

**Dr. Mihaela Cristina Mocanu**  
Judecător la Curtea de Apel Constanța

# **Fond funciar**

Practică judiciară recentă

Ediția a 2-a

*Editura*  
**Stamangiu**  
**2022**

## Capitolul I. Obiectul reconstituirii/constituirii dreptului de proprietate

**I. Cerere de atribuire a terenului pe un amplasament indicat de către reclamant. Existența altor titluri de proprietate emise pentru acest amplasament. Refuzul de încheiere a unui acord cu proprietarul investițiilor aflate pe teren**

1. Solicitarea de emitere a titlului de proprietate asupra terenului pe amplasamentul indicat de petentă nu poate fi admisă, în condițiile în care acest amplasament este inclus în alte titluri de proprietate.

A admite cererea reclamantei, în condițiile în care nu au fost contestate actele de proprietate emise pentru amplasamentul indicat, ar însemna a interveni asupra dreptului de proprietate al persoanelor în favoarea cărora au fost emise titluri de proprietate pentru suprafețe de teren situate pe amplasamentul dorit și de reclamantă și a căror valabilitate nu a fost contestată, existând asupra acestor acte de proprietate prezumția legalității lor. În acest sens sunt și prevederile art. 2 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, potrivit cărora drepturile dobândite cu respectarea prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991, pentru care au fost eliberate adeverințe de proprietate, proces-verbal de punere în posesie sau titlu de proprietate rămân valabile fără nicio altă confirmare.

2. Potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (1<sup>3</sup>) din Legea nr. 1/2000, pentru terenurile preluate de stat de pe care investițiile au fost vândute cu respectarea legii, foștii proprietari pot opta pentru alt amplasament, acceptat de aceștia, sau pentru despăgubiri plătite fie de către investitor, fie de către stat.

Apelul nu este fondat, în condițiile în care reclamanta nu este îndreptățită la punerea în posesie pe vechiul amplasament, iar conform cererii adresate Primăriei, aceasta a învederat că dorește să fie pusă în posesie pe vechiul amplasament, arătând că, deși suprafața pentru care i s-a reconstituit dreptul de proprietate este inclusă în protocolul încheiat între Primărie și proprietarul investițiilor aflate pe teren, nu dorește să încheie niciun acord cu această societate.

*Trib. Olt, s. I civ., dec. nr. 178 din 15 februarie 2017*

Prin sentința civilă nr. 9132/25.10.2016, Judecătoria Slatina a respins cererea formulată de reclamanta [...] în contradictoriu cu pârâții C.L.S.D.P.P.T. de pe lângă Primăria C. și C.J.R.D.P.P.T. Olt privind reconstituirea dreptului de proprietate pentru suprafața de teren de 5,82 ha pe vechiul amplasament. (...)

Pentru a pronunța această sentință, instanța de fond a reținut că, prin hotărârea nr. 163xx/20.02.2007, emisă de C.J.F.F. Olt, i s-a reconstituit reclamantei dreptul de proprietate pentru suprafața de 5,82 ha, în calitate de moștenitoare a autorului de rol [...], Anexa nr. 30 la H.G. nr. 890/2005. Reclamanta a susținut că terenul care face obiectul stabilirii dreptului de proprietate s-a aflat în patrimoniul A.D.S., care a fost predat Primăriei C., prin adresa nr. 5xx/29.05.2007 și pe bază de proces-verbal, terenul fiind identificat la poziția X. (...)

În mod evident, dreptul de proprietate pentru suprafața de 5,82 ha teren a fost recunoscut reclamantei prin hotărârea C.J.R.D.P.P.T. Olt nr. 163xx/20.02.2007, hotărâre care trebuie executată de cele două Comisii de fond funciar prin emiterea actului final – titlul de proprietate – pentru această suprafață de teren.

În executarea hotărârii nr. 163xx/20.02.2007, reclamanta a fost înscrisă în Anexa nr. 30 la Legea nr. 18/1991, a fost completată fișa cu date pentru emiterea titlului de proprietate, iar prin procesul-verbal de punere în posesie a fost pusă în posesie pe suprafața de 5,82 ha în T95 P1, cu vecini [...], corespunzător fișei cu date pentru emiterea titlului de proprietate din 01.08.2011, atât procesul-verbal, cât și fișa fiind semnate de proprietar.

Însă reclamanta, prin cererea de chemare în judecată așa cum a fost precizată, a înțeles să investească instanța cu o cerere de obligare a Comisiilor de fond funciar de emitere a titlului de proprietate pentru această suprafață de teren pe amplasamentul situat astfel: 4,51 ha în T7, P78, cu următoarele vecinătăți: (...).

Fără a nega dreptul la reconstituirea proprietății pentru suprafața de 5,82 ha, instanța constată că solicitarea care face obiectul cererii de chemare în judecată – emiterea titlului având în vedere amplasamentul indicat de petentă – nu poate fi admisă, în condițiile în care amplasamentul indicat, în acest moment, este inclus în alte titluri de proprietate, așa cum C.L.F.F. Cungrea a comunicat atât prin întâmpinarea formulată, cât și prin adresa nr. 33xx/26.09.2016.

A dispune în sensul solicitat de reclamantă, în condițiile în care nu au fost contestate actele de proprietate emise pentru amplasamentul indicat de petentă, ar însemna a interveni asupra dreptului de proprietate al persoanelor în favoarea cărora au fost emise titluri de proprietate pentru suprafețele de teren situate pe amplasamentul solicitat și de reclamantă și a căror valabilitate nu a fost contestată, existând asupra acestor acte de proprietate prezumția legalității acestora.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, drepturile dobândite cu respectarea prevederilor Legii nr. 18/1991 a fondului funciar, pentru care au fost eliberate adeverințe de proprietate, proces-verbal de punere în posesie sau titlu de proprietate, rămân valabile fără nicio altă confirmare.

În acest cadru juridic, stabilit în baza principiului disponibilității de partea care a sesizat instanța, reclamanta din prezentul litigiu, instanța constată că acțiunea promovată nu este admisibilă și, pe cale de consecință, a respins-o în totalitate, capetele de cerere privind obligarea membrilor Comisiilor de fond funciar la daune cominatorii față de reclamantă având caracter accesoriu față de capătul de cerere privind obligarea comisiilor la reconstituirea dreptului de proprietate pentru cele 5,82 ha cu amplasamentul amintit mai sus.

*Împotriva sentinței a declarat apel apelanta-reclamantă [...], care a susținut că instanța de fond a preluat cu ușurință motivarea în fond a C.L. Cungrea, prin care aceasta arată faptul că, deși reclamanta, în calitate de moștenitor, a încheiat cu X SA acordul prevăzut de dispozițiile Titlului VI, art. 1 pct. 5 alin. (1) și (5) din Legea nr. 247/2005, înregistrat la Primăria C. sub nr. 8xx/23.03.2007, acesta nu ar fi fost valabil. Împrejurarea că suprafața de teren este cuprinsă în titlurile de proprietate ale altor persoane, reținută și de instanța de fond, nu constituie un motiv de respingere a acțiunii, în condițiile în care nu au fost contestate actele de proprietate emise pentru amplasamentul indicat de reclamantă. Acest amplasament i-a fost pus la dispoziție chiar de C.L.F.F. Cungrea, ca fiind liber, or, în această situație se recunoaște faptul că nici până la această dată U.A.T. Cungrea nu a inventariat terenurile potrivit Legii nr. 165/2013 privind rezerva de teren retrocedată. (...)*

*Analizând apelul formulat, tribunalul a reținut, contrar celor susținute de apelantă, că instanța de fond a pronunțat o sentință temeinic motivată, ce se impune a fi păstrată*

*de tribunal, simpla nemulțumire cu privire la soluția adoptată neputând constitui un motiv pentru reformarea hotărârii.*

Prin hotărârea nr. 163xx/20.02.2007, reclamantei i-a fost reconstituit dreptul de proprietate pentru suprafața de 5,82 ha teren agricol, în calitate de moștenitor al autorului de rol [...], fiind înscrisă în Anexa nr. 30.

Hotărârea a fost emisă în baza sentinței civile nr. 2623/21.05.2003, pronunțată de Judecătoria Slatina în dosarul nr. xx40/2003, prin care au fost obligate Comisiile locale de fond funciar să-i reconstituie reclamantei dreptul de proprietate pentru suprafața de 5,90 ha teren pe raza comunei C., județul Olt, și nu pe vechiul amplasament.

Prin procesul-verbal de punere în posesie a fost pusă în posesie pe suprafața de 5,82 ha în T95 P1, cu vecini [...], corespunzător fișei cu date pentru emiterea titlului de proprietate din 01.08.2011, atât procesul-verbal, cât și fișa fiind semnate de proprietar.

Reclamanta a înțeles însă să investească instanța cu o cerere de obligare a Comisiilor de fond funciar de emitere a titlului de proprietate pentru această suprafață de teren pe amplasamentul situat astfel: 4,51 ha în T7, P78, cu următoarele vecinătăți: (...), amplasament care însă nu este liber, fapt ce rezultă din adresele Comisiei locale de fond funciar.

Este cert faptul că amplasamentul solicitat de reclamantă s-a aflat în patrimoniul A.D.S., fapt recunoscut chiar de către reclamantă prin cererea de chemare în judecată.

La data de 30.05.2007, conform adresei de la dosarul fond, pentru întreaga suprafață de teren agricol din domeniul privat al statului aflat în administrarea A.D.S. București s-au întocmit protocoale de predare-primire și procese-verbale de delimitare în conformitate cu hotărârile C.J.F.F. Olt de validare a Anexelor nr. 30, nr. 32 și nr. 34 din Legea nr. 247/2005.

Astfel, conform cererii formulate la data de 24.09.2009 și adresate Primăriei, apelanta-reclamantă a învederat că dorește să fie pusă în posesie cu suprafața de 5,82 ha pe vechiul amplasament, arătând că, deși suprafața respectivă este inclusă în protocolul încheiat între Primăria C. și X SA, nu dorește să încheie niciun acord cu această societate.

Potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (1<sup>3</sup>) din Legea nr. 1/2000, „pentru terenurile preluate de stat de pe care investițiile au fost vândute cu respectarea legii, foștii proprietari pot opta pentru alt amplasament, acceptat de aceștia, sau pentru despăgubiri plătite fie de către investitor, fie de către stat”.

Cum reclamanta nu este îndreptățită la punerea în posesie pe vechiul amplasament, constatând că hotărârea pronunțată în cauză este temeinică și legală, în temeiul dispozițiilor art. 480 alin. (1) CPC, apelul a fost respins ca nefondat.

## **2. Restituire pe vechiul amplasament al terenului deținut. Condiții. Lipsa probelor. Reconstituirea dreptului de proprietate prin echivalent**

**Potrivit art. 14 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată, atribuirea efectivă a terenurilor se face, în zona colinară, de regulă, pe vechile amplasamente, iar în zonele de câmpie, pe sole stabilite de comisie, și nu neapărat pe vechile amplasamente ale proprietății. În această din urmă ipoteză sunt aplicabile dispozițiilor art. 3 alin. (4) din Legea nr. 1/2000, conform cărora, în situația în care reconstituirea dreptului de proprietate nu se poate face integral, se vor acorda despăgubiri pentru diferența de teren neretrocedat.**

De asemenea, potrivit art. 33 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, dacă după depunerea cererilor de reconstituire s-au administrat probe care atestă alte terenuri ce au aparținut în proprietate petentului, ele se restituie acestuia pe vechile amplasamente, dacă sunt libere.

Or, în condițiile în care nici reclamanții și nici Comisia locală ori Comisia județeană nu au susținut cu probe certe că vechiul amplasament al terenului ar fi liber, nu este posibilă restituirea în natură. Reclamanții au invocat că terenul nu se poate restitui în natură, iar pârâții nu au depus nicio probă în sens contrar, astfel încât în mod evident nu pot fi primite susținerile că nu s-a identificat vechiul amplasament.

Cât privește reconstituirea pe un alt amplasament, aceasta se dispune cu condiția ca terenul vizat să fie la dispoziția Comisiei locale. În lipsa dovezii existenței unei suprafețe de teren certe, care să fie identificată cu laturi și vecinătăți, nu se poate reconstitui dreptul de proprietate pe un alt amplasament, această modalitate de reconstituire fiind una iluzorie și imposibil de pus în practică.

*Trib. București, s. a IV-a civ., dec. nr. 2817 din 14 septembrie 2017*

Prin sentința civilă nr. [...], Judecătoria Sectorului 5 a respins excepția inadmisibilității și excepția prematurității, ca neîntemeiate; a admis în parte cererea formulată și a obligat pârâtele C.L.F.F. Sector 5 și Comisia Municipiului București din cadrul Instituției Prefectului să îndeplinească toate demersurile prevăzute de lege în vederea reconstituirii pe numele reclamanților [...] a dreptului de proprietate asupra diferenței de 1,8 ha, pe un alt amplasament decât cel inițial, în ordinea instituită de art. 12 din Legea nr. 165/2013, cu respectarea tuturor celorlalte condiții legale; a respins cererea formulată de reclamantă [...], ca neîntemeiată.

În motivarea sentinței, s-a arătat, în esență, că, potrivit certificatului de moștenitor, autorii reclamanților au dobândit suprafața de 6,50 ha teren, situată în zona X, teren trecut în proprietatea statului, conform Decretului nr. 115/1959. La data de 02.12.1993 s-a emis titlul de proprietate nr. [...], pentru suprafața de 3,4 ha.

Din adeverința emisă de Comisia de lichidare a Cooperativei agricole de producție Măgurele nr. 9xx/21.07.1991 rezultă însă că suprafața folosită de Cooperativa agricolă de producție Măgurele a fost de 5 ha, și nu de 6,50 ha, cum este menționat în cuprinsul certificatului de moștenitor. Având în vedere că certificatul de moștenitor, prin el însuși, nu valorează titlu de proprietate, instanța a considerat suprafața la care părțile sunt îndreptățite de 5 ha, astfel cum este menționată în cuprinsul adeverinței existente la dosarul Subcomisiei de stabilire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor. Instanța nu a avut în vedere extrasul din registrul agricol depus la dosar de către reclamanți, întrucât acesta nu conține date cu privire la titularul terenului menționat în cuprinsul acestuia.

Pe cale de consecință, instanța a admis cererea doar în parte, pentru diferența dintre suprafața rezultată din dovezile administrate și cea pentru care s-a emis deja titlul de proprietate. [...] întrucât aceasta nu a dovedit că ar fi formulat cerere de reconstituire, nefiind menționată în cuprinsul cererilor depuse la Primăria Sectorului 5 București.

În ceea ce privește amplasamentul terenului, instanța, ținând cont de faptul că vechiul amplasament nu mai este disponibil, astfel cum rezultă din probele administrate în cauză, a făcut aplicarea dispozițiilor art. 12 din Legea nr. 165/2013, care prevăd că: „În situația în care restituirea terenurilor agricole pe vechile amplasamente nu este posibilă, după validarea întinderii dreptului lor de proprietate de către comisiile

județene de fond funciar sau, după caz, de către Comisia de fond funciar a Municipiului București, fostului proprietar sau moștenitorilor acestuia li se atribuie un teren pe un alt amplasament”.

Instanța de fond a mai reținut și că reclamanta [...] nu are calitatea de moștenitor și, deci, nu este beneficiară a Legii nr. 18/1991.

*Împotriva acestei sentințe a declarat apel reclamanta [...], care a susținut nelegalitatea hotărârii de fond sub aspectul soluției reținute cu privire la calitatea sa de moștenitor. (...)*

Împotriva aceleiași sentințe a declarat apel în termen apelanta-pârâtă Comisia Municipiului București pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor care a susținut, printre altele, (...) că în mod netemeinic s-a dispus admiterea cererii fără cercetarea și identificarea vechiului amplasament. Reclamantii nu au probat că vechiul amplasament este liber. Regula în materia legilor fondului funciar este restituirea pe vechiul amplasament și excepția este aceea de acordare a măsurilor compensatorii, cu condiția de se face dovada că vechiul amplasament este ocupat conform condițiilor prevăzute de Legea nr. 165/2013.

Apel a declarat și Subcomisia locală de fond funciar din cadrul Primăriei Sectorului 5 care a criticat la rândul său hotărârea instanței de fond pentru lipsa dovezilor referitoare la vechiul amplasament. Precizează că pe raza Sectorului 5 București nu sunt terenuri libere ce pot face obiectul reconstituirii dreptului de proprietate, iar în urma inventarierii cererilor formulate în baza legilor fondului funciar de constituire/reconstituire a dreptului de proprietate, s-a constatat faptul că la nivelul Sectorului 5 este nevoie de o suprafață de 241 ha teren agricol pentru punerea în posesie.

*Analizând hotărârea instanței de fond din perspectiva motivelor de apel formulate, tribunalul apreciază că (...) doar apelurile formulate de Comisiile de fond funciar sunt fondate pentru următoarele considerente:*

Potrivit art. 14 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, atribuirea efectivă a terenurilor se face, în zona colinară, de regulă, pe vechile amplasamente, iar în zonele de câmpie, pe sole stabilite de comisie, și nu neapărat pe vechile amplasamente ale proprietății.

Tribunalul constată că în această situație sunt aplicabile dispozițiile art. 3 alin. (4) din Legea nr. 1/2000, conform cărora, în situația în care reconstituirea dreptului de proprietate nu se poate face integral, se vor acorda despăgubiri pentru diferența de teren neretrocedat. De asemenea, potrivit art. 33 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, dacă după depunerea cererilor de reconstituire s-au administrat probe care atestă alte terenuri ce au aparținut petentului în proprietate, ele se restituie petentului pe vechile amplasamente, dacă sunt libere.

Or, în speța dedusă judecății, nici reclamantii și nici Comisia locală și nici cea județeană nu au susținut cu probe certe că vechiul amplasament al terenului ar fi liber, prin urmare, nu este posibilă restituirea în natură, susținerile apelantei fiind pur teoretice.

Reclamantii au invocat că terenul nu se poate restitui în natură, iar pârâții nu au depus nicio probă în sens contrar, astfel încât în mod evident nu pot fi primite susținerile că nu s-a identificat vechiul amplasament.

Reclamantii ar fi îndreptățiți la reconstituirea dreptului de proprietate pe un alt amplasament, cu condiția ca acesta să fie la dispoziția Comisiei locale. Or, din probele administrate în dosar, și anume adresa Primăriei Sectorului 5 București nr. 345xx/04.11.2015, rezultă cu evidență că pe raza administrativă mai există doar o suprafață de 15 ha teren, însă nu se cunoaște situația juridică a acesteia și că la nivelul Sectorului 5 este nevoie de o suprafață de 241 ha teren agricol pentru punerea în posesie.

Prin urmare, nefăcându-se dovada existenței unei suprafețe de teren certe, care să fie identificată cu laturi și vecinătăți, nu se poate reconstitui dreptul de proprietate pe un alt amplasament, această modalitate de reconstituire fiind una iluzorie și imposibil de pus în practică.

În concluzie, soluția viabilă este aceea a reconstituirii dreptului de proprietate în favoarea reclamanților [...], [...] și [...] prin echivalent, Comisia Municipiului București din cadrul Instituției Prefectului urmând să emită hotărâre cu propunerea de acordare de despăgubiri constând în măsuri compensatorii prin puncte, în condițiile Legii nr. 165/2013.

### **3. Teren ocupat de plantații pomicole. Reconstituirea dreptului de proprietate în natură. Cerere de anulare a titlului**

**La data emiterii titlurilor de proprietate din speță, excepțiile de la regula constituirii pe vechiul amplasament erau reprezentate doar de bazine piscicole naturale și bazine piscicole amenajate, sere sau plantații de hamei în funcțiune.**

**Pentru terenul proprietarilor deposedați, persoane fizice, pe care se află bazine piscicole naturale și bazine piscicole amenajate, pentru terenurile pe care sunt amenajate sere sau plantații de hamei în funcțiune la data intrării în vigoare a Legii nr. 1/2000, restituirea se face pe alt amplasament, dacă există suprafețe suficiente, sau se acordă despăgubiri în condițiile legii. Această prevedere legală nu excepta plantațiile pomicole de la regula reconstituirii pe vechiul amplasament, astfel că titlurile de proprietate au fost emise în conformitate cu legislația în vigoare la data emiterii lor<sup>[1]</sup>.**

*Trib. Constanța, s. I civ., dec. nr. 554 din 5 iunie 2014*

Prin sentința civilă nr. 2765/20.12.2013, Judecătoria Medgidia a respins ca nefondată cererea de chemare în judecată formulată de către reclamanții societatea [...] SA și Asociația Agricolă Familială [...] în contradictoriu cu pârâții [...], C.L.F.F. a Comunei L. și C.J.S.D.P.P.T. Constanța, prin care au solicitat constatarea nulității absolute a titlurilor de proprietate nr. 24xx/13.07.2005 și nr. 24xx/13.07.2005.

În argumentarea soluției, instanța de fond a reținut că prin cele două titluri de proprietate s-a reconstituit dreptul de proprietate în favoarea pârâtului în baza unor acte administrative adoptate de aceeași pârâtă, respectiv hotărârea C.J. nr. 2xx/18.07.2003 și hotărârea C.J. nr. 2xx/05.09.2003.

Prin hotărârea C.J. nr. 2xx/18.07.2003, pârâta C.J.S.D.P.P.T. Constanța a validat procesul-verbal de delimitare, prin care se va prelua terenul de la societatea [...] SA, pentru punerea în posesie a proprietarilor de drept, înscriși în Anexele nr. 37 și nr. 38 ale Comunei L. Prin hotărârea C.J. nr. 2xx/05.09.2003, pârâta C.J.S.D.P.P.T. Constanța a validat propunerile colectivului tehnic privind retrocedarea terenurilor cu plantații de

---

<sup>[1]</sup> Potrivit art. 4<sup>1</sup> din Legea nr. 1/2000, în forma inițială, pentru terenurile foștilor proprietari, persoane fizice, pe care se află bazine piscicole naturale și bazine piscicole amenajate, pentru terenurile pe care sunt amenajate sere sau plantații de hamei, viticole și pomicole, în funcțiune, restituirea se face pe alt amplasament dacă există suprafețe suficiente sau se acordă despăgubiri în condițiile legii.

Potrivit art. 4<sup>1</sup> din Legea nr. 1/2000, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 400/2002 (M. Of. nr. 492 din 09.07.2002), pentru terenurile proprietarilor deposedați, persoane fizice, pe care se află bazine piscicole naturale și bazine piscicole amenajate, sere sau plantații de hamei în funcțiune la data aplicării prezentei legi, restituirea se face pe alt amplasament, dacă există suprafețe suficiente, sau se acordă despăgubiri în condițiile legii.

pomi și viță de vie. Ambele hotărâri au fost atacate în instanță de reclamanta societatea [...] SA, cererile fiind respinse prin decizia civilă nr. 385/2005, pronunțată de Tribunalul Constanța, confirmată prin decizia civilă nr. 739/C/2005 a Curții de Apel Constanța, și prin sentința civilă nr. 387/2004, pronunțată de Judecătoria Medgidia, menținută prin decizia civilă nr. 167/C/2005 a Curții de Apel Constanța. Instanța de fond a mai făcut trimitere la celelalte procese derulate între părți și modul lor de finalizare (...).

Referitor la motivul de nelegalitate invocat de reclamantă, în sensul că pârâatul [...] nu era îndreptățit la reconstituirea dreptului de proprietate pe vechiul amplasament, instanța reține că și acest motiv este nefondat. Conform dispozițiilor art. III<sup>[1]</sup> alin. (1) din Legea nr. 169/1997, sunt lovite de nulitate absolută, potrivit dispozițiilor legislației civile, aplicabile la data încheierii actului juridic, o serie de acte emise cu încălcarea prevederilor Legii nr. 18/1991 și Legii nr. 1/2000. Cu privire la acest motiv de nelegalitate, instanța reține că art. 4<sup>1</sup> din Legea nr. 1/2000 a fost modificat prin Legea nr. 247/2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 653 din 22 iulie 2005. Titlurile de proprietate nr. 2412 și nr. 2413 au fost emise la data de 13.07.2005 de către pârâta C.J.S.D.P.P.T. Constanța în favoarea numitului [...], după autorii [...], astfel că modificările aduse Legii nr. 1/2000 prin Legea nr. 247/2005 nu sunt aplicabile în cauză de față, o situație contrară ar duce la încălcarea principiului neretroactivității legii.

La data emiterii titlurilor de proprietate nr. 2412 și nr. 2413, respectiv data de 13.07.2013, excepțiile de la regula constituirii pe vechiul amplasament erau reprezentate doar de bazine piscicole naturale și bazine piscicole amenajate, sere sau plantații de hamei în funcțiune. Privitor la dispozițiile art. 40 din H.G. nr. 1172/2001, în vigoare la data emiterii titlurilor de proprietate, pentru terenul proprietarilor depozedați, persoane fizice, pe care se află bazine piscicole naturale și bazine piscicole amenajate, pentru terenurile pe care sunt amenajate sere sau plantații de hamei în funcțiune la data intrării în vigoare a Legii nr. 1/2000, restituirea se face pe alt amplasament, dacă există suprafețe suficiente, sau se acordă despăgubiri în condițiile legii. Nici această prevedere legală nu excepta plantațiile pomicole de la regula reconstituirii pe vechiul amplasament, astfel că titlurile de proprietate au fost emise în conformitate cu legislația în vigoare la data emiterii acestora. (...)

*Împotriva acestei soluții a declarat recurs reclamanta societatea [...] SA.*

*Soluționând calea de atac, tribunalul a apreciat că sunt nefondate criticile pentru următoarele considerente:*

Reclamanta a investit instanța cu o cerere în constatarea nulității titlurilor de proprietate emise în procedura Legii nr. 18/1991, în considerarea faptului că (...) pârâatul nu este îndreptățit la reconstituirea în natură pe vechiul amplasament, întrucât acesta nu îndeplinește condiția de a fi liber în accepțiunea legii, fiind ocupat de investițiile efectuate de către reclamantă. (...)

Aceste critici nu pot fi reținute. În raport de normele Legii nr. 18/1991 în vigoare la data reconstituirii dreptului de proprietate prin hotărârea C.J. Constanța, reconstituirea se putea face și pe un alt amplasament, cu condiția ca acesta să fie liber. Este adevărat că în cuprinsul lucrării de expertiză efectuate în cauzele finalizate cu deciziile menționate

---

[1] I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin Decizia nr. 51/2017 (M. Of. nr. 751 din 20.09.2017), a stabilit că: „În cazul cererii formulate de primar, în calitate de președinte al comisiei locale de fond funciar, în temeiul art. III alin. (1) din Legea nr. 169/1997 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, cu modificările și completările ulterioare, cerința «interesului legitim», prevăzută de art. III alin. (2) din același act normativ, este prezumată”.



anterior se arată faptul că pe fostul amplasament al terenurilor au fost reconstituite drepturilor altor persoane, la rândul lor, îndreptățite la reconstituire. Nu se fac trimitere la titlurile de proprietate emise, pentru a se putea verifica data emiterii acestora. La data reconstituirii dreptului în favoarea pârâtului, terenul era pus la dispoziția Comisiei locale în vederea afectării lui pentru reconstituire în temeiul Legii nr. 18/1991. Actele depuse de reclamantă ce dovedesc existența unor investiții pe terenul în discuție sunt ulterioare momentului reconstituirii, astfel că nu există o dovadă certă a existenței lor la momentul respectiv. În plus, societatea [...] SA recunoaște existența unor acorduri încheiate cu aceste persoane.

Nu pot fi reținute apărările referitoare la faptul că instanța de fond trebuia să facă aplicarea unor prevederi legale ce nu fuseseră invocate de către reclamantă, deoarece s-ar ajunge la încălcarea limitelor investiției instanței în raport de principiul disponibilității ce caracterizează procesul civil. De altfel, temeiurile invocate de către reclamantă au fost analizate de către instanța de fond.

Referitor la necesitatea analizării titlului exhibat de către reclamantă, tribunalul a reținut că (...) acest aspect nu poate conduce la anularea titlului uneia dintre părți. Sancțiunea nulității intervine atunci când, la epoca emiterii actului, au fost nesocotite dispoziții imperative edictate pentru eliberarea acestuia, ceea ce nu este cazul în speță. În măsura în care ambele părți sunt în prezența unui titlu de proprietate, nu rămâne decât ca, printr-o acțiune separată, instanța să analizeze prin comparație cele două titluri și să dea prevalență unuia dintre ele.

#### **4. Teren aparținând domeniului public. Reconstituirea dreptului de proprietate asupra acestuia și înstrăinarea bunului. Inaplicabilitatea principiului bunei-credințe**

**În condițiile în care terenul aparține domeniul public de interes național, iar prevederile art. 11 din Legea nr. 213/1998<sup>[1]</sup> stabilesc fără echivoc regimul juridic derogator de la dreptul comun al bunurilor din domeniul public, principiul subdobânditorului de bună-credință nu este aplicabil.**

*Trib. Constanța, s. I civ., dec. nr. 306 din 29 octombrie 2015*

Prin sentința civilă nr. 7351/27.06.2014, Judecătoria Constanța a admis cererea reclamantului M.Ap.N. în contradictoriu cu pârâtii C.J.S.D.P.P.T. Constanța (denumită în continuare Comisia județeană), C.L.S.D.P.P.T. Năvodari (denumită în continuare Comisia locală), [...] și a constatat nulitatea absolută parțială a titlului de proprietate nr. 73xx/18.03.2010, în ceea ce privește terenul în suprafață de 15.450 mp, identificat de expert X., precum și a contractului de vânzare-cumpărare autentificat sub nr. 9xx/26.08.2014.

A reținut instanța de fond că, potrivit cererii de transfer nr. x/17.04.1992, efectuată de M.Ap.N. – UM 0178x, o suprafață de teren de 9,05 ha aparținând Statului român a trecut din administrarea orașului Năvodari în administrarea M.Ap.N., potrivit Decretului nr. 409/1955. Consiliul Județean Constanța, potrivit adresei nr. 68xx/27.07.1992 a transmis UM 0178x că terenul care se află în interiorul incintei transferate, odată cu cererea de transfer a fondurilor fixe nr. 11xx/12.05.1992, a trecut în administrarea unității

<sup>[1]</sup> Articolul 11 din Legea nr. 213/1998 a fost abrogat prin Legea nr. 71/2011, în prezent fiind aplicabile dispozițiile art. 861 C.civ.

militare, conform Ordinului ministrului de interne nr. 1149/09.09.1977. Prin hotărârea nr. 24/30.07.1992, emisă de Consiliul Local Năvodari, s-a transmis o suprafață de teren de 26.732 mp, în vederea întregirii suprafeței de teren de 9,05 ha, sens în care a fost întocmit procesul-verbal de predare-primire a unor suprafețe de teren din zona „P.”, înregistrat la M.Ap.N., UM 0170x sub nr. 6xx/20.07.1992. În respectivul proces-verbal s-au menționat mai multe parcele predate, printre care și parcela nr. 14, în suprafață de 16.518 mp. Dreptul de proprietate asupra acestei parcele a fost intabulat în cartea funciară a U.A.T. L. sub nr. cadastral 12xx. În prezent, terenul respectiv se află în incinta nr. 3 a cazarmii 31xx, Năvodari, care face parte din UM 025xx, respectiv face parte din domeniul public al statului, fiind menționat în Inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, aprobat prin H.G. nr. 1705/2006 cu nr. MF 1071xx (conform adresei nr. 44xxx/12.12.2013, emisă de M.F.P. – Direcția generală de legislație și reglementare în domeniul activelor statului, respectiv a adresei nr. A-14/06.01.2014, emisă de UM 0254x Focșani.

Se mai reține că, prin H.C.L. Năvodari nr. 128/02.10.2008, s-a aprobat trecerea din domeniul public al statului în domeniul public al orașului Năvodari și din administrarea M.Ap.N. în administrarea Consiliului Local Năvodari, a spațiilor și terenului aferent UM 254x București – Cazarmă P., la pct. 2 din hotărâre menționându-se că trecerea din domeniul public al statului în domeniul public al orașului Năvodari se va face după întocmirea și înaintarea propunerii hotărârii de guvern, scopul efectuării acestei operațiuni fiind de a acorda terenuri tinerilor, pentru construirea de locuințe proprietate personală. Cu toate acestea, la data de 18.03.2010, a fost emis titlul de proprietate nr. 73xx, de către C.J.S.D.P.T. Constanța, pe numele moștenitorilor defunctei [...] pentru suprafața de teren de 1,8 ha, situat în parcela 382. Conform contractului de vânzare-cumpărare autentificat sub nr. 9xx/26.08.2010, părții au vândut o suprafață indiviză de teren de 2.000 mp. Potrivit raportului de expertiză efectuat în cauză, terenul în suprafață de 16.518 mp este situat în extravilanul orașului Năvodari, fosta parcelă nr. 14 din zona P. (Lebăda – Năvodari), expertul confirmând că acesta este înregistrat în baza de date O.C.P.I. Constanța sub nr. 17xxx/2005, având nr. cadastral 1230, în timp ce terenul în suprafață de 18.000 mp, ce a fost atribuit în temeiul titlului de proprietate nr. 73xx/18.03.2010, emis de C.J.S.D.P.T. Constanța, este situat în extravilanul orașului Năvodari, pășunea 382, (...) conform documentației cadastrale fiind înregistrat sub nr. 24xxx/28.04.2010, avizată de O.C.P.I., fiind înscris în cartea funciară nr. 198xx a orașului Năvodari, având nr. cadastral 155xx/2010. S-a mai constatat de către expert că terenul atribuit prin titlul de proprietate nr. 73xx/18.03.2010 se suprapune în procent de 86% cu terenul ce face obiectul dreptului de proprietate publică a statului, aflat în administrarea M.Ap.N., conform suplimentului la raportul de expertiză, dispus de către instanță, expertul arătând că terenul atribuit prin titlul de proprietate nr. 73xx/18.03.2010 se suprapune pe o suprafață de 15.540 mp cu terenul ce face obiectul dreptului de proprietate publică a statului, aflat în administrarea M.Ap.N., această suprafață de teren fiind identificată prin coordonate.

Concluzionând, instanța de fond a reținut că reclamantul a făcut dovada dreptului de proprietate publică a statului asupra terenului respectiv, din moment ce acesta a fost, conform Legii nr. 213/1998, inventariat și menționat în Anexa la H.G. nr. 1705/2006 cu nr. MF 1071xx. Pe de altă parte, dispozițiile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 prevăd că trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale se face doar prin hotărâre de guvern. De altfel, Consiliul Local Năvodari a menționat, în H.C.L. Năvodari nr. 128/02.10.2008 că terenul se afla, la

momentul respectiv, în domeniul public al statului și în administrarea M.Ap.N., că trecerea terenului din domeniul public al statului în domeniul public al orașului Năvodari și în administrarea Consiliului Local Năvodari se va face după întocmirea și înaintarea propunerii hotărârii de guvern, însă, în cadrul prezentului dosar, nu s-a făcut dovada emiterii unei astfel de hotărâri de către Guvernul României. Există neconcordanțe între cele menționate în cuprinsul H.C.L. Năvodari nr. 128/02.10.2008 și cele susținute de către pârâta Comisia locală cu privire la regimul juridic al terenului ce face obiectul prezentei cauze, în cuprinsul concluziilor scrise depuse la dosar la data de 24.06.2014 menționându-se că parcela 382 ar fi fost transmisă A.D.S. de către Statul român, la data de 08.04.2008, prin Protocolul înregistrat sub nr. 375xx/09.04.2008, în temeiul dispozițiilor Legii nr. 268/2001, art. 7, ulterior terenul fiind pus la dispoziția Comisiei locale în vederea retrocedării acestuia. Or, din moment ce terenul a fost pus la dispoziția Comisiei locale de către A.D.S., în temeiul dispozițiilor Legii nr. 268/200, menirea emiterii H.C.L. Năvodari nr. 128/02.10.2008 nu este justificată, la 6 luni de la pretinsa transmitere a terenului din proprietatea publică a statului în proprietatea privată a acestuia și de la transmiterea dreptului de administrare asupra terenului către A.D.S., din moment ce în respectiva hotărâre se vorbește despre existența unui drept de proprietate publică al statului asupra terenului ce a fost retrocedat prin titlul de proprietate nr. 73xx/18.03.2010, respectiv despre un drept de administrare asupra acestui teren, exercitat de către M.Ap.N. Prin urmare, se conchide că existența aceluiași drept în patrimoniul unității administrative nu poate fi legal întemeiată pe H.C.L. Năvodari nr. 128/02.10.2008, pentru că procedura de trecere a terenului din domeniul public al statului în cel privat, operațiune prin care bunul intră în circuitul civil, putând servi la retrocedare, 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. 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, iar Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit, prin Decizia nr. 23/2011, pronunțată în recurs în interesul legii, că prin această dispoziție: „legiitorul 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” și 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”. Reclamanta nu a depus la dosar, în cursul judecării cauzei după casare, niciun alt document din care să rezulte trecerea valabilă a terenului în discuție din domeniul public al statului în domeniul public sau privat al orașului Năvodari. De asemenea, nu s-a făcut dovada existenței unei hotărâri de guvern prin care terenul să fi fost trecut din domeniul public al statului în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, astfel încât pretinsul drept de proprietate deținut de orașul Năvodari asupra terenului respectiv nu poate fi reținut de instanță, în condițiile în care s-a făcut dovada dreptului de proprietate publică a Statului român asupra aceluiași teren.

În aceste condiții, instanța a constatat că terenul în suprafață de 15.450 mp, identificat conform planului de situație ce reprezintă Anexa nr. 3a, atașat la răspunsul la obiecțiuni depus de expertul tehnic topograf, delimitat prin coordonate, face, în realitate, parte din domeniul public al statului, acesta fiind un bun inalienabil și insesizabil, astfel că

nu putea face obiectul retrocedării către moștenitorii numitei [...], motiv pentru care se va constata nulitatea absolută parțială a titlului de proprietate nr. 73xx/18.03.2010.

În ceea ce privește capătul de cerere subsidiar, instanța a apreciat că și acesta este întemeiat, pârâtul [...] neputând să invoce buna sa credință la data dobândirii dreptului de proprietate în raport de prevederile art. 11 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 268/1998. Prin urmare, instanța consideră că, din moment ce a constatat nulitatea absolută a absolută parțială a titlului de proprietate nr. 73xx/18.03.2010, emis de C.J.S.D.P.T. Constanța, în ce privește terenul în suprafață de 15.450 mp, care este inalienabil, pe cale de consecință, toate actele juridice subsecvente emiterii acestui titlu de proprietate sunt lovite de nulitate absolută.

*Împotriva acestei hotărâri au declarat recurs atât pârâții persoane fizice, cât și pârâta Comisia locală.*

Pârâții persoane fizice au susținut că în mod greșit instanța de fond a dezlegat chestiunea calității procesuale active a reclamantei. În raport de prevederile art. 12 din Legea nr. 213/1998, are calitate procesuală activă în cauză Statul român, prin Ministerul de Finanțe, întrucât litigiul privește dreptul de proprietate asupra bunului. Nu este logică susținerea instanței de fond în sensul că administratorul terenului are dreptul de a invoca nulitatea absolută a titlurilor de proprietate, întrucât finalitatea urmărită este lăsarea în deplină proprietate și posesie, nefiind vorba despre un litigiu referitor la administrare. Titularul dreptului de administrare are obligația să arate cine este titularul dreptului de proprietate, finalitatea acestei obligații fiind disponibilitatea titularului dreptului de proprietate de a susține procesul.

Referitor la fondul cauzei, pârâții-recurenți au susținut că instanța de fond a fost părtinitoare în ceea ce privește modalitatea de administrare a probelor. În ceea ce privește H.C.L. Năvodari nr. 128/2008, a observat rapid lipsa hotărârii de guvern ce ar trebui să stea la baza acesteia. Însă, dacă terenul ar fi aparținut unității militare în administrare, acesta ar fi trebuit să fie împrejmuit, fără ca alte persoane să aibă acces la terenul în litigiu. În realitate, acest teren a aparținut unei unități agricole, respectiv I.A.S. Mihail Kogălniceanu, dreptul de administrare și dispoziție aparținând A.D.S. Concluziile raportului de expertiză se bazează doar pe compararea parcelelor de teren cadastrate recent. Instanța nu a mers în analiză pentru a verifica dacă potrivit actelor din anul 1992 este vorba despre același teren ce a făcut obiectul reconstituirii dreptului de proprietate al recurenților.

Pe de altă parte, recurenții au arătat că instanța de fond nu s-a pronunțat asupra excepției de inadmisibilitate a acțiunii potrivit principiului *resoluto iure dantis, resolutur ius accipientis*, trecând peste principiul bunei-credințe, care nu contravine dispozițiilor art. 11 din Legea nr. 213/1998.

În recursul său, pârâta Comisia locală a susținut că reclamanta nu a reușit să facă dovada dreptului său de proprietate asupra terenului ce aparține Statului român și a dreptului de administrare al M.Ap.N.. Parcela Ps382 nu este menționată în cuprinsul H.G. nr. 1705/2006, iar reclamantul trebuie să probeze în mod indubitabil faptul că terenul este în proprietate publică. Terenul nu este cuprins nici în Anexa H.C.L. Năvodari nr. 128/2008, așa cum greșit a reținut instanța de fond. În acea hotărâre se face vorbire despre terenul aflat în exploatarea unității militare, obiectiv ce a fost dezafectat, acesta fiind motivul pentru care s-au făcut demersuri, în sensul preluării activelor de către U.A.T. Năvodari. Terenul despre care face vorbire reclamantul se află pe raza U.A.T. Lumina, având nr. cadastral 123, fără a exista suprapuneri cu parcelele Ps 380/1 și Ps 382, ce se află pe teritoriul U.A.T. Năvodari.