL FUNCICIAR. NECESITATEA CONSACRĂRII DREPTULUI FUNCICIAR CA RAMURĂ AUTONOMĂ DE DREPT AVÂND CA OBIECT REGLEMENTAREA REGIMULUI JURIDIC AL TERENURILOR

Capitolul I

Definiția și unicitatea dreptului funciar. Fondul funciar al României. Scurt istoric al proprietății funciare

Secțiunea 1. Definiția și unicitatea dreptului funciar

Dreptul funciar este ansamblul relațiilor sociale funciare reglementate prin norme juridice. Norma juridică privind dreptul funciar acționează în interdependență cu norme juridice din alte ramuri de drept, ceea ce caracterizează întregul nostru sistem de drept, reglementându-se astfel conduita subiecților de drept atât în raporturile de drept funciar pe care le stabilesc între ele, cât și în raporturile subiecților de drept funciar cu autoritățile publice învestite cu atribuții în aplicarea legilor funciare.

Raporturile juridice specifice, reglementate de normele juridice în materia dreptului funciar se constituie în instituția juridică a dreptului de proprietate. Instituția juridică a dreptului de proprietate asupra terenurilor sau, mai simplu spus, regimul juridic al terenurilor, cuprinde totalitatea prevederilor legale prin care se definesc drepturile și obligațiile legate de deținerea și exploatarea terenurilor.

Importanța pământului, în expresia sa curentă de suprafață de teren, s-a dovedit a fi capitală, sursă de materii prime și locație pentru desfășurarea tuturor activităților. Pământul este în prezent bunul economic de bază, indispensabil tuturor activităților, principalul mijloc de producție în agricultură diferit de alte mijloace de producție, deoarece este de neînlocuit, limitat ca întindere, stabil și indestructibil¹. Ca obiect al dreptului de proprietate privată, pământul a devenit o posibilitate de acumulare de capital, sursă sigură de investiție și garant al creditului, întrucât conform unei expresii populare „pământul nu îl arde focul, nu îl duce apa și nu cere de mâncare”².

Secțiunea 2. Definiția fondului funciar

Definiția fondului funciar o regăsim chiar în art. 1 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, astfel: „Terenurile de orice fel, indiferent de destinație, de titlul în baza căruia sunt deținute sau de domeniul public sau privat din care fac parte, constituie fondul funciar al României”.

Rezultă, așadar, că fondul funciar, alături de construcții, reprezintă, de fapt, obiectul numai al cadastrului general, care prin documentațiile cadastrale întocmite pe unități administrativ-teritoriale urmărește realizarea unei evidențe a bunurilor imobiliare la nivel național.

¹ G. Olaru, V. Măndicescu, *Cadastru funciar*, Ed. Ceres, București, 1978, p. 5.

² N. Boș, O. Iacobescu, *Cadastru și cartea funciară*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 6.

Cu privire la noțiunea de fond funciar consacrată prin Legea nr. 18/1991, s-a afirmat că această lege a consacrat un regim de pază și protecție a tuturor terenurilor, indiferent dacă fac obiectul proprietății private sau al proprietății publice, de unde și influențarea regimului proprietății private asupra terenurilor de către un regim de domenalitate publică, fără a se pierde și caracterul de regim al dreptului privat¹.

Suprafețele de teren, privite în general sau diferențiat în timp, capătă diferite utilizări nominalizate prin termeni care încearcă să arate destinația lor, respectiv teren agricol, pădure, drum, fie modul de folosință, respectiv pe sectoare de activitate.

Secțiunea 3. Scurt istoric al proprietății funciare

Din punct de vedere al evoluției istorice a proprietății private², primele lucruri care au intrat în proprietatea privată a familiei au fost probabil sclavii, proprietatea asupra sclavilor precedând proprietatea asupra pământului, *heredium*, care era pământul din cetate. *Ager sau ager publicus romani* era pământul cetății situat în afara zidurilor (*extra muros*), adică pământul statului roman care provine din cuceriri. O parte dintre pământurile cucerite erau atribuite în proprietate, în loturi mici cetățenilor; aceste pământuri se numeau *agri limitari*, deoarece fixarea hotarelor noilor proprietăți se făcea de *agrimensores*, printr-o ceremonie, *limitatio*, care conferea hotarelor un caracter religios. Pietrele de hotar se numeau *res sanctae*.

O altă parte a pământurilor cucerite se atribuia în proprietate celor care participau la fundarea unei colonii latine ori romane. Partea din *ager publicus*, mai puțin roditoare, era lăsată în virtutea unei concesiuni străvechi și generale la dispoziția cetățenilor, care puteau să ocupe din el cât puteau să cultive cu mijloacele de care dispuneau. Acest pământ se numea *ager occupatorius*, iar dreptul de proprietate al statului asupra acestui pământ se manifesta atât prin perceperea unei dări, cât și prin posibilitatea de a revoca concesiunea. Acest pământ se mai numea și *agri arcifinales*, pentru că spre deosebire de *agri limitati*, pământurile delimitate, hotarele lor nu erau determinate prin *limitatio*, ci se puteau extinde în raport cu posibilitățile de care dispuneau familiile respective.

În ceea ce privește noțiunea romană de proprietate în epoca clasică, romanii confundau dreptul de proprietate cu obiectul dreptului, motiv pentru care proprietatea era considerată un lucru corporal (*res corporales*)³. Erau asimilate, de asemenea, lucrurilor corporale, și străvechile servituți prediale rurale, precum servitutea de trecere pe un teren străin, servitutea de trecere a unui apeduct, ele confundându-se cu fâșia de teren pe care se exercita dreptul.

Pentru a desemna proprietatea, se foloseau formule și astăzi întâlnite în limbajul nejuridic, precum: lucrul este al meu, în loc de am un drept asupra lucrului (*res mea est, meum esse ex iure quiritium*)⁴, sau confuzia între bunuri și drepturi, zicându-se că partea își vinde imobilul, nu dreptul de proprietate asupra imobilului⁵.

Pornind de la aceste considerente, normele juridice ale dreptului funciar reglementează relațiile sociale ce privesc atribuțiile dreptului de proprietate privată asupra terenurilor (posesia, folosința, dispoziția) și drepturile reale de membrăminte ale dreptului de proprietate asupra pământului (uzul, uzufructul, abitația, servitutea, superficia).

¹ A se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 268.

² A se vedea M.V. Jakotă, *Dreptul roman II*, Ed. Chemarea, Iași, 1993, pp. 304-309.

³ A se vedea I. Deleanu, S. Deleanu, *Mică enciclopedie a dreptului. Adagii și locuțiuni latine în dreptul românesc*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 2000, p. 350.

⁴ M.V. Jakotă, *op. cit.*, p. 310.

⁵ I. Deleanu, S. Deleanu, *Mică enciclopedie...*, *op. cit.*, p. 350.

Dar, pe lângă normele juridice care reglementează dreptul de proprietate privată asupra terenurilor, mai putem vorbi despre un drept funciar special, care reglementează prin acte normative speciale regimul juridic al dreptului de proprietate asupra terenurilor aparținând proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

În concluzie, dreptul funciar este reglementat atât prin norme juridice de drept privat, cât și prin norme juridice de drept public. De altfel, însăși Constituția României din anul 1991, prin art. 136 alin. (1), delimitând proprietatea publică de proprietatea privată, reglementează prin norme juridice cu valențe constituționale atât regimul juridic al terenurilor proprietate publică, cât și regimul juridic al terenurilor proprietate privată.

Capitolul II

Regimul juridic al terenurilor – obiect de reglementare al dreptului funciar.

Interferența dreptului funciar cu alte ramuri de drept

Obiectul de reglementare al dreptului funciar, după cum se poate desprinde din definiția acestei ramuri de drept, îl constituie relațiile sociale cu privire la terenuri care au loc între particulari – persoane fizice și persoane juridice de drept privat, între persoane juridice de drept public, precum și între persoane juridice de drept public și particulari.

Obiectul de reglementare a dreptului funciar și, cu precădere a regimului juridic al terenurilor, este foarte complex. Astfel, în afara legilor funciare speciale cu caracter reparatoriu, în lipsa unui Cod funciar, regimul juridic al terenurilor este reglementat printr-o multitudine de acte normative disparate, situație care generează, contrar normelor de tehnică legislativă, multe necorelări legislative și, totodată, dificultăți insurmontabile în procesul de aplicare a legilor, ceea ce impune o sistematizare a normelor sale juridice.

Prin complexitatea și multitudinea problemelor din materia proprietăților funciare, reglementarea regimului juridic al terenurilor se poate constitui într-o ramură de drept distinctă de alte ramuri de drept, cu autonomie și unicitate proprie, care se deosebește de alte ramuri de drept.

După integrarea României în Uniunea Europeană, începând cu data de 1 ianuarie 2007, dispozițiile art. 148 alin. (2) din Constituția republicată, instituind principiul aplicării prioritare a normelor comunitare, au impus legiitorului român o reconsiderare sau o readaptare a legislației românești în acord cu legislația Uniunii Europene.

În acest context, deși, regimul juridic al dreptului de proprietate privată asupra terenurilor este diferit de regimul juridic al dreptului de proprietate publică asupra terenurilor, în ultima perioadă se constată o intervenție crescândă a statului în raporturile juridice din domeniul privat, ceea ce a impus reevaluarea de către Convenția europeană a drepturilor omului, precum și de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în jurisprudența sa, a raportului dintre aspectele de drept public și cele de drept privat.

La nivel regional, se remarcă în primul rând contribuția Consiliului Europei, prin proclamarea unei Carte urbane europene, în 1993, revizuită la 27 mai 2004, și aplicarea drepturilor prevăzute în Convenția europeană a drepturilor omului (1950) pe calea jurisprudenței CEDO, îmbogățindu-se astfel dreptul intervenționismului funciar, în special în materia dreptului de proprietate și a garanțiilor sale¹.

Totodată, după cum am remarcat, deși regimul juridic al terenurilor proprietate privată și al celor proprietate publică este diferit, normele juridice de drept public care reglementează regimul juridic al dreptului de proprietate publică asupra terenurilor se interferează cu normele juridice care reglementează dreptul de proprietate privată asupra terenurilor. Avem în vedere, cu precădere, anumite limitări în interes public ale exercițiului dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, prin instituirea de servituți legale sau convenționale asupra terenurilor proprietate privată, în condițiile noului Cod civil.

Legătura dintre dreptul funciar, care aparține, cu preponderență, dreptului privat, și dreptul public poate fi reliefată în privința legăturii și interferenței dintre dreptul funciar și dreptul administrativ, ramură care aparține dreptului public. Astfel, pentru exemplificare, putem menționa actele administrative cu caracter individual care dau naștere unui raport de drept funciar (ex: ordinul prefectului, prin care se atribuie, în condițiile Legii fondului funciar nr. 18/1991, la

¹ M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, ed. a V-a, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 107.

propunerea consiliului local, în proprietatea unei persoane fizice individualizate, un teren proprietate de stat).

În contextul în care dispozițiile art. 44 alin. (7) din Constituția României, republicată, instituite obligația proprietarilor de terenuri de a respecta sarcinile privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, legătura și interferența dreptului funciar cu dreptul mediului constituie o componentă de importanță majoră care asigură dreptul oricărei persoane la un mediu sănătos.

Toate aceste preocupări ale statului român în domeniul reglementării proprietăților funciare, indiferent de titularul dreptului de proprietate, sunt o concretizare a dispozițiilor constituționale consacrate prin art. 47 alin. (1) din Constituția republicată, în sensul că „Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent”, precum și a celor consacrate prin art. 35 alin. (1) din Constituția republicată, în sensul că „Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic”.

O importanță deosebită prezintă informarea și participarea publicului la luarea deciziei în materia proprietăților funciare care își are temeiul constituțional în dispozițiile art. 31 din Constituția republicată, conform căroră dreptul persoanei de a avea acces la orice informație nu poate fi îngrădit, autoritățile publice fiind obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes general.

În baza dispozițiilor constituționale privitoare la dreptul la informație, a fost adoptată legislația infraconstituțională, respectiv Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională¹, Legea nr. 544/2001 privind informațiile de interes public², iar în materia dreptului de proprietate, întrucât textul art. 44 alin. (7) din Constituția republicată obligă proprietarii la respectarea sarcinilor referitoare la protecția mediului, a fost adoptată și Legea nr. 195/2005 privind protecția mediului³, precum și alte acte normative subsecvente în aplicarea legilor mai sus menționate.

Astfel, în temeiul art. 5 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, statul recunoaște oricărei persoane dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic, garantând în acest scop accesul la informația privind mediul, cu respectarea condițiilor de confidențialitate prevăzute de legislația în vigoare, precum și consultarea în procesul de luare a deciziilor privind dezvoltarea politicii și legislației de mediu, emiterea actelor de reglementare în domeniu, elaborarea planurilor și programelor.

De asemenea, potrivit art. 20 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2005, autoritatea competentă pentru protecția mediului, împreună cu celelalte autorități ale administrației publice centrale și locale, după caz, asigură informarea, participarea publicului la deciziile privind activități specifice și accesul la justiție, în conformitate cu prevederile Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998, ratificată de România prin Legea nr. 86/2000⁴.

La nivel comunitar, Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007 și intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, care cuprinde Tratatul privind Uniunea Europeană (T.U.E.) și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (T.F.U.E.), aduce modificări de substanță la problematica de mediu.

Astfel, în Preambulul tratatului găsim referiri la protecția mediului și la principiul dezvoltării durabile, iar prin art. 33 din T.U.E. este enunțat unul dintre obiectivele Uniunii, respectiv acela de a asigura „un nivel ridicat de protecție și de ameliorare a calității mediului și dezvoltarea durabilă a Europei”.

Potrivit art. 3 alin. (3) din versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană: „Uniunea instituie o piață internă. Aceasta acționează pentru dezvoltarea durabilă a Europei,

¹ Publicată în M. Of. nr. 70 din 3 februarie 2003.

² Publicată în M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.

³ Publicată în M. Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005, cu modificările și completările ulterioare.

⁴ Publicată în M. Of. nr. 224 din 22 mai 2000.

întemeiată pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor, pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social, precum și pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului. Aceasta promovează progresul științific și tehnic”.

Astfel, din economia dispozițiilor legilor funciare cu caracter reparatoriu și, cu precădere, a Legii fondului funciar nr. 18/1991, după obiectul de reglementare, normele juridice care formează dreptul funciar se pot clasifica în mai multe categorii:

- 1) normele juridice care reglementează formele proprietății asupra terenurilor și regimul lor juridic;
- 2) norme juridice care reglementează folosirea, protecția și ameliorarea terenurilor;
- 3) norme juridice care reglementează modul de exploatare a terenurilor în România;
- 4) norme juridice care reglementează sistemul de evidență și publicitate imobiliară.

Raporturile juridice de drept funciar

Pornind de la categoriile de norme juridice care constituie obiectul de reglementare al dreptului funciar, se poate defini și raportul juridic de drept funciar ca fiind relația socială funciară care se supune normei juridice care reglementează conduita persoanei fizice și juridice.

Raportul juridic de drept funciar se compune ca și orice alt raport juridic din subiectele raportului juridic (persoane fizice și/sau persoane juridice), conținutul raportului juridic (drepturile și obligațiile părților care se găsesc în relație socială funciară) și obiectul raportului juridic (imobilul, precum și o acțiune sau inacțiune asupra lui).

Ca atare, raporturile juridice de drept funciar pot fi grupate astfel:

- a) raporturi juridice legate de formele proprietății asupra terenurilor (publică sau privată) indiferent de destinația lor sau de titlul în baza căruia sunt deținute;
- b) raporturi juridice legate de destinația și folosința terenurilor;
- c) raporturi juridice legate de dezmembrămintele dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, indiferent de destinația lor sau de titlul în baza căruia au fost deținute;
- d) raporturi juridice generate de drepturile reale care pot fi constituite ale dreptului de proprietate publică asupra terenurilor aparținând statului sau unităților administrativ-teritoriale;
- e) raporturi juridice legate de protecția mediului, stabilite de către stat și necesar a fi îndeplinite de către destinatar, indiferent de destinația și folosința terenului sau a titlului pe baza căruia este deținut;
- f) raporturi juridice legate de evidența funciară, prin registrele de publicitate imobiliară, stabilite de instituții ale statului și destinatarii de imobile și care, în contextul legislativ actual, are o importanță majoră, întrucât doar prin înscrierea dreptului de proprietate în registrul de publicitate imobiliară se dobândește dreptul de proprietate asupra terenurilor;
- g) raporturi juridice legate de răspunderea contravențională și penală în domeniul funciar-cadastral.

TITLUL II

REGLEMENTĂRI CU CARACTER GENERAL PRIVATOARE LA REGIMUL JURIDIC AL TERENURILOR PROPRIETATE PRIVATĂ

Capitolul I

Considerații preliminare. Reglementarea juridică actuală a dreptului de proprietate asupra terenurilor

Secțiunea 1. Reglementarea dreptului de proprietate asupra terenurilor potrivit dispozițiilor constituționale

Înfăptuirea reformei economico-sociale în România, după abolirea regimului comunist, a determinat o restructurare radicală în privința regimului juridic al proprietății private, trecerea de la economia centralizată la economia de piață impunând cu acuitate transformarea fostei proprietăți socialiste în proprietate particulară.

Principalul izvor de drept funciar este Constituția României din 1991, revizuită în anul 2003 și republicată, care, deși nu conține dispoziții exprese în materia regimului juridic al dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, acestea făcând obiectul unor legi organice, ea cuprinde norme care configurează cadrul general al reglementării în domeniul proprietății, precum și norme care reglementează expres anumite aspecte legate de proprietate, cum ar fi: formele proprietății, bunurile care fac obiectul exclusiv al proprietății publice, regimul juridic al acestora, garantarea proprietății.

Sub acest aspect, putem menționa dispozițiile art. 3 din Constituție, intitulat „Teritoriul” potrivit cărora: teritoriul este inalienabil; frontierele țării sunt consfințite prin lege organică, cu respectarea principiilor și a celorlalte norme general admise ale dreptului internațional; teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii; pe teritoriul statului român nu pot fi strămutate sau colonizate populații străine.

Teritoriul României, potrivit art. 95 alin. (1) C. adm. este organizat, sub aspect administrativ, în unități administrativ-teritoriale, care sunt comunele, orașele și județele, după care alin. (3) al aceluiași articol precizează că unele orașe fiind declarate municipii, în condițiile legii.

De asemenea, dispozițiile art. 5 lit. pp) C. adm. definesc unitățile administrativ-teritoriale ca fiind comunele, orașele, municipiile și județele.

Totodată, Codul administrativ, prin art. 95 alin. (2), califică drept unități administrativ-teritoriale de bază doar comunele și orașele, nu și municipiile și județele.

Se impune, de asemenea, precizarea că prin lege sunt stabilite limita teritorială, respectiv teritoriul administrativ al fiecărei unități administrativ-teritoriale, și nu limitele dintre unitățile administrativ-teritoriale, atribuție care revine comisiei de delimitare a limitelor dintre unitățile administrativ-teritoriale.

Referitor la dreptul de proprietate și limitările aduse acestui drept, dispozițiile art. 44 din Constituție consacră mai multe reguli, astfel:

– proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular [alin. (2)];

– nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire [alin. (3)];

– pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile autorității [alin. (5)];

– dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului [alin. (7)].

În legătură cu proprietatea, dispozițiile art. 136 din Constituție stabilesc categoria bunurilor care fac obiectul exclusiv al proprietății publice, precum și modul de administrare a acestor bunuri.

Rezultă, așadar, că, după intrarea în vigoare a Constituției României din anul 1991, potrivit art. 44 și 136, principiul garantării și ocrotirii dreptului de proprietate publică și privată a devenit un principiu de sorginte constituțională.

Secțiunea 2. Dreptul de proprietate asupra terenurilor și limitele întinderii dreptului de proprietate privată asupra terenurilor în contextul noului Cod civil, și a actelor normative speciale

2.1. Proprietatea privată asupra terenurilor în contextul noului Cod civil

De asemenea, potrivit art. 555 NCC „Proprietatea privată este dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege”, iar prin art. 562 alin. (3) se statuează că „exproprierea se poate face numai pentru o cauză de utilitate publică stabilită potrivit legii, cu justă și prealabilă despăgubire, fixată de comun acord între proprietar și expropriator”.

Pornind de la dispozițiile art. 136 alin. (1) din Constituția revizuită, care prevăd că proprietatea este publică și privată, noul Cod civil, prin titlul II, reglementează prin dispoziții normative proprietatea privată. Astfel, în accepțiunea art. 555 NCC, proprietatea privată este dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege.

Dispoziții privitoare la proprietatea privată regăsim atât în cadrul titlului I, capitolul II „Drepturile reale în general” din noul Cod civil, cât și în cadrul titlului II din noul Cod civil, consacrat proprietății private.

Astfel, potrivit art. 553 NCC, sunt obiect al proprietății private toate bunurile de uz sau de interes privat aparținând persoanelor fizice, persoanelor juridice de drept privat sau de drept public, inclusiv bunurile care alcătuiesc domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale.

2.2. Întinderea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor și limitele întinderii dreptului de proprietate privată asupra terenurilor în contextul noului Cod civil

Sub acest aspect, noul Cod civil, prin art. 559, face precizări și în privința întinderii dreptului de proprietate asupra terenurilor. Astfel, în accepțiunea acestui text de lege, proprietatea terenului se întinde și asupra subsolului și a spațiului de deasupra terenului, cu respectarea limitelor legale. Proprietarul poate face, deasupra și în subsolul terenului, toate construcțiile, plantațiile și lucrările pe care le găsește de cuviință, în afară de excepțiile stabilite de lege, și poate trage din ele toate foloasele pe care acestea le-ar produce. El este ținut să respecte, în condițiile și în limitele

determinate de lege, drepturile terților asupra resurselor minerale ale subsolului, izvoarelor și apelor subterane, lucrărilor și instalațiilor subterane și altora asemenea.

Codul civil, prin art. 559 alin. (2), transpunând la nivelul legislației infraconstituționale, dispozițiile art. 44 alin. (5) din Constituția republicată prevede că proprietarul poate face, deasupra și în subsolul terenului toate construcțiile, plantațiile și lucrările pe care le găsește de cuviință, în afară de excepțiile stabilite de lege, și poate trage din ele toate foloasele pe care acestea le-ar produce. El este ținut să respecte, în condițiile și limitele determinate de lege, drepturile terților asupra resurselor minerale ale subsolului, izvoarelor și apelor subterane, lucrărilor și instalațiilor subterane și altora asemenea¹.

După cum se poate constata din conținutul acestui text legal, dreptul proprietarului asupra subsolului este opozabil terților, respectiv celor care, în interes general, desfășoară activități miniere, fiind obligat astfel să permită desfășurarea activităților miniere în subsolul proprietății sale imobiliare.

Cu privire la aceste despăgubiri, după cum s-a remarcat în literatura de specialitate², acestea sunt de două categorii: o primă categorie este aceea despăgubirilor ce trebuie acordate pentru pagubele rezultate, în mod obiectiv, prin însăși folosința subsolului proprietății imobiliare; cea de-a doua categorie de despăgubiri are în vedere eventualele pagube aduse cu același prilej, imputabile autorității (publice), cum dispune textul constituțional.

Se poate așadar constata că noul Cod civil, conferă, după cum s-a remarcat în literatura de specialitate, un anumit realism modului în care legiuitorul a voit să definească limitele materiale ale dreptului de proprietate asupra terenurilor, față de prevederile art. 489 C. civ. anterior care statua, fără nicio precizare, că „proprietatea pământului cuprinde în sine proprietatea suprafeței și subfeței lui”³.

Pe de altă parte constatăm că dispozițiile art. 491 C. civ. anterior, față de dispozițiile art. 559 alin. (2) NCC, fac referire la modificările prescrise de lege și regulamentele privitoare la mine, statuând că „proprietarul poate face sub fața pământului toate construcțiile și săpăturile ce găsește de cuviință, și trage din el toate foloasele ce acestea ar produce, afară de modificările prescrise de lege și regulamentele privitoare la mine⁴, precum și de legile și regulamentele polițieneste”. Legea cu privire la mine despre care face referire art. 491 C. civ. anterior este Legea minelor din 20 aprilie 1895⁵, lege care, după cum s-a remarcat în literatura de specialitate, nu exista la 1864, data apariției Codului civil, ea nu exista nici la 1866, data intrării în vigoare a noii Constituții, dar legea se adopta abia după trei decenii, la 1895, aceasta menținând principiul Codului civil, însă restrângând considerabil exercițiul acestui drept și făcând distincție între minele de petrol și restul exploatărilor miniere⁶.

¹ A se vedea, cu privire la această problemă, O. Puie, *Tratat de contracte administrative și contencios al contractelor administrative în contextul Codului administrativ și al actelor normative interne și unionale*, Ed. Universul Juridic, București, 2020, pp. 665-667.

² A se vedea C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale în reglementarea noului Cod civil*, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 69.

³ *Ibidem*, p. 67.

⁴ Jurisprudența privitoare la aplicabilitatea art. 491 din vechiul Cod civil a statuat că legea, în interes general, consideră statul ca singur proprietar al minelor de sare. Dispozițiile art. 127 din Regulamentul organic, care acordă proprietarului solului dreptul la o zeciuială pentru gurile de sare, ce s-ar deschide ca stăpânire pe proprietatea sa, nu implică dreptul de proprietate asupra sării; ea nu are de fundament decât despăgubirea ce se cuvine proprietarului solului pentru atingerea și ocuparea suprafeței și pentru pagubele ce-i pot cauza lucrările de exploatare făcute pe proprietatea sa (a se vedea C. Ap. Buc. II, Dr. 60/98, în C. Hamangiu, *Codul civil adnotat*, vol. I, Ed. All Beck, București, 1999, Restitutio, p. 624).

⁵ Legea minelor din 1895, cu modificările din 1904 și 1906, a fost în vigoare până la Legea minelor din 4 iulie 1924, care aplica noile principii ale Constituției din 1923.

⁶ A se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 485.

De altfel, se constată că și actualul cadru legislativ distinge între minele de petrol și restul exploatărilor miniere, fiind adoptate două acte normative distincte care reglementează activitățile miniere și activitățile petroliere.

Desigur că atât Legea minelor din 1895, cât și actualul cadru normativ reglementat de Legea minelor nr. 85/2003 conferă, în acord cu dispozițiile art. 491 C. civ. anterior și art. 559 alin. (2) teza a doua NCC, dreptul terților (concesionari ai activității miniere – n.n.) de a face explorări pe terenul altuia pentru descoperirea unei mine, Dar în acest context se pune și problema dacă proprietarul terenului poate face exploatări sau exploatări miniere pe terenul său. Sub acest aspect, din analiza textului art. 559 alin. (2) C. civ., vom constata că acesta conține două teze, respectiv: prima teză conferă proprietarului de a face în subsolul terenului, toate construcțiile, plantațiile și lucrările pe care le găsește de cuviință, în afară de excepțiile stabilite de lege, și poate trage din ele toate foloasele pe care acestea le-ar produce; teza a doua reglementează cazul special al resurselor minerale, ca una dintre excepțiile la care face referire teza întâi, ipoteză în care proprietarul trebuie să respecte dreptul terților asupra resurselor minerale ale subsolului.

Sau, altfel spus, după cum s-a remarcat în literatura de specialitate, dreptul de proprietate privată asupra unui teren poate fi exercitat și asupra subfeței, dar numai până la limita la care încep bogățiile de interes public ale subsolului¹.

Pe cale de consecință, în opinia noastră, din analiza coroborată a celor două teze ale art. 559 alin. (2) C. civ., se poate concluziona faptul că proprietarul poate face asupra subsolului acele operațiuni enumerate de teza întâi dacă subsolul proprietății sale imobiliare nu conține resurse miniere, întrucât, dacă în subsolul proprietății sale imobiliare există resurse minerale miniere, operează excepția de regula instituită de prima teză, respectiv acestea pot fi explorate sau exploatare doar în condițiile Legii nr. 85/2003 de către persoane care dețin licență de explorare sau licență de exploatare, după caz. Pe cale de consecință, dreptul proprietarului terenului de a face exploatări sau exploatări asupra subsolului, dacă acesta conține resurse minerale este aproape suprimat. O atare concluzie rezultă din conținutul art. 4 din Legea nr. 85/2003, potrivit căruia activitățile miniere se efectuează de către persoane juridice care sunt înregistrate, conform legii, și sunt specializate și atestate în desfășurarea unor astfel de activități.

Prin excepție, alin. (2) al art. 4 din Legea nr. 85/2003 conferă persoanelor fizice, în rândul cărora se pot încadra și proprietarii terenurilor în al cărui subsol se află resurse minerale, posibilitatea de a efectua activități miniere de exploatare, în condițiile art. 28-30 din lege.

Din conținutul art. 28-30, la care fac trimitere dispozițiile art. 4 alin. (2) din Legea nr. 85/2003, rezultă că persoanele fizice pot desfășura doar activități de exploatare a unor roci utilizabile în construcții și acumulările de turbă și pe bază de permis de exploatare emis de către autoritatea competentă, acesta reprezentând acul juridic emis de autoritatea competentă prin care se conferă dreptul de exploatare a unor cantități determinate de roci utile, turbă și aur aluvionar, în condițiile art. 28-30.

Prin art. 29 din Legea nr. 85/2003 este reglementată ipoteza în care rocile utilizate în construcții, turba și apele minerale sunt situate pe suprafețele de teren aflate în proprietatea persoanelor fizice și sunt folosite de către proprietarul suprafeței, pentru această ipoteză, textul legal mai sus citat statuând că rocile utilizabile în construcții, turba și apele minerale situate pe suprafețe de teren aflate în proprietatea persoanelor fizice, pot fi folosite de către proprietarul suprafeței numai dacă nu fac obiectul unei concesiuni existente și numai pentru nevoile proprii, fără drept de comercializare.

Folosirea în acest caz este scutită de la plata taxelor și a redevențelor legale, cu condiția înștiințării autorităților competente prin organele sale teritoriale.

¹ A se vedea V. Stoica, *Drepturile reale principale*, vol. I, Ed. Humanitas, București, 2004, pp. 254-255, *apud* V. Terzea, *Codul civil adnotat cu doctrină și jurisprudență. Vol. I – art. 1-952*, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 927.

TITLUL XIII
REGIMUL JURIDIC AL TERENURILOR PRELuate DE STAT ÎN
BAZA REGLEMENTĂRIILOR LEGALE EXISTENTE PÂNĂ LA
DATA DE 1 IANUARIE 1990 CARE URMEAZĂ SĂ FIE
RECONSTITUITE/CONSTITUITE ÎN FAVOAREA
PERSOANELOR FIZICE SAU JURIDICE BENEFICIARE

 Capitolul I

*Considerații preliminare referitoare la terenurile proprietate a statului.
Condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca terenurile să fie dobândite
de către stat*

**Secțiunea 1. Considerații preliminare. Reglementare. Condiții impuse pentru
reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor preluate de stat în
favoarea persoanelor îndreptățite**

Regimul juridic al acestor categorii de terenuri este reglementat într-un capitol special al Legii nr. 18/1991 republicată, cu modificările aduse prin Legea nr. 247/2005, respectiv capitolul III „Dispoziții privind terenurile proprietate de stat și unele prevederi speciale”, precum și în unele dispoziții cuprinse în Legea nr. 1/2000, modificată și completată prin Legea nr. 247/2005.

Astfel, dispozițiile art. 35 alin. (1) din Legea nr. 18/1991 statuează cu valoare de normă imperativă că „terenurile proprietatea statului sunt acele suprafețe intrate în patrimoniul său în conformitate cu prevederile legale existente până la data de 1 ianuarie 1990 și înregistrate ca atare în sistemul de evidență al cadastrului funciar general și în amenajamentele silvice”.

Rezultă, așadar, din conținutul acestui text legal că este vorba despre terenuri preluate de statul comunist anterior anului 1990 în conformitate cu prevederile legale existente până la data de 1 ianuarie 1990, ceea ce ne conduce la concluzia că aceste terenuri au fost preluate de statul comunist în baza unui titlu valabil. Dar, în realitate, este posibil și este o certitudine că în multe cazuri deși terenul a trecut în proprietatea statului comunist în baza unei reglementări, această reglementare să aibă un caracter abuziv.

Totodată, pentru a se putea dispune retrocedarea terenurilor preluate de stat de la titularii deposedați anterior anului 1990, este obligatoriu a se urma procedura specială reglementată de Legea nr. 18/1991, context în care așa cum s-a precizat în practica judiciară¹, printr-o decizie de speță, având ca obiect retrocedarea unui teren preluat de stat anterior anului 1990 și care intră în sfera de reglementare a Legii nr. 18/1991, nulitatea actelor de preluare a bunurilor de către stat nu conduce la reintrarea terenurilor în patrimoniul autorului său anterior sau anterior decesului, și care ar permite transmiterea dreptului de proprietate prin succesiune, în favoarea moștenitorului, ci dreptul de proprietate al proprietarului deposedat de statul comunist poate folosit după 1990 doar pentru inițierea procedurilor speciale prevăzute de Legea fondului funciar nr. 18/1991. Ca atare, după cum se precizează în decizia *supra cit.*, dreptul de proprietate al titularului deposedat

¹ A se vedea ICCJ, s. I civ., dec. nr. 2236 din 27 octombrie 2021, sursa www.scj.ro.

de către statul comunist anterior anului 1990 poate fi exercitat doar urmând procedura prevăzută de legile speciale.

Totodată, după cum corect se precizează în considerentele deciziei *supra cit.*, recunoașterea calității de proprietar la data preluării terenurilor de către stat nu este suficientă pentru constatarea existenței dreptului de proprietate în patrimoniul succesorilor săi după anul 1990, moștenitorii acestuia având a urma calea Legii nr. 18/1991 pentru a obține retrocedarea terenurilor. În consecință, pentru retrocedarea terenurilor preluate de stat care intră în sfera de reglementare a Legii nr. 18/1991, legiuitorul nu recunoaște posibilitatea de apărare a unui astfel de drept pe calea unei acțiuni în revendicare, ci doar în procedurile prevăzute de legea specială de reparație, indiferent dacă deposedarea de către statul comunist s-a realizat cu titlu ori fără titlu.

Secțiunea 2. Delimitarea sferei de aplicabilitate a dispozițiilor art. 35 din Legea nr. 18/1991 față de dispozițiile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 213/1998

Sub acest aspect, dispozițiile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, dispoziții care nu au fost abrogate în urma adoptării Codului administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019, statuează că bunurile preluate de stat fără un titlu valabil, inclusiv cele obținute prin vicierea consimțământului, pot fi revendicate de foștii proprietari sau de succesorii acestora, dacă nu fac obiectul unor legi de reparație. Instanțele judecătorești sunt competente să stabilească valabilitatea titlului statului.

Pe cale de consecință, textul art. 6 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, face referire, pe de o parte, doar la bunurile preluate de stat fără un titlu valabil, iar, pe de altă parte, condiționează revendicarea acestor bunuri pe calea dreptului comun, dacă aceste bunuri preluate de stat fără titlu valabil nu fac obiectul unor legi speciale de reparație.

Din această prevedere legală rezultă faptul că în materia retrocedării terenurilor preluate de stat există două reglementări, respectiv o reglementare de drept comun și respectiv o reglementare specială.

Sub acest aspect, în opinia noastră, legea specială de reparație la care face trimitere art. 6 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 este Legea nr. 18/1991, în timp ce reglementările de drept comun în materia reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor preluate de stat sunt legile referitoare la imobilele preluate abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, respectiv, Legea nr. 10/2001 și Legea nr. 165/2013.

Dar, pornind de la aceste considerente, se pune problema dacă Legea nr. 18/1991, ca lege specială de reparație, prin art. 35 are în vedere atât terenurile preluate cu titlu valabil, cât și terenurile preluate de stat fără titlu valabil și dacă, prin raportare la dispozițiile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, terenurile preluate de stat fără titlu valabil intră sub sfera de reglementare a Legii nr. 18/1991.

În acest context, constatăm că dispozițiile art. 35 alin. (1) din Legea nr. 18/1991 fac referire la terenurile trecute în proprietatea statului în conformitate cu prevederile legale existente până la data de 1 ianuarie 1990, dar, aceste prevederi legale pot să constituie un titlu valabil sau un titlu nevalabil pentru trecerea acestor terenuri în proprietatea statului, tocmai de aceea dispozițiile art. 6 alin. (3) din Legea nr. 213/1998 conferă posibilitatea instanțelor judecătorești de a stabili valabilitatea titlului statului.

Pornind de la aceste considerente, în opinia noastră, prin raportare la dispozițiile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 care fac referire expresă la imobile preluate de stat fără un titlu valabil, terenurile care au fost preluate de stat în baza unui titlu valabil, vor intra în sfera de reglementare a Legii nr. 18/1991, în timp ce imobile preluate de stat fără un titlu valabil vor intra sau nu în sfera de reglementare a Legii nr. 18/1991, după cum instanțele vor stabili valabilitatea titlului statului prin care acesta a preluat terenurile de la titularii deposedați.

În consecință, în opinia noastră, Legea nr. 18/1991 reglementează procedurile de retrocedare a terenurilor preluate de stat, indiferent dacă deposedarea de către stat s-a făcut cu titlu sau fără titlu, fiind justificată opțiunea legiuitorului de a stabili domeniul de aplicare al legii speciale, respectiv a Legii fondului funciar nr. 18/1991.

În concluzie, în opinia noastră, Legea nr. 18/1991 reprezintă o lege specială de reparație, în timp ce Legea nr. 10/2001 reprezintă o lege cu caracter general, care se aplică pentru alte ipoteze și pentru alte categorii de acte de preluare a terenurilor de către stat decât cele prevăzute de legea specială (Legea nr. 18/1991).

*Moduri de dobândire de către stat și de către unitățile
administrativ-teritoriale a dreptului de proprietate publică anterior
anul 1989*

**Secțiunea 1. Dobândirea dreptului de proprietate publică a unităților
administrativ-teritoriale asupra terenurilor aflate în proprietatea statului, situate în
intravilanul localităților care se găseau la data intrării în vigoare a Legii nr. 18/1991
în administrarea primăriilor**

Astfel, dispozițiile art. 36 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, republicată, stabilesc ca regulă de principiu că terenurile aflate în proprietatea statului situate în intravilanul localităților care se găseau la data intrării în vigoare a Legii nr. 18/1991 în administrarea primăriilor, trec în proprietatea comunelor, orașelor sau a municipiilor, urmând regimul juridic al terenurilor prevăzute la art. 26, respectiv aceste terenuri trec în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale respective, cu precizarea că potrivit dec. nr. 22/2016 a ICCJ – Completul pentru dezlegarea unor probleme de drept – dispozițiile art. 26 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată (în forma de la data intrării în vigoare a Legii nr. 158/2010 pentru modificarea art. 26 din Legea fondului funciar nr. 18/1991), au fost abrogate prin intrarea în vigoare a art. 1.138 C. civ., în ceea ce privește regimul juridic al terenurilor din intravilanul localităților, rămase la dispoziția autorităților administrației publice locale de la persoanele care au decedat și/sau nu au moștenitori.

**Secțiunea 2. Dobândirea de către stat a dreptului de proprietate publică prin efectul
Decretului nr. 111/1951 privind reglementarea situației bunurilor de orice fel
supuse confiscării, fără moștenitori sau fără stăpân, precum și a unor bunuri care
nu mai folosesc instituțiilor bugetare**

După cum s-a arătat, printre actele normative prin care s-a constituit proprietatea statului, până la Revoluția din 1989, prin confiscare se numără Decretul nr. 111/1951, Legea nr. 248/1946 și Legea nr. 638/1946.

Potrivit Decretului nr. 111/1951, după declararea acestor bunuri de către deținătorii acestora urmează procedura valorificării prin vânzare de către Ministerul Finanțelor către instituții, particulari sau prin atribuire unor categorii de beneficiari, iar prin Legea nr. 248/1946 și Legea nr. 638/1946 se institua prin măsura confiscării aurului un adevărat monopol asupra aurului de orice fel.

După intrarea în vigoare a Constituției României din 1991, precum și a celei revizuite, printre cele mai severe limitări care pot fi aduse dreptului de proprietate se numără cele privind cedarea silită a acestui drept, care se realizează prin expropriere sau în condițiile legii prin confiscarea bunurilor destinate sau rezultate din infracțiuni sau contravenții [art. 44 alin. (9) din Constituția României revizuită].

În aplicarea textului constituțional mai sus menționat a fost emisă O.G. nr. 128/1998¹, precum și H.G. nr. 514/1999, republicată², prin care a fost abrogat expres Decretul nr. 111/1951, aceste acte normative fiind la rândul lor abrogate prin O.G. nr. 14/2007³ pentru reglementarea modului și condițiilor de valorificare a bunurilor intrate, potrivit legii, în proprietatea privată a statului și, respectiv, Normele metodologice de aplicare a O.G. nr. 14/2007, aprobate prin H.G. nr. 731/2007⁴.

De asemenea, în acord cu jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, privitor la aplicarea art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în sensul căreia măsura confiscării apare exclusiv ca o măsură de siguranță sau de pedeapsă, prevederile art. 2 lit. b) din Legea nr. 10/2001 includ în categoria imobilelor preluate abuziv prin confiscare doar pe cele preluate prin confiscarea averii ca urmare a unei hotărâri judecătorești de condamnare pentru infracțiuni de natură politică, prevăzute de legislația penală, săvârșite ca manifestare a opoziției față de regimul comunist, și ca atare aceste imobile intră sub incidența Legii nr. 10/2001.

Ca argumente în sprijinul celor invocate mai sus pot fi menționate prevederile art. 2 lit. e) din Legea nr. 10/2001, republicată, din conținutul căreia rezultă că Decretul nr. 111/1951 este nominalizat expres ca fiind un titlu valabil doar în cazul imobilelor considerate a fi abandonate în baza unei hotărâri judecătorești pronunțate în baza acestui decret.

Așadar, apreciem că, în privința imobilelor confiscate de statul comunist ca urmare a unei hotărâri judecătorești de condamnare pentru infracțiuni de natură politică prevăzute de legislația penală, Decretul nr. 111/1951 nu poate constitui un titlu valabil, întrucât era încălcată Constituția României din 1945, tratatele internaționale la care România a aderat, context în care apreciem că aceste imobile nu pot fi valorificate în condițiile O.G. nr. 128/1998, beneficiarii acestor imobile putând solicita acordarea de măsuri reparatorii în condițiile Legii nr. 10/2001.

Totodată, se poate conchide că, în privința bunurilor confiscate, exceptând bunurile confiscate în sensul art. 2 lit. b) din Legea nr. 10/2001 republicată, acțiunea în restituire a acestor bunuri este posibilă doar în situația în care hotărârea prin care s-a aplicat această pedeapsă complementară a fost casată, context în care, aplicând prin analogie prevederile art. 311 alin. (2) C. pr. civ. anterior, actele de executare făcute în puterea unei hotărâri casate sunt desființate de drept.

În contextul acestor noi reglementări, bunurile confiscate sau intrate în proprietatea privată a statului în temeiul legii, al hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile sau al organelor împuternicite să dispună confiscarea, dacă deciziile, respectiv procesele-verbale sau alte acte prin care s-a dispus confiscarea, nu au fost contestate în termenul legal sau au fost contestate și contestația a fost respinsă prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, bunurile care provin din succesiuni vacante, bunurile care provin din donații, bunurile mobile părăsite ai căror proprietari sunt neidentificați, bunurile considerate abandonate sau fără stăpân prin efectul unor acte normative, bunurile abandonate în favoarea statului la autoritatea vamală, se valorifică, în condițiile acestor reglementări legale, prin licitație publică.

După preluarea bunurilor intrate, potrivit legii, în proprietatea privată a statului, acestea se evaluează de către comisia de evaluare în maximum 21 de zile, cu excepția bunurilor care necesită expertizarea în vederea evaluării. În privința bunurilor imobile constând în locuințe, inclusiv terenurile aferente acestora, acestea nu se valorifică prin licitație publică, în ipoteza în care acestea nu se valorifică în termen de 180 de zile de la data evaluării, cu respectarea procedurii de valorificare prin licitație publică. Într-o atare situație, imobilele constând în locuințe și terenul aferent acestora pot fi atribuite cu titlu gratuit ministerelor, altor autorități publice centrale și organelor deconcentrate ale acestora, precum și autorităților administrației publice locale, prin

¹ O.G. nr. 128/1998 a fost republicată în M. Of. nr. 863 din 26 septembrie 2005.

² H.G. nr. 514 din 1999 a fost republicată în M. Of. nr. 1049 din 12 noiembrie 2004.

³ Publicată în M. Of. nr. 82 din 2 februarie 2007, fiind republicată în M. Of. nr. 195 din 27 martie 2009.

⁴ Publicată în M. Of. nr. 532 din 7 august 2007.

hotărâre a Guvernului inițiată de către Ministerul Economiei și Finanțelor, la propunerea organelor de valorificare, însoțită de solicitarea instituțiilor interesate, sau direct la solicitarea instituțiilor interesate.

În cazul constatării unei vacanțe succesoriale, calitate procesuală pasivă are exact statul român prin Ministerul Finanțelor Publice, reprezentat prin direcțiile generale ale finanțelor publice, conform O.G. nr. 14/2007 și a Normelor metodologice de aplicare a acesteia, aprobate prin H.G. nr. 731/2007, care în art. 1 prevede că se valorifică și bunurile care provin din succesiuni vacante, iar art. 5 alin. (8) precizează că în succesiunile ce urmează a fi declarate vacante, direcțiile generale ale finanțelor publice reprezintă statul, ca subiect de drepturi și obligații, și sunt citate ca atare de notarii publici în cadrul procedurii succesoriale sau, după caz, de instanțele de judecată, când constatarea succesiunii vacante urmează a se face pe calea justiției¹.

În privința bunurilor imobile deținute de stat în cotă indiviză, deci și a imobilelor cu destinație de locuință și a terenului aferent acestora, acestea se valorifică direct către coproprietari, dacă aceștia oferă cel puțin prețul stabilit de comisia de evaluare pe baza raportului de expertiză tehnică sau de evaluare, în termen de 30 de zile de la data înștiințării în acest sens de către organele de valorificare, și achită integral prețul în termen de 60 de zile de la data depunerii ofertei de cumpărare. În caz contrar se procedează la valorificarea imobilului prin licitație publică.

¹ A se vedea, în acest sens, C. Ap. Timișoara, dec. nr. 614/R din 19 iunie 2008, în *Noul Cod de procedură civilă, comentat și adnotat, vol. I, art. 1-526*, colectiv condus de coordonatorii V.M. Ciobanu și M. Nicolae, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 133.

Capitolul III

Regimul juridic al unor terenuri preluate de la foștii proprietari, administrate de către instituții și stațiuni de cercetări științifice, agricole și silvice, destinate cercetării și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare, de Institutul pentru Testarea și Înregistrarea Soiurilor de Plante de Cultură, și de centrele sale teritoriale

Secțiunea 1. Excepția de la reconstituirea sau constituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor terenurile proprietate de stat, preluate de la foștii proprietari, administrate de către instituții și stațiuni de cercetări științifice, agricole și silvice, destinate cercetării și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare, de Institutul pentru Testarea și Înregistrarea Soiurilor de Plante de Cultură, și de centrele sale teritoriale

În privința acestor categorii de terenuri se impune a fi făcute unele precizări. Astfel, potrivit art. 35 alin. (2) și (3) din Legea nr. 18/1991 și art. 9 alin. (1), (1¹) și (1²) din Legea nr. 1/2000, numai terenurile strict necesare cercetării și celorlalte activități menționate de textul legal fac parte din domeniul public.

Astfel, dispozițiile art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 statuează cu valoare de normă imperativă că terenurile proprietate de stat, administrate de institutelor și stațiunile de cercetări științifice, agricole și silvice, destinate cercetării și producerii de semințe și materia săditor din categorii biologice superioare și a animalelor de rasă, precum și din administrarea Institutului pentru Testarea și Înregistrarea Soiurilor de Plante și Cultură și a centrelor sale teritoriale aparțin domeniului public și rămân în administrarea acestora.

Pe cale de consecință, terenurile care fac obiectul de reglementare al dispozițiilor art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 care sunt destinate cercetării-dezvoltării în condițiile acestui text legal și care aparțin domeniului public al statului nu pot face obiectul reconstituirii sau constituirii dreptului de proprietate privată.

Ca atare, pentru a se delimita terenurile din domeniul public care aparțin acestor instituții și care sunt destinate cercetării de celelalte terenuri care nu sunt destinate cercetării potrivit art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 și art. 9 alin. (1) din Legea nr. 1/2000, Guvernul, la propunerea Ministerului Agriculturii și Alimentației, va delimita suprafețele de teren strict necesare pentru cercetare și celelalte activități exercitate de către aceste entități, urmând ca suprafețele care depășesc strictul necesar acestor activități să fie restituite, la cerere, foștilor proprietari de la care acestea au fost preluate.

În acest context a fost adoptată H.G. nr. 517/1999 privind delimitarea suprafețelor de teren strict necesare pentru cercetarea și producerea de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și de animale de rasă și trecerea terenurilor destinate producției, aflate în administrarea institutelor și stațiunilor de cercetare și producție agricolă în domeniul privat al statului¹.

¹ Publicată în M. Of. nr. 328 din 9 iulie 1999, cu modificările și completările ulterioare. A se vedea și dec. ICCJ, s. cont. adm. fisc., dec. nr. 1138 din 4 aprilie 2006 (publicată în rezumat în G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate. Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție*. vol. II, Ed.

Potrivit art. 1 din această hotărâre aparțin domeniului public al statului suprafețele de teren strict necesare pentru cercetarea și producerea de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și de animale de rasă și cele destinate producției, delimitate conform anexei nr. 1, precum și terenurile proprietate de stat folosite de unitățile de învățământ cu profil agricol prevăzute în anexa nr. 2.

De asemenea, potrivit art. 2 din H.G. nr. 517/1999, suprafețele de teren aflate în administrarea institutelor și stațiunilor de cercetare și producție agricolă, destinate producției, prevăzute în coloana 5 din anexa nr. 1 trec din domeniul public în domeniul privat al statului.

Secțiunea 2. Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor proprietate de stat, preluate de la foștii proprietari, administrate de către instituții și stațiuni de cercetări științifice, agricole și silvice, destinate cercetării și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare, de Institutul pentru Testarea și Înregistrarea Soiurilor de Plante de Cultură, și de centrele sale teritoriale care nu sunt necesare cercetării-dezvoltării

Anterior adoptării Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvice „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare, în perioada de aplicabilitate a 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 Silvice „Gheorghe Ionescu-Șișești”, cu modificările și completările ulterioare (abrogată prin Legea nr. 45/2009) se statua prin dispozițiile Legii nr. 290/2002 că terenurile din perimetrele stațiunilor, instituțiilor și centrelor de cercetare care fac obiectul retrocedării se vor delimita în sole compacte, începând de la marginea perimetrului.

Referitor la terenurile deținute la data intrării în vigoare a legii de unitățile de învățământ cu profil agricol sau silvic, se statua că suprafețele care rămân în administrarea acestora vor fi delimitate prin hotărâre a Guvernului.

Sub acest aspect se constată faptul că inițial dispozițiile art. 22³ alin. (1) din Legea nr. 290/2002 au prevăzut că „suprafețele de teren trecute potrivit Legii nr. 147/2004 în administrarea institutelor, unităților, stațiunilor de cercetare-dezvoltare din domeniul agricol, a centrelor de perfecționare agricolă, precum și a instituțiilor de învățământ superior agricol și silvic rămân definitiv și irevocabil în administrarea acestora, cu excepția terenurilor agricole necesare reconstituirii dreptului de proprietate privată persoanelor îndreptățite, solicitate în baza Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și a Legii nr. 1/2000, cu modificările și completările ulterioare, până la data intrării în vigoare a Legii nr. 147/2004”.

Dar, dispozițiile art. 22³ din Legea nr. 290/2002 au fost abrogate la intrarea în vigoare a Legii nr. 45/2009 privind organizarea și funcționarea Academiei de Științe Agricole și Silvice „Gheorghe Ionescu-Șișești” și a sistemului de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii și industriei alimentare.

Pe cale de consecință, prin art. 6 alin. (3) din Legea nr. 45/2009 s-a prevăzut modalitatea de reconstituire a dreptului de proprietate către Academia de Științe Agricole și Silvice „Gheorghe

Hamangiu, București, pp. 115-1179 prin care a fost respinsă excepția de nelegalitate a dispozițiilor H.G. nr. 517/1999, care sunt legale, în raport cu prevederile art. 35 alin. (1) și (2) din Legea nr. 18/1991, și ale art. 10 din Legea nr. 213/1998, întrucât acestea au ca obiect numai delimitarea suprafețelor de teren strict necesare cercetării și producerii de semințe.

Ionescu-Șișești”, iar prin art. 31 alin. (3) din același act normativ s-a prevăzut în mod expres că suprafețele de teren cu destinație agricolă prevăzute în anexele la această lege sunt bunuri aparținând domeniului public al statului, indispensabile cercetării-dezvoltării și multiplicării materialului biologic, cu excepția terenurilor retrocedate potrivit legii.

Dar, dispozițiile art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 trebuie analizate și prin raportare la dispozițiile Legii nr. 165/2013, în ipoteza în care până la data intrării în vigoare a acestei legii (20 mai 2013), terenurile preluate de comisiile locale de fond funciar de la Agenția Domeniilor Statului, de la alte instituții sau societăți comerciale care au în administrare terenuri din proprietatea statului în vederea finalizării procesului de restituire comisiile locale de fond funciar nu au făcut obiectul punerii în posesie. Pentru o astfel de ipoteză dispozițiile art. I pct. 1 din O.G. nr. 98/2016 prevăd că în această ipoteză aceste terenuri revin, după caz, în domeniul public sau privat al statului și în administrarea Agenției Domeniilor Statului, cu respectarea prevederilor legale în vigoare.

Totodată, după trecerea acestor terenuri în administrarea Agenției Domeniilor Statului, art. 6 alin. (5³) din Legea nr. 165/2013 nou introdus prin O.G. nr. 98/2016 modificat prin Legea nr. 111/2017 prevăd că terenurile care trec în administrarea Agenției Domeniilor Statului în condițiile alin. (5¹) și (5²) vor face obiectul restituirii către foștii proprietari numai cu respectarea procedurii prevăzute de Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, aprobate prin H.G. nr. 626/2001, cu modificările și completările ulterioare.

După cum se poate constata din analiza acestor prevederi legale, dacă terenurile preluate de la instituțiile de cercetare-dezvoltare care fac obiectul de reglementare al dispozițiilor art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 care nu sunt destinate cercetării-dezvoltării și care pot fi restituite foștilor proprietari nu au făcut obiectul punerii în posesie până la data intrării în vigoare a Legii nr. 165/2015, acestea revin în administrarea Agenției Domeniilor Statului, putând face ulterior obiectul restituirii către foștii proprietari cu respectarea procedurii prevăzute de Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, aprobate prin H.G. nr. 626/2001, cu modificările și completările ulterioare.

Pe de altă parte, după cum corect s-a remarcat în literatura de specialitate¹, trebuie observat că art. 6 alin. (5¹) din Legea nr. 165/2013 se referă la terenuri preluate de la Agenția Domeniilor Statului, situație în care se impune a se verifica dacă și terenurile prevăzute de art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 se includeau în această categorie, o astfel de problemă fiind lămurită de prevederile art. 4 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 268/2001 care prevede că Agenția Domeniilor Statului exercită administrarea și asupra terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului public sau privat al statului, aflate în exploatarea societăților naționale, a institutelor și stațiunilor de cercetare și producție agricolă și a unităților de învățământ agricol și silvic.

De asemenea, potrivit art. 9 alin. (1¹) din Legea nr. 1/2000, pentru suprafețele de teren din cele deținute de către aceste entități care se restituie pe vechiul amplasament persoanelor îndreptățite, unitățile de cercetare și de învățământ vor primi în administrare suprafețe de teren corespunzătoare din proprietatea statului.

Dar, în ipoteza în care nu este posibilă restituirea acestor terenuri către foștii proprietari pe vechile amplasamente, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 1/2000, persoanelor fizice cărora li s-a

¹ A se vedea V. Terzea, *Legile fondului funciar Comentarii și explicații*, ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 272.

reconstituit dreptul de proprietate asupra acestor terenuri li se vor atribui terenuri în natură din terenurile proprietate privată a statului, iar în ipoteza în care terenurile proprietate privată a statului sunt insuficiente, potrivit alin. (2) al art. 10, acestea pot fi suplimentate cu suprafețe ce se vor scoate din domeniul public al statului, în condițiile legii, la propunerea prefectului, sau li se vor acorda despăgubiri.

În acest context, cu privire la dispozițiile art. 10 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, prin Decizia Secțiilor Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 23/2011¹ a fost soluționat recursul în interesul legii privitor la această dispoziție legală, instanța supremă statuând prin această decizie în interesul legii că pentru aplicabilitatea acestui text legal este necesară trecerea bunului din domeniul public al statului în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, în condițiile Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia.

Prin această decizie s-a statuat că prin sintagma „în condițiile legii” trebuie să se înțeleagă „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”.

De asemenea, prin această decizie, ICCJ a statuat cu privire la trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat că numai puterea executivă are competența de a dispune asupra trecerii unui bun din domeniul public în domeniul privat, cu excepția situației în care prin lege sau prin Constituție nu se prevede altfel.

Ca atare, nu se poate recunoaște comisiei județene competența de a dispune trecerea din domeniul public în domeniul privat al terenurilor aflate în perimetrul institutelor 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 defazetării din domeniul public.

Potrivit art. 50 din Regulamentul de punere în aplicare a Legii nr. 18/1991, persoanele fizice cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate la institutelor și stațiunile de cercetare și producție agricolă, precum și la regiile autonome cu profil agricol sau la societățile naționale cu profil agricol și cărora li se restituie suprafețele de teren, potrivit art. 10 din Legea nr. 1/2000, se înscriu în anexa nr. 29.

Secțiunea 3. Terenurile proprietate de stat folosite de unitățile de învățământ cu profil agricol sau silvic

După cum statuează expres dispozițiile art. 35 alin. (3) din Legea nr. 18/1991, dispozițiile alin. (2) se aplică și terenurilor proprietate de stat folosite, la data prezentei legi, de unitățile de învățământ cu profil agricol sau silvic și care trec în administrarea acestora.

Pentru a fi incident acest caz de excepție de la reconstituirea sau constituirea dreptului de proprietate este necesar a fi îndeplinite condițiile cumulative prevăzute de art. 35 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, respectiv aceste terenuri să fi intrat în proprietatea statului până la data de 1 ianuarie 1990, acestea să fie destinate scopului prevăzut de lege, respectiv aceste terenuri proprietate de stat să fi fost folosite pentru desfășurarea activității de învățământ cu profil agricol sau silvic și să fi fost folosite de aceste unități de învățământ agricol sau silvic.

¹ Publicată în M. Of. nr. 791 din 8 noiembrie 2011.

Secțiunea 4. Constituirea dreptului de proprietate în favoarea instituțiilor de cercetare-dezvoltare din domeniul agricol în condițiile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 45/2009

Una dintre problemele analizate în practica judiciară¹ a fost aceea referitoare la posibilitatea unităților de cercetare-dezvoltare din domeniul agricol de a revendica terenurile atribuite din rezerva de stat, în aplicarea prevederilor Legii nr. 187/1945 privind înfăptuirea reformei agrare, posibilitate conferită prin dispozițiile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 45/2009 care statuează că: „suprafețele de teren care au fost atribuite instituțiilor și unităților de cercetare din rezerva de stat, în aplicarea prevederilor Legii nr. 187/1945 pentru înfăptuirea reformei agrare, vor fi revendicate la comisiile de aplicare a legilor fondului funciar, în termen de 60 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi”.

În acest context, prin decizia *supra cit.*, instanța, în mod judicios a remarcat că pentru revendicarea unor bunuri în temeiul art. 6 alin. (2) din Legea nr. 45/2009 este necesar să se facă dovada atribuirii terenului, și nu a proprietății, deși legiuitorul a folosit noțiunea de revendicare, ceea ce presupune, ca premisă, existența unui drept de proprietate al celui ce se pretinde beneficiarul legii. S-a avut în vedere că terenurile ce ar urma a fi revendicate au fost primite (mai corect atribuite) în temeiul reformei agrare, deci ca urmare a preluării lui de la alți proprietari.

În același context, se arată în considerentele deciziei *supra cit.*, că instanța de fond a interpretat corect prevederile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 45/2009 ca referindu-se la constituirea dreptului de proprietate pentru reclamanta din speță, tribunalul observând că legiuitorul a folosit, în art. 6 alin. (2), sintagma terenuri care au fost atribuite, ceea ce presupune, atât într-o interpretare gramaticală, cât și teleologică, fie constituirea unui drept de proprietate, fie a unui drept de folosință, în condițiile legii.

Prin urmare, se statuează în decizia *supra cit.* că, deși legiuitorul cunoștea situația preluării terenurilor de la alți proprietari, a recunoscut totuși un drept de revendicare în favoarea unității de cercetare reclamante, în acest context neputându-se vorbi despre o reconstituire a dreptului de proprietate care a aparținut unor persoane fizice care îndeplineau condițiile de expropriere prevăzute de Legea nr. 187/1945, ci, în acest caz, legiuitorul a intenționat să procedeze, pentru terenurile preluate de la persoanele fizice, dar predate către unitățile de cercetare, la o constituire a dreptului.

Acest beneficiu este justificat chiar în art. 1 din Legea nr. 45/2009 care arată că cercetarea-dezvoltarea-inovarea în domeniul agricol constituie prioritate națională susținută de stat, fiind organizată și coordonată de către acesta prin legislația în vigoare.

În lipsa unor norme speciale de revendicare a acestor terenuri, se arată că se aplică prevederile de drept comun în materie de fond funciar, dată fiind trimiterea legiuitorului la comisiile de aplicare a legilor fondului funciar, adică Legea nr. 18/1991, cu modificările și completările ulterioare.

¹ A se vedea Trib. Constanța, s. I civ., dec. civ. nr. 239 din 25 octombrie 2016, în M.C. Mocanu, *Fond funciar. Practică judiciară recentă*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2022, pp. 31-38.