

Legile fondului funciar

Comentarii și explicații

Ediția 5

- revizuită și adăugită -



Editura C.H. Beck
București 2022

Cuprins

Abrevieri	VII
-----------------	-----

Partea I. Legea fondului funciar nr. 18/1991	1
--	---

Capitolul I. Dispoziții generale	3
---	----------

Art. 1. [Fond funciar]	3
Art. 2. [Tipuri de terenuri]	6
Art. 3. [Deținător de terenuri]	7
Art. 4. [Regimul juridic al terenurilor]	7
Art. 5. [Domeniul public]	8
Art. 6. [Domeniu privat]	25
Art. 7. [Publicitatea imobiliară]	26

Capitolul II. Stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor	34
---	-----------

Art. 8. [Stabilirea dreptului de proprietate]	34
Art. 9. [Procedura de reconstituire a dreptului de proprietate]	64
Art. 10. [Declarație privind suprafața de teren agricol atribuită]	86
Art. 11. [Dovada dreptului de proprietate]	87
Art. 12. [Organele abilitate să aplice dispozițiile legilor funciare]	99
Art. 13. [Dovada calității de moștenitor]	104
Art. 14. [Principiul reconstituirii dreptului de proprietate pe fostul amplasament]	126
Art. 15. [Cazuri de reconstituire și constituire a dreptului de proprietate]	131
Art. 16. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul comasărilor]	137
Art. 17. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul persoanelor deportate sau strămutate din motive politice]	140
Art. 18. [Terenuri agricole extravilane care se află la dispoziția comisiilor de fond funciar]	142
Art. 19. [Cazuri de constituire a dreptului de proprietate]	145
Art. 20. [Reducerea în cotă proporțională a suprafețelor atribuite]	150
Art. 21. [Constituirea dreptului de proprietate în localitățile cu excedent de suprafața agricolă]	150
Art. 22. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul unităților de cult]	151
Art. 23. [Dobândirea ope legis dreptului de proprietate]	160
Art. 24. [Constituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor atribuite de CAP-uri pentru construcția de locuințe]	187
Art. 25. [Regimul juridic al loturilor în folosință]	201
Art. 26. [Terenurile agricole intravilane aflate la dispoziția comisiilor de fond funciar]	205

Art. 27. [Punerea în posesie]	206
Art. 28. [Lichidarea cooperativelor agricole de producție]	228
Art. 29. [Regimul juridic al activelor imobiliare și mobiliare, ce au aparținut fostelor cooperative agricole de producție]	231
Art. 30. [Reorganizarea fostelor asociații intercooperatiste sau de stat și cooperatiste de orice fel]	241
Art. 31. [Regimul juridic al terenurilor aflate la dispoziția comisiilor locale de fond funciar]	243
Art. 32. [Interdicția de înstrăinare a terenurilor care au format obiectul dreptului de constituire a dreptului de proprietate]	244
Art. 33. [Regimul juridic al terenurilor care provin din fostele izlazuri comunale]	251
Art. 34. [Regimul juridic al lucrărilor de îmbunătățiri funciare]	254
Capitolul III. Dispoziții privind terenurile proprietate de stat și unele prevederi speciale	256
Art. 35. [Terenurile proprietatea statului]	256
Art. 36. [Transformarea dreptului de folosință în drept de proprietate]	273
Art. 37. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul terenurilor care au trecut în proprietate statului, în baza unor legi speciale și care se află în administrarea unităților agricole de stat]	321
Art. 38. [Reconstituirea dreptului de proprietate, în cazul persoanelor cărora li s-a stabilit calitatea de acționar]	327
Art. 39. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul terenurilor expropriate]	329
Art. 40. [Balanța fondului funciar]	333
Art. 41. [Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole, intrate în proprietatea statului]	334
Art. 42. [Reconstituirea limitată a dreptului de proprietate]	338
Art. 43. [Constituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor din zona montană defavorizată]	341
Art. 44. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul terenurilor preluate de către stat de la unitățile administrativ-teritoriale]	342
Art. 45. [Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere]	347
Art. 46. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul foștilor compozitori, foștilor moșneni sau răzeși, ori a moștenitorilor acestora]	353
Art. 47. [Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor cu vegetație forestieră, care au aparținut unităților de cult]	358
Art. 48. [Reconstituirea dreptului de proprietate în favoarea cetățenilor români cu domiciliul în străinătate]	360
Art. 49. [Pierderea dreptului de proprietate în cazurile în care s-a constituit dreptul de proprietate]	369
Art. 50. [Delimitarea teritorială a terenurilor, care au făcut obiectul reconstituirii sau al constituirii dreptului de proprietate]	373

Capitolul IV. Dispoziții procedurale	375
Art. 51. [Competența comisiei județene]	375
Art. 52. [Calitatea procesuală a comisiilor de fond funciar]	384
Art. 53. [Procedura plângerii]	391
Art. 54. [Cazuri suplimentare în care poate fi folosită procedura plângerii]	422
Art. 55. [Anularea sau modificarea propriei hotărâri a comisiei de fond funciar]	424
Art. 56. [Contestarea măsurilor de punere în aplicare a art. 37 din Legea nr. 18/1991]	428
Art. 57. [Suspendarea de drept a executării măsurii contestate]	429
Art. 58. [Procedura de soluționare a proceselor funciare]	429
Art. 59. [Căile de atac]	431
Art. 59 ¹ . [Rectificarea și corectarea titlurilor de proprietate]	434
Art. 60. <i>Abrogat.</i>	437
Art. 61. [Mijloace de apărare a încălcării dreptului de proprietate al statului sau al unităților administrativ-teritoriale]	438
Art. 62. [Principiul relativității efectelor hotărârilor comisiilor de fond funciar]	438
Art. 63. [Procedura de soluționare a acțiunilor în constatarea nulității]	438
Art. 64. [Plângerea împotriva refuzului de punere în posesie]	439
Art. 65. [Dispoziție tranzitorie]	465
Capitolul V	466
Art. 66. <i>Abrogat.</i>	466
Art. 67. <i>Abrogat.</i>	466
Art. 68. <i>Abrogat.</i>	466
Art. 70. <i>Abrogat.</i>	466
Art. 71. <i>Abrogat.</i>	466
Art. 72. <i>Abrogat.</i>	466
Art. 73. <i>Abrogat.</i>	466
Capitolul VI. Folosirea terenului pentru producția agricolă și silvică	467
Art. 74. [Obligații propter rem ale deținătorilor de terenuri]	467
Art. 75. [Sanționarea nerespectării obligațiilor propter rem]	467
Art. 76. [Nerespectarea obligațiilor propter rem de către titularii dreptului de folosință]	467
Art. 77. [Cazuri în care se poate realiza schimbarea categoriilor de folosință a terenurilor arabile]	468
Art. 78. [Schimbarea categoriei de folosință în cazul celorlalte terenuri]	469
Art. 79. [Protecția și ameliorarea solului]	470
Art. 80. [Competența de eliberare a documentațiilor]	471
Art. 81. [Modul de executare a lucrărilor de îmbunătățiri funciare]	471
Art. 82. [Regimul juridic al perimetrelor de ameliorare]	472
Art. 83. [Regimul juridic al perimetrelor de ameliorare]	474
Art. 84. [Schimburile de terenuri]	474
Art. 85. [Exonerarea de plata impozitelor]	474

Art. 86. [Competența de efectuare a lucrărilor de îmbunătățiri funciare în cazul terenurilor care fac parte din perimetrele de ameliorare].....	475
Art. 87. [Sprijinul acordat de stat proprietarilor de terenuri, care doresc să efectueze lucrări de îmbunătățiri funciare].....	475
Art. 88. [Resursele financiare pentru efectuarea lucrărilor prevăzute în proiectele de amenajare, ameliorare și punere în valoare a terenurilor].....	476
Art. 89. [Sistemul național de supraveghere, evaluare, prognoză și avertizare cu privire la starea calității solurilor agricole și silvice].....	476
Capitolul VII. Folosirea temporară sau definitivă a terenurilor	
în alte scopuri	477
Art. 90. [Folosirea terenurilor în alte scopuri decât producția agricolă sau silvică]	477
Art. 91. [Modul de amplasare a construcțiilor].....	477
Art. 92. [Scoaterea definitivă din circuitul agricol și silvic a terenurilor].....	477
Art. 92 ¹ . [Introducerea în intravilan a terenurilor]	478
Art. 93. [Scoaterea temporară a terenurilor din circuitul agricol și silvic]	479
Art. 93 ¹ . [Tariful].....	481
Art. 94. [Avizarea scoaterii terenurilor agricole din circuitul agricol].....	482
Art. 95. [Avizarea scoaterii terenurilor silvice din circuitul agricol]	482
Art. 96. [Acordul prealabil al deținătorului terenului]	483
Art. 97. [Alte avize pentru scoaterea terenurilor din circuitul agricol sau silvic]	483
Art. 98. [Determinarea terenurilor intravilane].....	483
Art. 99. [Regimul juridic al terenurilor din albiile abandonate ale cursurilor de apă]	483
Art. 100. [Obligațiile titularilor obiectivelor de investiții sau de producții]	483
Art. 101. [Redarea în circuitul agricol a terenurilor]	483
Art. 102. [Regimul juridic al liniilor de telecomunicații și de transport și distribuie a energiei electrice].....	484
Art. 103. [Ocuparea terenurilor în cazul lucrărilor de remediere a deranjamentelor].....	484
Capitolul VIII. Organizarea și amenajarea teritoriului agricol	485
Art. 104. [Organizarea și amenajarea teritoriului]	485
Art. 105. [Competența de eliberare a studiilor și proiectelor pentru amenajarea teritoriului].....	485
Capitolul IX. Sancțiuni	486
Art. 106. [Felurile răspunderii]	486
Art. 107. <i>Abrogat.</i>	486
Art. 107 ¹ . [Contravenții în cazul schimbării pajiștilor permanente]	486
Art. 108. <i>Abrogat.</i>	486
Art. 109. <i>Abrogat.</i>	486
Art. 110. <i>Abrogat.</i>	486
Art. 110 ¹ . [Contravenții la normele privind reconstituirea dreptului de proprietate].....	486

Art. 110 ² . [Sanctiuni contravenționale]	487
Art. 110 ³ . [Competența organelor de constatare a săvârșirii contravențiilor]	487
Art. 111. [Contravenții la normele privind evidența, protecția, folosirea și ameliorarea terenurilor agricole sau silvice]	487
Art. 112. [Sanctiuni contravenționale aplicabile persoanelor fizice]	488
Art. 113. [Sanctiuni aplicabile persoanelor juridice]	488
Art. 114. [Competența organelor de constatare a săvârșirii contravențiilor]	488
Art. 115. [Regimul juridic aplicabil contravențiilor]	488
Capitolul X. Dispoziții tranzitorii și finale	489
Art. 116. [Titlul de proprietate]	489
Art. 117. [Statutul membrilor comisiilor de fond funciar]	489
Art. 118. [Titularii dreptului de constituire a dreptului de proprietate]	489
Art. 119. [Regimul juridic al monumentelor istorice, al vestigiilor și obiectivelor arheologice]	489
Art. 120. [Vechimea în muncă a foștilor membri cooperatori]	490
Art. 121. [Resursele financiare pentru desfășurarea activității de cadastru]	490
Art. 122. [Anexe]	490
Art. 123. [Intrarea în vigoare a legii]	490
 Partea a II-a. Legea nr. 169/1997 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991	 491
Art. II. [Aplicarea legii civile în timp]	492
Art. III. [Cazuri de nulitate absolută]	493
Art. IV. [Repunerea în termen]	550
 Partea a III-a. Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997	 553
Capitolul I. Dispoziții generale	555
Art. 1. [Domeniul de aplicare al legii]	555
Art. 2. [Principiul reconstituirii dreptului de proprietate pe fostul amplasament]	556
Art. 3. [Terenurile care fac obiectul reconstituirii dreptului de proprietate]	576
Art. 4. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul terenurilor pe care s-au efectuat investiții]	584
Art. 4 ¹ . [Excepție de la reconstituirea dreptului de proprietate pe fostul amplasament]	590
Art. 5. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul persoanelor cărora li s-a aplicat cota de reducere]	591
Art. 6. [Dovada dreptului de proprietate]	594
Art. 6 ¹ . <i>Abrogat.</i>	606
Art. 7. [Titlul de proprietate suplimentar]	606

Capitolul II. Retrocedarea terenurilor agricole.....	607
Art. 8. [Comasarea terenurilor]	607
Art. 9. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul terenurilor proprietate de stat, administrate de institutele, centrele și stațiunile de cercetare]	608
Art. 10. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul terenurilor deținute de institutele și stațiunile de cercetare]	614
Art. 11. <i>Abrogat</i>	615
Art. 12. [Servitutea administrativă de trecere]	615
Art. 13. [Întocmirea raportului privind modul de aplicare al legii]	618
Art. 14. <i>Abrogat</i>	618
Art. 15. <i>Abrogat</i>	619
Art. 16. <i>Abrogat</i>	619
Art. 17. <i>Abrogat</i>	619
Art. 18. <i>Abrogat</i>	619
Art. 19. <i>Abrogat</i>	619
Art. 20. <i>Abrogat</i>	619
Art. 21. <i>Abrogat</i>	619
Art. 22. [Emiterea titlului de proprietate în cazul terenurilor agricole]	619
Art. 22 ¹ . [Domeniu public al statului]	621
Art. 23. [Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole în cazul unităților de cult]	621
Capitolul III. Retrocedarea terenurilor forestiere.....	628
Art. 24. [Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere]	628
Art. 25. [Punerea în posesie asupra terenurilor forestiere].....	634
Art. 26. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul formelor asociative].....	638
Art. 27. [Administrarea și exploatarea terenurilor forestiere prevăzute de art. 26]	644
Art. 28. [Acordarea personalității juridice fostelor forme asociative]	644
Art. 29. [Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere în cazul unităților de cult]	649
Art. 29 ¹ . [Schimbarea categoriei de folosință a terenurilor revendicate]	663
Capitolul IV. Dispoziții finale și tranzitorii	664
Art. 30. [Situația cetățenilor români cu domiciliul în străinătate].....	664
Art. 31. [Regimul juridic al construcțiilor de pe terenurile forestiere]	664
Art. 32. [Declarație pe proprie răspundere]	667
Art. 33. [Repunerea în termen]	667
Art. 34. [Reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor intravilane].....	674
Art. 35. <i>Abrogat</i>	675
Art. 36. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul persoanelor care au fost împrăștiate].....	675
Art. 37. [Reconstituirea dreptului de proprietate în cazul proprietarilor care au fost comasați]	678

Art. 38. [Interzicerea transferului]	679
Art. 39. <i>Abrogat.</i>	679
Art. 40. [Beneficiul nerealizat].....	679
Art. 41. [Normele de aplicare a legii]	679
Art. 42. [Cererile sau acțiunile în justiție].....	679

Anexă. Hotărârea nr. 890/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor	681
---	------------

Bibliografie.....	707
--------------------------	------------

Index tematic	713
----------------------------	------------

Art. 1. [Fond funciar]

Terenurile de orice fel, indiferent de destinație, de titlul pe baza căruia sunt deținute sau de domeniul public ori privat din care fac parte, constituie fondul funciar al României.

Comentariu

Sumar

§1. Considerații generale cu privire la stabilirea dreptului de proprietate	3
§2. Noțiunea de reconstituire și constituire a dreptului de proprietate.....	8

§1. Considerații generale cu privire la stabilirea dreptului de proprietate

Retrocedarea terenurilor a fost reglementată, cu caracter general, prin mai multe acte normative adoptate, în mod succesiv, cum ar fi: Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată; Legea nr. 169/1997 pentru modificarea și completarea Legii nr. 18/1991; Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997; Titlurile IV-VI din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente; Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România etc.

S-a arătat¹⁾ că Legea nr. 1/2000 este, în esență, o lege de punere în aplicare a Legii nr. 18/1991, precum și a Legii nr. 169/1997. Prin urmare ținând cont de acest specific al Legii nr. 1/2000 rezultă că pentru o corectă aplicare a respectivelor acte normative se impune o interpretare sistematică a acestora.

Ca urmare a nefinalizării procedurilor de stabilire a dreptului de proprietate desfășurate în temeiul legilor fondului funciar (Legea nr. 18/1991, republicată, Legea nr. 1/2000 și Legea nr. 247/2005) sau a Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, republicată, cu modificările și completările ulterioare²⁾, precum și a condamnării României de către CEDO, prin hotărârea pilot din data de 12 octombrie 2010, pronunțată în cauza *Maria Atanasiu și alții c. României*³⁾ a fost adoptată Legea nr. 165/2013.

Din analiza art. 1, 3 și 4 din Legea nr. 165/2013 rezultă că procedura de stabilire a dreptului de proprietate va fi aplicabilă inclusiv pentru terenurile, care au făcut obiectul Legii nr. 18/1991, republicată, Legii nr. 169/1997 și Legii nr. 247/2005.

¹⁾ M. Nicolae, Considerații teoretice asupra Legii nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și a celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, p. 5; O. Puie, Regimul juridic al terenurilor. Cadastrul și publicitatea imobiliară asupra terenurilor, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 73.

²⁾ M.Of. nr. 798 din 2 septembrie 2005.

³⁾ M.Of. nr. 778 din 22 noiembrie 2010.

- 5 De subliniat că adoptarea Legii nr. 165/2013 nu a însemnat o abrogare a legilor fondului funciar, ci doar stabilirea unui mecanism mai eficient de obținere a reparațiilor de către persoanele îndreptățite. În acest sens s-a reținut de CEDO, în hotărârea din data de 24 octombrie 2017¹⁾, cauza *Dickmann și Gion c. României*, cererea nr. 10346/03 și 10893/04, parag. 50-51, următoarele:
- 6 „50. Legea nr. 165 din 20 mai 2013 nu a abrogat legislația anterioară privind restituirea imobilelor naționalizate înainte de 1989, dar a reformat mecanismul de despăgubire. Aceasta prevedea, ca regulă generală, restituirea bunurilor și un sistem de măsuri reparatorii în situațiile în care nu era posibilă restituirea. Cu toate acestea, legea nu stabilea alte termene pentru depunerea de noi cereri de restituire sau de măsuri reparatorii, având în vedere că mecanismul de despăgubire era conceput exclusiv pentru reclamanții care respectaseră deja termenele prevăzute inițial în legile privind restituirea proprietăților (a se vedea *supra*, pct. 46 și 48).
- 7 51. Legea a stabilit o foaie de parcurs pentru adoptarea unei serii de măsuri pentru ca mecanismul de despăgubire să devină funcțional, inclusiv constituirea Fondului național pentru terenuri agricole și alte bunuri imobile. Concomitent, au fost stabilite termene specifice și obligatorii pentru fiecare etapă administrativă a examinării cererilor de restituire. Legea prevedea, de asemenea, posibilitatea unui control judecătoresc, care să permită instanțelor interne să verifice legalitatea deciziilor administrative, dar și să acorde, dacă este necesar, restituirea sau despăgubirile solicitate”.
- 8 În mod similar s-a decis²⁾ că „Legea nr. 165/2013 modifică procedurile administrative și mecanismul de restituire instituite de reglementările anterioare cu caracter reparator, în vederea finalizării, într-un mod eficient, a procesului de restituire a imobilelor preluate abuziv în perioada regimului comunist în România, dispoziții care urmăresc și asigură un cadru normativ unitar în materia restituirii proprietății. În acest scop, actul normativ reafirmă un principiu esențial al mecanismului de restituire, și anume restituirea în natură [art. 1 alin. (1) din Legea nr. 165/2013]. Numai cu caracter de excepție, atunci când restituirea în natură nu mai este posibilă, legea stipulează acordarea măsurilor reparatorii în echivalent [art. 1 alin. (2) din Legea nr. 165/2013]”.
- 9 S-a statuat³⁾ de I.C.C.J. că „prevederile Legii nr. 165/2013 sunt aplicabile, fără deosebire, tuturor cererilor de acordare a măsurilor reparatorii care nu erau soluționate la data intrării în vigoare a acestui act normativ. Rațiunea pentru care legiuitorul a conferit o aplicabilitate extinsă acestui act normativ constă în intenția de a asigura un regim unitar de reparație pentru imobilele preluate abuziv, indiferent de stadiul în care se află derularea procedurii de retrocedare, în natură sau echivalent”.
- 10 Totodată s-a mai remarcat de instanța supremă⁴⁾ că „obiectul de reglementare al Legii nr. 165/2013 este exprimat sintetic în titlul actului normativ, care vizează măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor

¹⁾ (<https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?PageId=321&FolderId=5247>)

²⁾ I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 80/2018 (M.Of. nr. 1080 din 20 decembrie 2018), pct. 35.

³⁾ Idem, pct. 60.

⁴⁾ I.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 71/2018, pct. 53 (M.Of. nr. 936 din 6 noiembrie 2018).

preluate abuziv în perioada regimului comunist în România, dispoziții care asigură un cadru normativ unitar în materia restituirii proprietății, iar domeniul de aplicare a Legii nr. 165/2013 rezultă din cuprinsul art. 4²⁾.

Întrucât Legea nr. 165/2013 stabilește cu precădere măsuri procedurale pentru finalizarea imobilelor preluate abuziv de către Stat, rezultă că aceasta a fost de imediată aplicare¹⁾ ori de câte ori procedura administrativă de reconstituire a dreptului de proprietate nu a fost finalizată la momentul intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013²⁾.

Desigur incidența noului act normativ este condiționată de nesoluționarea cererilor de reconstituire, astfel cum se prevede prin art. 4 din Legea nr. 165/2013, nefiind aplicabil în cazul în care cererile de reconstituire au fost soluționate, chiar dacă au fost respinse de către comisiile de fond funciar³⁾.

¹⁾ O. Puie, Regimul juridic al terenurilor. Cadastrul și publicitatea imobiliară asupra terenurilor, p. 33.

²⁾ S-a decis (Trib. Constanța, secț. I civ., dec. nr. 798/2022, <https://rejst.ro/juris/983693e95>) că „modalitatea de soluționare a cererilor formulate în baza legilor fondului funciar, sub imperiul Legii nr. 165/2013 a fost pe larg analizată de I.C.C.J. prin considerentele Deciziei nr. 42/2016, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, concluzia instanței supreme fiind aceea că „finalizarea procedurii de reconstituire a dreptului de proprietate și soluționarea cererilor formulate în temeiul legilor fondului funciar se realizează la momentul emiterii titlului de proprietate, în cazul restituirii în natură a terenului preluat abuziv sau, după caz, a deciziei de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent”. S-a subliniat pe aceeași cale că „în ipoteza în care comisia locală și comisia județeană nu au procedat la punerea în posesie și emiterea titlului de proprietate ori, după caz, nu a fost emisă decizia de acordare a măsurilor reparatorii prin echivalent pe numele persoanei îndreptățite (a cedentului ori a cesionarului), procedura administrativă a fost parcursă parțial, nefiind finalizată. În aceste condiții, cererile formulate de aceste persoane pentru reconstituirea dreptului de proprietate nu pot fi considerate soluționate de către entitățile investite de lege, potrivit procedurii speciale reglementate de legile fondului funciar, astfel încât, la momentul intrării în vigoare a Legii nr. 165/2013, procedura administrativă derulată în temeiul legilor fondului funciar a fost continuată, potrivit art. 4 teza I din Legea nr. 165/2013, cu modificările și completările ulterioare, cu procedura reglementată prin acest din urmă act normativ”. Validarea propunerii comisiei locale prin hotărâre de către comisia județeană pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor nu are semnificația admiterii cererii de restituire în natură a terenului preluat abuziv sau a acordării de despăgubiri, în sensul dobândirii efective a unei anumite măsuri reparatorii, ci a doar a recunoașterii legitimității de a beneficia de măsurile reparatorii prevăzute de legile fondului funciar. Astfel, în mod corect prima instanță a reținut că, din analiza coroborată a dispozițiilor art. 3 și 4 din Legea nr. 165/2013, prin cererea formulată în materie de fond funciar nesoluționată până la data intrării în vigoare a legii, se înțelege, atât cererea formulată de persoana ce se consideră îndreptățită și care nu a fost soluționată în niciun fel de cele două comisii de fond funciar, cât și cererea formulată de persoana îndreptățită și în privința căreia comisia județeană de fond funciar a soluționat-o prin validarea, în tot sau în parte, emițând o hotărâre de reconstituire sau constituire a dreptului de proprietate, cerere care însă nu a fost finalizată prin punerea în posesie și emiterea titlului de proprietate sau prin acordare de despăgubiri”.

³⁾ În acest sens s-a decis (Trib. Olt, secț. civ., dec. nr. 764/2017, www.portaljust.ro) că „împrejurarea că reclamantul a intrat ulterior în posesia unor înscrisuri, despre care susține că justifică îndreptățirea sa la reconstituire, nu deschide acestuia calea unui nou demers judiciar, întemeiat de data aceasta pe dispozițiile Legii nr. 165/2013, în lipsa îndeplinirii condițiilor referitoare la sfera de aplicare a legii, în raport și de definițiile conținute la art. 3 din lege, ci acesta avea la îndemână

§2. Noțiunea de reconstituire și constituire a dreptului de proprietate

- 13 Legea nr. 18/1991, republicată, utilizează două proceduri de stabilire a dreptului de proprietate asupra terenurilor: reconstituirea dreptului de proprietate și constituirea dreptului de proprietate.
- 14 **Reconstituirea** dreptului de proprietate este utilizată în acele cazuri în care persoana îndreptățită a avut teren în proprietate și a pierdut această proprietate în condițiile avute în vedere de lege, iar prin **constituirea** dreptului de proprietate legiuitorul urmărește, din diverse rațiuni, crearea dreptului de proprietate în favoarea unor categorii de persoane, care nu au fost niciodată proprietarii terenurilor respective¹⁾.
- 15 Pe aceeași linie de gândire, în practica judiciară s-a decis că „**reconstituirea** dreptului de proprietate asupra terenului agricol, cooperativizat, se realizează conform Legii nr. 18/1991 și Legii nr. 169/1997, iar nu în temeiul Legii nr. 10/2001, chiar dacă, prin efectul unei comasări, terenul a trecut în proprietatea comunei”. De asemenea, s-a stabilit²⁾ că „reconstituirea dreptului de proprietate pentru terenurile expropriate prin Decretul nr. 187/1945 se face potrivit Legii nr. 18/1991, iar nu pe calea de drept comun a acțiunii în revendicare”. În schimb s-a statuat³⁾ că „imobilele administrate de o stațiune de cercetare din agricultură dacă, la origine, au fost sau nu o exploatare agricolă, nu cad sub incidența Legii fondului funciar nr. 18/1991 și nici a Legii nr. 1/2000, fiind admisibile măsurile reparatorii, prin echivalent, în condițiile art. 16 din Legea nr. 10/2001.

Art. 2. [Tipuri de terenuri]

În funcție de destinație, terenurile sunt:

a) terenuri cu destinație agricolă, și anume:

- terenurile agricole productive – arabile, viile, livezile, pepinierele viticole, pomicele, plantațiile de hamei și duzi, pajiștile permanente, serele, solarile, răsadnițele și altele asemenea –,

- cele cu vegetație forestieră, dacă nu fac parte din amenajamentele silvice, pășunile împădurite;

- cele ocupate cu construcții și instalații agrozootehnice, amenajările piscicole și de îmbunătățiri funciare, drumurile tehnologice și de exploatare agricolă, platformele și spațiile de depozitare care servesc nevoilor producției agricole;

calea revizuirii, cu respectarea termenelor de exercitare a acestei din urmă căi de atac extraordinare. Nu se poate reține nici argumentul instanței de fond, în sensul că pretenția reclamantului trebuie analizată prin prisma jurisprudenței recente a CEDO, cu referire la cele statuate în hotărârea pilot «*Atanasie și alții c. României*», atât timp cât în speță nu se pune problema, astfel cum s-a arătat supra, refuzului autorităților de a răspunde solicitării reclamantului. Stabilirea, prin hotărârea pilot *Atanasie* a obligației Statului de creare a unui mecanism adecvat pentru plata despăgubirilor, care să garanteze efectiv drepturile prevăzute de art. 6 par. 1 din Convenție și art. 1 din Protocolul nr. 1, prin amendarea mecanismului de restituire în vigoare ori instituirea de proceduri simplificate și eficiente, semnifică validarea măsurilor reparatorii prevăzute de Legea fondului funciar, inclusiv acordarea de despăgubiri în situația imposibilității reconstituirii”.

¹⁾ E. Chelaru, Curs de drept civil. Drepturile reale principale, Ed. All Beck, București, 2000, nr. 96, p. 76.

²⁾ C.S.J., secț. civ., dec. nr. 583/2003, în B.J. – Bază de date.

³⁾ I.C.C.J., secț. civ., dec. nr. 1627/2004, în B.J. – Bază de date.

- terenurile neproductive care pot fi amenajate în cadrul perimetrelor de ameliorare și folosite pentru producția agricolă;

b) terenuri cu destinație forestieră, și anume: terenurile împădurite sau cele care servesc nevoilor de cultură, producție ori administrare silvică, terenurile destinate împăduririlor și cele neproductive – stâncării, abrupturi, bolovănișuri, râpe, ravene, torenți –, dacă sunt cuprinse în amenajamentele silvice;

c) terenuri aflate permanent sub ape, și anume: albiile minore ale cursurilor de apă, cuvetele lacurilor la nivelurile maxime de retenție, fundul apelor maritime interioare și al mării teritoriale;

d) terenuri din intravilan, aferente localităților urbane și rurale, pe care sunt amplasate construcțiile, alte amenajări ale localităților, inclusiv terenurile agricole și forestiere;

e) terenuri cu destinații speciale, cum sunt cele folosite pentru transporturile rutiere, feroviare, navale și aeriene, cu construcțiile și instalațiile aferente, construcții și instalații hidrotehnice, termice, de transport al energiei electrice și gazelor naturale, de telecomunicații, pentru exploatarea miniere și petroliere, cariere și halde de orice fel, pentru nevoile de apărare, plajele, rezervațiile, monumentele naturii, ansamblurile și siturile arheologice și istorice și altele asemenea.

Art. 3. [Deținător de terenuri]

În sensul prezentei legi, prin deținători de terenuri se înțelege titularii dreptului de proprietate, ai altor drepturi reale asupra acestora sau cei care, potrivit legii civile, au calitatea de posesori ori deținători precari.

Comentariu

Potrivit legii fondului funciar folosirea sintagmei de „deținător terenuri” are o accep- 1
țiune extinsă, fiind inclusă în această categorie, pe de o parte, persoanele care sunt titulare ale unui drept real cu privire la teren, iar, pe de altă parte, persoanele care au doar posesia sau detenția precară a terenului.

În cuprinsul legii fondului funciar se folosește, în mod frecvent, sintagma „deținători 2
de terenuri”, cum ar fi: neaplicarea cotei procentuale de reducere în ipoteza deținătorilor de terenuri cu suprafață mai mică de 1 ha [art. 14 alin. (3) teza finală din Legea nr. 18/1991, republicată], constituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor intravilane în favoarea actualilor deținători (art. 24 din Legea nr. 18/1991, republicată), obligația deținătorilor de terenuri de a asigura cultivarea și protecția solului (art. 76 din Legea nr. 18/1991, republicată) etc.

Art. 4. [Regimul juridic al terenurilor]

(1) Terenurile pot face obiectul dreptului de proprietate privată sau al altor drepturi reale, având ca titulari persoane fizice sau juridice, ori pot aparține domeniului public sau domeniului privat.

(2) Domeniul public poate fi de interes național, caz în care proprietatea asupra sa, în regim de drept public, aparține statului, sau de interes local, caz în care proprietatea, de asemenea, în regim de drept public, aparține comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor.

(3) Administrarea domeniului de interes public național se face de către organele prevăzute de lege, iar administrarea domeniului public de interes local se face de către primărie sau, după caz, de către prefecturi.

(4) Terenurile din domeniul public sunt cele afectate unei utilități publice.

Art. 5. [Domeniul public]

(1) Aparțin domeniului public terenurile pe care sunt amplasate construcții de interes public, piețe, căi de comunicații, rețele stradale și parcuri publice, porturi și aeroporturi, terenurile cu destinație forestieră, albiile râurilor și fluviilor, cuvetele lacurilor de interes public, fundul apelor maritime interioare și al mării teritoriale, țărmurile Mării Negre, inclusiv plajele, terenurile pentru rezervații naturale și parcuri naționale, monumentele, ansamblurile și siturile arheologice și istorice, monumentele naturii, terenurile pentru nevoile apărării sau pentru alte folosințe care, potrivit legii, sunt de domeniul public ori care, prin natura lor, sunt de uz sau interes public.

(2) Terenurile care fac parte din domeniul public sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile. Ele nu pot fi introduse în circuitul civil decât dacă, potrivit legii, sunt dezafectate din domeniul public.

(3) Terenurile pe care sunt amplasate rețele stradale și parcuri publice, terenurile pentru rezervații naturale și parcuri naționale, monumentele, ansamblurile și siturile arheologice și istorice, monumentele naturii nu pot fi dezafectate din domeniul public decât în cazuri de excepție pentru lucrări de interes național.

Comentariu**Sumar**

§1. Noțiunea de proprietate publică	8
§2. Criterii folosite în delimitarea domeniului public	11
A. Declarația legii	13
B. Uzul public și interesul public	15
§3. Posibilitatea reconstituirii dreptului de proprietate asupra bunurilor care fac parte din domeniul public	16
A. Perioada anterioară intrării în vigoare a Legii nr. 247/2005	17
B. Perioada ulterioară intrării în vigoare a Legii nr. 247/2005	21
§4. Inadmisibilitatea constituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor care fac parte din domeniul public	24

§1. Noțiunea de proprietate publică

- 1 În literatura de specialitate¹⁾, plecându-se de la definiția art. 3 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia²⁾, s-a arătat că proprietatea publică reprezintă „dreptul de proprietate al statului sau al unităților administrativ-teritoriale comune, orașe și județe – asupra bunurilor care, potrivit legii sau prin natura ori destinația lor, sunt de uz sau de interes public”³⁾.

¹⁾ M. Nicolae, Considerații asupra Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, în Dreptul nr. 1/1999, p. 3.

²⁾ M.Of. nr. 448 din 21 noiembrie 1998. Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 „domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 135 alin. (4) din Constituție, din cele stabilite în anexa care face parte integrantă din prezenta lege și din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin modurile prevăzute de lege”.

³⁾ S-a decis (I.C.C.J., secț. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1795/2015, www.scj.ro) că „potrivit art. 3 alin. (4) din Legea nr. 213/1998, domeniul public al comunelor, orașelor, municipiilor este alcătuit din bunurile prevăzute la pct. III din anexă și din alte bunuri de uz sau de interes local public declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau

De subliniat că, deși art. 3 din Legea nr. 213/1998 a fost abrogat, în mod expres, prin art. 597 lit. m) C.adm., aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019¹⁾, totuși domeniul public este reglementat în mod similar prin art. 286 alin. (1) C.adm., prevăzându-se că „*domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele stabilite în anexele nr. 2-4 și din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public, și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin unul dintre modurile prevăzute de lege*”.

Prin art. 858 C.civ. este definită proprietatea publică ca fiind „*dreptul de proprietate ce aparține statului sau unei unități administrativ-teritoriale asupra bunurilor care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz ori de interes public, cu condiția să fie dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege*”.

Deși legea nu stabilește, în mod formal, o corelație între domeniul public și domeniul privat, totuși din analiza sistematică a art. 858 și art. 859 C.civ. rezultă că se poate stabili o echivalență între noțiunea de proprietate publică și cea de domeniu public, concluzie justificată prin faptul că apartenența la proprietatea publică este posibilă doar în cazul bunurilor care, fie prin lege, fie prin natura lor, sunt considerate a fi de uz sau de interes public, bunuri care însă fac obiectul domeniului public, astfel cum se prevede prin art. 3 din Legea nr. 213/1998, respectiv art. 286 alin. (1) C.adm.²⁾

Totuși este de constatat că reglementările legale precitate (art. 3 din Legea nr. 213/1998, art. 858 C.civ. sau art. 286 C.adm.) condiționează apartenența unui bun la domeniu public și de cerința ca bunul respectiv să fi fost dobândit printr-unul din modurile prevăzute de lege.

Pentru determinarea semnificației acestui concept trebuie să se precizeze că dispozițiile Codului civil reprezintă dreptul comun și în materia proprietății publice, în măsura comptabilității, concluzie dedusă din art. 2 alin. (2), respectiv art. 554 alin. (2) C.civ.³⁾

Din interpretarea art. 6 din Legea nr. 213/1998⁴⁾ rezultă că nu fac parte din domeniul

de interes public național ori județean. La pct. III din anexă, sunt indicate bunurile care fac parte din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, dar legea prevede că pot face parte și alte bunuri, dacă acestea sunt de uz sau de interes public local”.

¹⁾ M.Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

²⁾ A se vedea și V. Stoica, Corelația dintre dreptul public și dreptul privat în reglementarea dreptului de proprietate publică în Codul civil, în RRDP nr. 1/2012, p. 283; E. Chelaru, op. cit., p. 89. Pentru o opinie contrară a se vedea V. Vedinaș, Reglementarea proprietății publice potrivit noului cod civil, în RRDP nr. 1/2012, p. 266. Pentru o critică a modului de formulare a legii în sensul că criteriul interesului public ar include și criteriul uzului public a se vedea O. Podaru, Afectațiunea-cauză de inadmisibilitate a acțiunii în revendicare a bunurilor preluate în mod abuziv de către regimul comunist?, în SUBB nr. 4/2010, p. 136.

³⁾ V. Stoica, Corelația dintre dreptul public și dreptul privat în reglementarea dreptului de proprietate publică în Codul civil, op. cit., p. 282.

⁴⁾ În practica constituțională (DCC nr. 264/2000, M.Of. nr. 198 din 19 aprilie 2001) se menționează că „prevederile art. 6 alin. (1) și (3) din Legea nr. 213/1998 nu contravin dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Constituție, care consacră principiul neretroactivității legilor. Prevederile Legii nr. 213/1998 se aplică de către instanțe după intrarea în vigoare a acesteia și nu produc efecte pentru perioada anterioară. Faptul că în alin. (1) al art. 6 din Legea nr. 213/1998 este indicată, pentru aprecierea valabilității titlului pe baza căruia bunurile au fost dobândite de stat în trecut, «respectarea tratatelor internaționale la care România era parte și a legilor în vigoare la data preluării lor de către stat [...]», nu are semnificația retroactivării dispozițiilor Legii nr. 213/1998 și ale Constituției în vigoare,

public sau privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale bunurile care au fost preluate de către stat sau de către unitățile administrativ-teritoriale fără un titlu valabil în momentul preluării¹⁾. Față de formularea generală cuprinsă în art. 6, prin „titlu” trebuie să se înțeleagă orice act juridic sau fapt juridic prin care statul a dobândit un anumit bun, mobil sau imobil; intră în această noțiune, practic, toate modurile de dobândire de către stat a dreptului de proprietate asupra bunurilor intrate în patrimoniul său în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, adică atât modurile de dobândire de drept comun (cum sunt cele enumerate în art. 477, 644-646 C.civ. din 1864), cât și modurile specifice de dobândire *illo tempore* a „dreptului de proprietate socialistă (cum ar fi naționalizarea, exproprierea, confiscarea, reproducția socialistă etc.)²⁾.”

inclusiv ale art. 20 privind tratatele internaționale referitoare la drepturile omului. Dispozițiile art. 6 alin. (1) din Legea nr. 213/1998 nu fac decât să fixeze reperele pe baza cărora, instanțele care aplică Legea nr. 213/1998 trebuie să stabilească valabilitatea titlului prin care bunurile au fost trecute în proprietatea statului. De altfel, condiția constituirii titlului cu respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care România era parte și a legilor în vigoare la data preluării bunurilor de către stat, stabilită prin art. 6 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, nu înseamnă altceva decât raportarea titlului respectiv la ordinea juridică existentă în momentul constituirii lui, iar nu la cerințele de astăzi. Or, este cunoscut faptul că principiul supremației Constituției și cel al legalității erau, în mod formal, consacrate și în constituțiile din perioada regimului anterior, ceea ce presupunea obligativitatea respectării lor de către autoritățile statului, inclusiv în cazul preluării unor bunuri din proprietatea particularilor. Referirea pe care o face textul la tratatele internaționale la care România era parte nu are semnificația aplicării retroactive a dispozițiilor art. 20 alin. (2) din Constituția adoptată în 1991, cum susține instanța care a invocat excepția, ci corespunde principiului *pacta sunt servanda*, care, formal, era recunoscut și în regimul anterior, chiar dacă în fapt era nesocotit ori de câte ori acel regim considera că este în interesul său să procedeze în această manieră. Aceasta nu înseamnă însă că actele autorităților statului din acea perioadă nu trebuie examinate și apreciate și prin prisma tratatelor internaționale la care statul era parte și pe care, deci, era obligat să le respecte ca urmare a ratificării acestora”.

¹⁾ S-a statuat (I.C.C.J., secț. cont. adm., dec. nr. 456/2020, www.scj.ro) că „această normă (art. 6 din Legea nr. 213/1998 – *n.a.*) nu distinge în funcție de natura bunurilor preluate, așa încât, în aplicarea regulii de interpretare potrivit cu care acolo unde legea nu distinge nici interpretul nu trebuie să distingă, concluzia care se impune este aceea că sus menționata normă de drept este aplicabilă indiferent de natura bunurilor preluate de stat și de natura titlului. În consecință, câtă vreme în materia bunurilor mobile culturale, legea specială de reparație – Legea nr. 182/2000 – deși condiționează restituirea bunurilor culturale mobile de preluarea ilegală a acestora de către stat [art. 93 alin. (2)], nu cuprinde prevederi proprii relative la constatarea caracterului ilegal al preluării, pe acest aspect rămâne aplicabil dreptul comun în materie, și anume art. 6 din Legea nr. 213/1998, întrucât acolo unde legea specială face, ea se întregeste cu dispozițiile de drept comun în materie.

²⁾ M. Nicolae, loc. cit., p. 10. Mai mult, s-a mai susținut (I. Adam, *Proprietatea publică și privată asupra imobilelor din România*, Ed. All Beck, București, 2000, p. 106) că „sintagma «titlu valabil» [...] vizează controlul făcut de către instanțe dacă, în fiecare caz analizat, s-a făcut corect aplicarea legii în baza căreia bunul respectiv a fost trecut în proprietatea statului”. Totodată, s-a subliniat, în aceeași opinie, că trebuie avute în vedere „nu numai actele normative speciale de preluare (naționalizare, expropriere, confiscare, rechiziție etc.), ci și normele legale de drept comun și, în special, cele care reglementează legala încheiere a actelor juridice de înstrăinare, respectiv acelea care statuează condițiile *sine qua non*, necesar a fi îndeplinite pentru ca un act juridic translativ de proprietate să-și producă efectele juridice scontate”.

În literatura de specialitate¹⁾ s-a subliniat, în mod judicios, faptul că „în absența 8
dovedirii titlului de proprietate al statului sau al unității administrativ-teritoriale asupra
unui bun nu se poate discuta chestiunea apartenenței bunului la domeniul public sau
privat”, reliefându-se totodată faptul că „împrejurarea că un anumit bun este posedat și
folosit de către stat sau de către o unitate administrativ-teritorială, creându-se aparența că
bunul face parte din domeniul public, nu este suficientă pentru a stabili apartenența reală
a bunului respectiv la domeniul public, întrucât această apartenență nu are valoarea unui
titlul de proprietate”. Pe aceeași linie de gândire, s-a decis²⁾: „cum prin art. 7 (din Legea
nr. 213/1998 – *n.a.*) s-a stabilit în termeni imperativi care sunt modalitățile prin care statul
dobândește dreptul de proprietate publică asupra unor bunuri, astfel rezultă cu puterea
evidenței că simpla includere într-o listă de inventar a unui bun, nu-l plasează, automat, în
domeniul public al statului. Or, în speță, așa cum a observat judecătorul fondului, nu s-a
dovedit, conform prevederii mai sus citate, că terenul în discuție a fost trecut din domeniul
privat al statului în domeniul public. În această chestiune, esențial este și că atestarea unui
bun în domeniul public nu are caracter constitutiv de drepturi, ci doar caracter declarativ,
potrivit opiniei unanim exprimată în acest sens, atât în jurisprudență, cât și în doctrină.
Trebuie remarcat că, instanța de contencios administrativ a fost investită cu controlul de
legalitate pe cale incidentală a unei hotărâri de guvern prin care a fost aprobat inventarul
centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, astfel că, în mod obligatoriu
această instanță este limitată să verifice exclusiv dacă terenul în discuție a fost inclus în
inventarul amintit, cu respectarea condițiilor cuprinse în Legea nr. 213/1998, respectiv
dacă dreptul de proprietate publică al statului a fost dobândit în mod legal. Prin urmare,
excede competenței instanței de contencios administrativ să se pronunțe în privința
dreptului de proprietate privată a statului”.

Ca urmare a abrogării art. 7 din Legea nr. 213/1998 prin art. 89 din Legea nr. 71/2011 9
pentru punerea în aplicare a Codului civil, modurile de dobândire a dreptului de proprietate
sunt cele prevăzute de art. 863 și urm. C.civ. care se completează cu dispozițiile din actele
normative speciale, prin care sunt reglementate, în mod punctual, anumite cazuri de
dobândire a dreptului de proprietate publică³⁾.

52. Criterii folosite în delimitarea domeniului public

Din analiza dispoziției art. 5 din Legea nr. 18/1991, republicată, rezultă că se consacră 10
două criterii, respectiv al declarației legii⁴⁾ și al uzului public sau al interesului public. De
observat că dispozițiile art. 5 din Legea nr. 18/1991, republicată, nu identificau, în mod

¹⁾ V. Stoica, *Drept civil. Drepturi reale principale*, Ed. Humanitas, București, 2004, vol. I, p. 408.

²⁾ I.C.C.J., secț. cont. adm., dec. nr. 1080/2012 (www.scj.ro).

³⁾ Pentru detalii a se vedea O. Puie, *Regimul juridic al terenurilor. Cadastrul și publicitatea imobiliară asupra terenurilor*, op. cit., p. 615 și urm.

⁴⁾ În literatura de specialitate (V. Stoica, op. cit., vol. I, p. 412) s-a arătat că voința legiuitorului este al doilea criteriu de stabilire a apartenenței unui bun la domeniul public, complementar criteriului principal. De asemenea, s-a mai susținut, în aceeași opinie, că „indiferent dacă acest criteriu este formulat în forma voinței legiuitorului sau în forma declarației legii, în sens larg, este important să se rețină că voința legiuitorului sau legea poate să îmbrace nu numai forma unui act normativ, ci și pe aceea a unui act individual”.

expres, titularul dreptului de proprietate, asupra terenurilor respective, însă ulterior, prin art. 135 alin. (3) din Constituția României din 1991¹⁾, s-a prevăzut că proprietatea publică aparține Statului sau unităților administrativ-teritoriale. De asemenea, prin art. 72 din Legea nr. 69/1991 privind administrația publică²⁾ s-au stabilit criteriile pentru delimitarea domeniului public al unităților administrativ-teritoriale în raport de cel al Statului, fiind adoptată H.G. nr. 113/1992 privind stabilirea unor măsuri pentru defalcarea și trecerea în patrimoniul comunelor, orașelor sau, după caz, al județelor a bunurilor și valorilor de interes local din domeniul public și privat al statului, precum și trecerea sub autoritatea consiliilor locale sau, după caz, județene a regiilor autonome și societăților comerciale cu capital integral de stat, care prestează servicii publice³⁾.

- 11 Potrivit art. 2 alin. (2) din H.G. nr. 113/1992, propunerile de determinare și de defalcare pe baza cărora se va constitui patrimoniul la fiecare unitate administrativ-teritorială trebuiau aprobate prin Hotărâre de Guvern, astfel că trecerea din proprietatea publică a Statului în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale se putea realiza doar în temeiul unei hotărâri de guvern⁴⁾.
- 12 Ulterior, prin art. 19 din Legea nr. 213/1998 s-a instituit obligația întocmirii inventarului bunurilor din domeniu public, atât pentru stat, cât și pentru comunitățile locale, iar potrivit art. 21 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 respectivele inventare trebuiau însoțite de consiliile județene, de Consiliul General al Municipiului București sau de consiliile locale, pentru ca ulterior acestea să fie trimise, în mod centralizat, către Guvern, care trebuia să emită o hotărâre de apartenență a bunurilor la domeniul public județean sau de interes local, astfel cum se prevede prin art. 21 alin. (3) din Legea nr. 213/1998.
- 13 Înscriserea unui anumit bun într-un asemenea inventar dă naștere unei prezumții de apartenență la domeniul public, iar nu unei prezumții de proprietate în favoarea statului sau al unității administrativ-teritoriale. De asemenea, s-a mai arătat⁵⁾ că dacă actul de aprobare

¹⁾ M.Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991.

²⁾ M.Of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991.

³⁾ M.Of. nr. 47 din 23 martie 1992.

⁴⁾ În același sens C.A. Alba-Iulia, secț. I civ., dec. nr. 720/2020 (www.rolii.ro). De asemenea, s-a mai decis (C.A. București, secț. a IV-a civ., dec. nr. 1839/2014 (www.rolii.ro)) că „la nivelul anului 1990 toate bunurile, de domeniul public sau privat, aparțineau statului (proprietatea de stat fiind singura formă de proprietate existentă la acel moment, cu excepția celei cooperatiste și personale care nu sunt în discuție în cauză), pentru ca ulterior, în temeiul acestui cadru legal, să se defalce patrimoniul unităților administrativ-teritoriale, într-o procedură care cuprinde întocmirea unor liste de inventar de către anumite comisii și aprobarea prin hotărâre de guvern, urmată de încheierea unor protocoale de predare primire. De aceea, terenul în discuție, proprietate de stat la nivelul anului 1990 devenea parte a patrimoniul unității administrativ-teritoriale pe bază de hotărâre de guvern și se prelua pe bază de protocol de predare primire”.

⁵⁾ V. Stoica, op. cit., vol. I, p. 415. S-a mai subliniat, în aceeași opinie, că „nu trebuie să se confunde prezumția născută din înscrierea unui bun în inventarul domeniului public cu cea de titlul de apartenență la domeniul public reprezentat de declarația legii, în sens restrâns (în sens larg, inventarul aprobat de autoritățile competente constituie tot o declarație a legii). Printr-o asemenea declarație se precizează apartenența unei categorii de bunuri sau a anumitor bunuri individual determinate la domeniul public. Deși titlurile de proprietate, ele însele, dau naștere unor prezumții relative în mecanismul probatoriu al dreptului de proprietate, efortul probatoriu pentru răsturnarea lor este mai mare decât în cazul prezumției născute din simpla înscriere în inventar. În cazul declarației