

ICCJ – Includerea unui bun în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului. Excepție de nelegalitate invocată împotriva unui punct din cuprinsul Anexei 3 la H.G. nr. 1705/2006

Legislație relevantă:

Legea nr. 213/1998

Legea nr. 554/2004, art. 4

Includerea unui imobil în inventarul centralizat al bunurilor aparținând domeniului public al statului nu constituie, în sine, un titlu de proprietate în favoarea statului, valabilitatea atestării domeniului public al statului fiind condiționată de existența, ca premisă, a unui mod legal de dobândire a proprietății publice.

Decizia nr. 561 din 7 februarie 2014

Prin încheierea pronunțată de Tribunalul București, Secția a III-a civilă în dosarul nr. xx93/299/2009, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a fost investită, în temeiul art.4 din Legea nr.554/2004, cu soluționarea excepției de nelegalitate a pct. MF nr.108348 din Anexa 3 la H.G.nr.1705/2006, invocată de reclamanta R.R.V. (recurentă-pârâtă în dosarul în care s-a invocat excepția).

În motivarea excepției, reclamanta a invocat următoarele motive de nelegalitate:

1.1. Prin H.G. nr.1705/2006 s-a aprobat, în temeiul art.20 alin.(2) din Legea nr.213/1998, inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cuprinse în anexele nr.1-46.

În anexa nr.3, cuprinzând "*Lista bunurilor concesionate, închiriate/date cu titlu gratuit (Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale)*", cu drept de administrare aparținând Agenției Domeniilor Statului, la poziția MF nr.108348 este înscris terenul în suprafața de 430 ha situat în București.

În opinia reclamantei, H.G. nr.1705/2006 reprezintă primul act administrativ care ar atesta, conform Legii nr.213/1998, faptul că terenul în litigiu s-ar afla în domeniul public.

Reclamanta a opinat că, într-o atare situație, ar trebui să fie pe deplin aplicabile toate prevederile Legii nr.213/1998, atât în ceea ce privește bunurile care fac parte din domeniul public al statului, cât și în ceea ce privește obligativitatea întocmirii inventarului bunurilor aflate în domeniul public al statului, condiția *sine qua non* pentru ca un bun să aparțină domeniului public sau privat fiind înscrisă în art.6 alin.(1) din Legea nr.213/1998.

Per a contrario, nu poate face parte din domeniul public al statului un bun care a fost dobândit de stat în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, dar fără un titlu valabil și fără respectarea Constituției, a tratatelor internaționale și a legilor în vigoare, cum este cazul în speță.

În acest sens, reclamanta a arătat că intimata Stațiunea de Cercetare și Dezvoltare pentru Pomicultură B. nu a făcut dovada faptului că statul a dobândit cu titlu valabil terenul în suprafață de 22.293.9 mp înscris în titlul de proprietate nr. xxx443/2008, în condițiile în care în baza Decretului nr.

115 din 28.03.1959, publicat în Buletinul Oficial al R.S.R. nr. 10 din 30.03.1959, Statul Român nu a preluat dreptul de proprietate asupra terenurilor, ci numai dreptul de folosință, astfel că niciunul dintre terenurile preluate în baza Decretului nr.115/1959 nu a intrat în proprietatea statului, în sensul art.6 alin.(1) din Legea nr.213/1998.

Or, în speță, terenul menționat în Titlul de proprietate nr. xxx443/2008, deși nu a intrat în proprietatea statului printr-un titlu valabil, făcând parte din suprafața de 430 ha situată în București, a fost inclus în mod nelegal în domeniul public al statului.

În concluzie, pct. MF 108348 din Anexa 3 la H.G. nr.1705/2006 încalcă prevederile art.6 alin.(1) și art.20 alin. (2) din Legea nr.213/1998, în ceea ce privește suprafața de 22.239 mp menționată în Titlul de proprietate nr. xxx443/18.04.2008 emis de Comisia pentru stabilirea dreptului de proprietate asupra terenurilor București.

1.2. Potrivit art.35 alin.(1) din Legea nr.18/1991 a fondului funciar, în forma în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat, *“terenurile proprietatea statului sunt acele suprafețe intrate în patrimoniul său în conformitate cu prevederile legale existente până la data de 1 ianuarie 1990 și înregistrate ca atare în sistemul de evidență al cadastrului funciar general și în amenajamentele silvice.”*

Acest text de lege prefigura, în anul 1991, concepția despre domeniul public al statului edictată ulterior prin art.6 alin.(1) din Legea nr.213/1998, în sensul ca aparțin statului numai acele terenuri care au intrat în mod legal în proprietatea statului până la data de 1 ianuarie 1990.

În speță, intimata S.C.D.P B. nu a produs vreun titlu care să ateste intrarea dreptului de proprietate asupra terenului în litigiu în patrimoniul statului, cu respectarea legilor și Constituției în vigoare la acea vreme.

În consecința, pct. MF 108348 din Anexa 3 la H.G. nr.1705/2006, încalcă și prevederile art.35 alin.(1) din Legea nr.18/1991.

1.3. Conform art.223 teza I din Legea nr.290/2002, în forma în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat, *“suprafețele de teren trecute, potrivit Legii nr. 147/2004, în administrarea institutelor, unităților, centrelor, stațiunilor de cercetare-dezvoltare din domeniul agricol, precum și a instituțiilor de învățământ superior agricol și silvic rămân în administrarea acestora, cu excepția terenurilor agricole preluate de la foștii proprietari și solicitate de persoanele îndreptățite la reconstituire, precum și a celor prevăzute în anexa nr. 61”*

Reclamanta a afirmat că intimata a indus în eroare instanța de fond cu privire la modalitatea de restituire a terenului în litigiu, prin cererea de chemare în judecată, S.C.D.P. B. arătând că terenul menționat în titlul de proprietate nr. xxx443/2008 a fost restituit prin compensare pe alt amplasament. Însă, această susținere s-a dovedit a fi falsă, raportat la actele de proprietate prezentate și la concluziile raportului de expertiză judiciară efectuat în cauză.

În realitate, terenul ce formează obiectul titlului de proprietate nr. xxx443/2008 a fost restituit prin reconstituirea dreptului de proprietate pe vechiul amplasament.

Distincția între reconstituirea și constituirea dreptului de proprietate nu este una lipsită de esență, întrucât Legea nr.18/1991 conține prevederi favorabile reconstituirii dreptului de proprietate asupra unor terenuri aflate într-o situație specială, fără a permite și constituirea dreptului de proprietate în asemenea situații.

O astfel de situație specială este reglementată în art.223 teza I din Legea nr.290/2002, în care legiuitorul a menționat

în mod expres faptul că nu pot rămâne în administrarea institutelor, unităților, centrelor, stațiunilor de cercetare-dezvoltare din domeniul agricol, precum și a instituțiilor de învățământ superior agricol și silvic terenurile agricole preluate de la foștii proprietari și solicitate de persoanele îndreptățite la reconstituire.

Or, în prezenta cauză, reclamanta a solicitat și a obținut reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenului menționat în Titlul de proprietate nr. xxx443/2008 cu mult timp înainte de publicarea H.G. nr.1705/2006, art.223 teza I din Legea nr.290/2002 fiind pe deplin aplicabil.

Prin urmare, terenul în suprafață de 22.239 mp nu a rămas în administrarea vreunui instituții de stat, iar pe cale de consecință nu putea fi inclus în suprafața de 430 ha menționată în punctul MF 108348 din Anexa 3 la H.G. nr.1705/2006.

Pentru aceste motive, punctul MF 108348 din Anexa 3 la H.G. nr.1705/2006 încalcă și prevederile art.223 teza I din Legea nr.290/2002.

Prin întâmpinările depuse la dosar, pârâtul Guvernul României a solicitat respingerea excepției de nelegalitate ca neîntemeiată, în timp ce M.F.P. a invocat pe cale de excepție inadmisibilitatea excepției de nelegalitate și pe fond a solicitat respingerea excepției ca neîntemeiată.

Pârâtele Stațiunea de Cercetare și Dezvoltare pentru Pomicultură B. și Academia de Științe Agricole și Silvicultură G.I.S. au depus note de scrise, solicitând respingerea excepției de nelegalitate, ca neîntemeiată.

2.Hotărârea Curții de Apel

Prin sentința nr.971 din 12 martie 2013, Curtea de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a respins excepția inadmisibilității excepției de

nelegalitate, a admis excepția de nelegalitate formulată de reclamantă, a constatat nelegalitatea H.G. nr. 1705/2006 în ceea ce privește includerea în domeniul public a suprafeței de 22.239 m.p., ce face obiectul titlului de proprietate nr. xxx443 din 18.04.2008.

Cu privire la admisibilitatea excepției de nelegalitate, prima instanță a reținut că interpretarea constantă a instanțelor de judecată este în sensul că art. 4 din Legea nr.554/2004 permite contestarea cu excepție de nelegalitate atât a actelor administrative cu caracter individual cât și a celor cu caracter normativ. În speță este vorba de un act de aprobare a unui inventar cu bunurile proprietate publică, atât persoanele destinate cât și drepturile fiind precis determinate, fapt care conferă actului caracteristicile unui act administrativ individual.

În ceea ce privește *fondul excepției de nelegalitate*, prima instanță a reținut următoarele:

Raportat la art. 6 din Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, intimatele nu au prezentat nici un titlu care să confirme dreptul statului asupra terenului în litigiu.

Legile adoptate după anul 1989 și hotărârile de guvern invocate de acestea nu pot constitui titlu de proprietate, întrucât ar însemna că bunul a fost expropriat după anul 1989, fapt care nu ar fi fost posibil decât în condițiile în care s-ar fi respectat exigențele impuse de Constituția României pentru exproprierea unui bun pentru cauză de utilitate publică.

Așadar, Statul Român ar fi trebuit să prezinte un titlu valabil prin care proprietatea bunului ar fi intrat în patrimoniul său înainte de anul 1990.

Alineatul (3) din articolul precitat prevede competența instanțelor de a verifica valabilitatea titlului, statului dar

nu impune o anumită procedură și nici nu se deduce că instanțele pot verifica valabilitatea titlului doar în cadrul unei acțiuni având acest obiect.

La aceeași concluzie se ajunge și din analiza art. 35 alin. (1) și (2) din Legea nr.18/1991, în sensul că și acest articol condiționează apartenența bunului la proprietatea statului, de intrarea acestuia în patrimoniu, conform dispozițiilor legale în vigoare în perioada regimului comunist.

Alineatul (2) invocat de intimați, se referă în mod expres la terenuri *proprietate de stat*. Așadar, pentru ca un teren destinat cercetării și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și a animalelor de rasă să aparțină domeniului public trebuie să fie *proprietate de stat*, adică să fi intrat în patrimoniul statului înainte de anul 1990, printr-un act emis în conformitate cu dispozițiile legilor în vigoare la acea epocă.

În opinia primei instanțe, H.G. nr. 517/1999 nu poate constitui temei pentru includerea bunului în patrimoniul statului, întrucât acest act nu era apt să transfere proprietatea (ar fi avut semnificația unui act de expropriere abuzivă, fără plată de despăgubire), ci doar să reglementeze regimul juridic al unor bunuri care preexistau în patrimoniul statului.

De asemenea, H.G. nr. 517/1999 nu poate conduce la concluzia că petenta ar fi trebuit să conteste această hotărâre de Guvern, pe motiv că ar fi actul prin care terenul în litigiu a fost cuprins în domeniu public al statului, întrucât în hotărârea de Guvern menționată, terenul nu este identificat pentru a se putea stabili că actul respectiv se referă și la terenul pretins de petentă. Doar prin actul atacat, prin care s-a însușit inventarul bunurilor din domeniul public, a fost individualizat terenul în litigiu. Reclamanta nu ar fi putut să conteste legalitatea H.G. nr. 517/1999, întrucât nu există

nici o dovadă că aceasta se referă la terenul pretins și, deci, îi lezează drepturile.

3. Recursurile exercitate în cauză

Pârâții au atacat cu recurs sentința Curții de Apel, după cum urmează :

3.1. Guvernul României a criticat sentința pentru motive pe care le-a încadrat în prevederile art. 304 pct. 5 și 9 C.pr.civ., arătând, pe de o parte, că hotărârea primei instanțe este lovită de nulitate, conform art. 105 alin. (2) C.pr.civ., și pe de altă parte, că soluția de admitere a excepției de nelegalitate a fost pronunțată cu încălcarea și aplicarea greșită a legii.

În dezvoltarea celui de-al doilea motiv, recurentul pârât a arătat că H.G. nr. 1705/2006 a fost adoptată cu respectarea art. 108 din Constituția României, a art. 20 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia și a normelor de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000 și de Regulamentul aprobat prin H.G. 50/2005, imobilul în litigiu fiind inventariat ca aparținând domeniul public al statului, în administrarea Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, prin Agenția Domeniilor Statului, conform listei anexă a Legii nr. 213/1998, pct. I.5, teza a III-a.

În altă ordine de idei, recurentul pârât Guvernul României a arătat că instanța a fost investită în temeiul art. 4 din Legea nr. 554/2004, dar prin soluția pronunțată s-a comportat ca într-o acțiune în anulare , cercetând legalitatea actului administrativ prin raportare la pretinsa vătămare adusă reclamantului într-un drept sau într-un interes legitim.

În speță, autoarea excepției de nelegalitate a invocat încălcarea dreptului de proprietate, drept real ce poate fi apărat pe calea dreptului comun, în care poate fi efectuată o

comparare a titlurilor, care excede cadrul procesual dedus judecății.

În acest context, Guvernul României a apreciat că instanța de fond s-a raportat în mod eronat la prevederile art. 35 din Legea nr. 18/1991 și nu a ținut cont că H.G. nr. 1705/2006 este, pe de o parte, anterioară titlului de proprietate al reclamantei, fiind precedată de alte hotărâri de inventariere a domeniului public al statului (începând cu H.G. nr. 1045/2000) și, pe de altă parte, că hotărârea de guvern nu creează drepturi noi, nu stabilește și nu modifică regimul bunurilor inventariate.

3.2. *Recurentul pârât Ministerul Finanțelor Publice* și-a întemeiat calea de atac pe prevederile art. 304 pct. 5,7,9 și 304¹ C.pr.civ., arătând că instanța de fond a nesocotit apărările formulate, fără a indica motivele de fapt și de drept pentru care le-a înlăturat, și a preluat susținerile reclamantei, cu toate că aspectele invocate puteau fi analizate doar într-o acțiune în anularea actului administrativ.

În plus, recurentul pârât a arătat că prima instanță a interpretat greșit prevederile art. 6 alin. (3) din Legea nr. 213/1998 și s-a substituit unei instanțe de drept comun, singura în măsură să se pronunțe cu privire la valabilitatea titlului asupra unui bun preluat de stat, în condițiile art. 6 din Legea nr. 213/1998.

În fine, recurentul Ministerul Finanțelor Publice a arătat că instanța s-a raportat la alte acte normative decât cele în aplicarea cărora a fost adoptată H.G. nr. 1705/2006, depășind limitele investiției sale cu excepția de nelegalitate, fără a ține seama că H.G. nr. 1705/2006 nu a stabilit, prin ea însăși, natura juridică a imobilului vizat, acesta fiind inclus în hotărârile prin care s-a aprobat inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului încă din anul 2001.

3.3. În recursul său, Stațiunea de Cercetare – Dezvoltare pentru Pomicultură Băneasa a făcut o expunere a reglementărilor succesive privind regimul juridic al terenurilor stațiunilor de cercetare agricolă, începând cu Decretul nr. 704/1969, și a conchis că acestea conferă o dublă protecție, determinată, pe de o parte, de apartenența terenurilor la domeniul public al statului și, pe de altă parte, de afectățiunea lor specială, constând în cercetarea științifică în domeniu agricol.

În acest context, a arătat că sentința atacată a fost pronunțată cu interpretarea și aplicarea greșită a legii, pentru că H.G. nr. 1705/2006 nu este un act constitutiv al unui drept de proprietate ori al unui regim juridic, ci aprobă inventarul bunurilor aparținând domeniului public al statului, apartenența suprafețelor de teren la domeniul public al statului fiind stabilită în baza unor alte acte normative: Legea nr. 213/1991 și Legea nr. 268/2001.

3.4. Recursul A.D.S. este încadrat în drept în prevederile art. 304 pct. 9 și art. 304¹ C.pr.civ., partea invocând interpretarea și aplicarea greșită a legii, cu referire la: Anexa 2 a Legii nr. 268/2001, privind privatizarea societăților comerciale ce au administrare terenuri proprietate publică și privată a statului, cu destinație agricolă, și înființarea Agenției Domeniului Statului; art. 6 și 20 din Legea nr. 213/1998; art. 35 alin. (1) și (2) din Legea nr. 18/1991.

În opinia acestei recurente raționamentul instanței de fond ar duce la concluzia că intimata – reclamantă nu ar fi putut beneficia de reconstituirea dreptului de proprietate în baza legilor de fond funciar, or în dosarul privind anularea protocolului de predare – primire și a titlului de proprietate poziția A.D.S. a fost constantă, în sensul că protocolul de predare – primire a fost întocmit cu respectarea prevederilor legale, în baza documentației

întocmite de comisiile de fond funciar în conformitate cu dispozițiile legale în materia retrocedărilor.

3.5. *Academia de Științe Agricole și Silvice G.I.S.* a criticat sentința în temeiul art. 304 pct. 9 și art. 304¹ C.pr.civ., arătând că alegațiile reclamantei cu privire la faptul ca terenul înscris în titlul de proprietate al acesteia nu poate face parte din domeniul public pentru ca nu a fost preluat de Statul Român cu un titlu valabil, iar Stațiunea de Cercetare Dezvoltare pentru Pomicultura B. nu a putut face dovada valabilității acestui titlu sunt străine de cauza. În speță, nu stațiunea trebuia să facă dovada valabilității titlului de proprietate al statului, ci reclamanta trebuia să facă dovada, cu o hotărâre judecătorească, ca titlul statului nu este valabil și că în mod nelegal acesta a fost inventariat la domeniul public al statului.

În acest sens, a precizat că Statul Român a preluat prin expropriere toate terenurile din zona actualei stațiuni, ce au făcut parte din fosta proprietate Montesquieu, în baza Decretului nr.91/1950, și le-a stabilit o destinație specială respectiv pentru cercetare în agricultură, fiind alipite proprietății de 40 de ha a I.C.A.R., suprafața dată în acest sens prin art.9 din Legea din 1932 de modificare a Legii de înființare a I.C.A.R. din 1927.

Titlul statului a fost apoi consolidat prin Decretul nr. 111/1951, iar prin Legea nr. 147/2004, anterioară actului atacat, toate terenurile cu destinația de cercetare – dezvoltare au fost declarate proprietate de stat.

Primul act normativ în care terenul în litigiu apare în inventarul domeniului public al statului este H.G: nr. 517/1999, adoptată în aplicarea art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, astfel că, după cum subliniază recurenta – pârâtă, H.G. nr. 1705/2006, care este oricum anterioară titlului de proprietate al intimitei – reclamante, nu are nici o înrâurire asupra soluționării cauzei.

4. Apărările intimaților

Niciunul dintre intimați nu a formulat întâmpinare, potrivit art. 308 alin. (2) C.pr.civ.

R.R.V. și Subcomisia sectorului 1 al Municipiului București pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, prin Primarul Sectorului 1, au depus la dosar concluzii scrise, prin care au solicitat respingerea recursurilor, ca nefondate, răspunzând criticilor formulate de recurenți.

În esență, fiecare dintre intimatele menționate a arătat că instanța a soluționat excepția de nelegalitate în limitele atribuțiilor și cu respectarea procedurii prevăzute în art. 4 din Legea nr. 554/2004, iar legalitatea H.G. nr. 1705/2006 rezultă din inexistența unei dovezi a trecerii terenului în domeniul public al statului.

5. Procedura derulată în recurs

În cadrul cererii sale de recurs, Academia de Științe Agricole și Silvicultură G.I.S. a solicitat repunerea în termenul de declarare a căii de atac, arătând că sentința i-a fost comunicată abia la data de 28 noiembrie 2013, dată de la care curge termenul de 15 zile, prevăzut de art. 301, coroborat cu art. 303 alin. (2) C.pr.civ. și art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

Cererea de repunere în termen a fost respinsă prin încheierea din data de 10 ianuarie 2014, cu motivarea că împrejurarea indicată în justificarea împiedicării de a exercita recursul în termenul legal nu se încadrează în ipoteza art. 103 alin. (1) C.pr.civ. („...când partea dovedește că a fost împiedicată dintr-o împrejurare mai presus de voința ei”).

Comunicarea sentinței este actul procedural care marchează începutul termenului de declarare a recursului, conform art. 4 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, iar partea însăși a

indicat data de 28 noiembrie 2013 ca fiind data comunicării hotărârii atacate, care în speță a fost efectuată de instanța de recurs, conform dovezii aflată la dosar.

6. Considerentele Înaltei Curți asupra recursurilor

6.1. Cu privire la termenul de exercitare a recursului Academiei de Științe Agricole și Silvice G.I.S.

Potrivit normei speciale cuprinse în art. 4 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în forma în vigoare la data declanșării litigiului, soluția pronunțată de instanța de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în termen de 5 zile de la comunicare și se judecă de urgență și cu precădere.

Acest text cu caracter derogatoriu înlătură aplicarea termenului de drept comun de 15 zile de la comunicare, prevăzut în art. 301 din Codul de procedură civilă din 1865 numai pentru situațiile în care „legea nu prevede altfel”.

Constatând că, în speță, părții indicate mai sus i-a fost comunicată sentința atacată la data de 28 noiembrie 2013, iar recursul a fost expediat prin poștă abia la data de 16 decembrie 2013, mult după împlinirea termenului de 5 zile de la comunicare, Curtea a făcut aplicarea art. 103 alin. (1) teza I C.pr.civ. și, urmare a decăderii recurentei pârâte din dreptul de a exercita calea de atac, a respins recursul Academiei de Științe Agricole și Silvice G.I.S. ca tardiv formulat.

6.2. Cu privire la legalitatea sentinței atacate

Examinând cauza prin prisma criticilor cuprinse în celelalte cereri de recurs, pe care le va grupa și analiza împreună, corespunzător motivelor de reformare invocate și argumentelor comune indicate în dezvoltarea lor, Înalta Curte constată că acestea sunt nefondate.

O primă critică formulată de recurentul Guvernul României – este de ordin procedural, încadrată în prevederile art. 304 pct. 5 C.pr.civ., și vizează necomunicarea încheierii de debateri din data de 12 februarie 2013 și a încheierilor ulterioare de amânare a pronunțării, existente la dosarul Curții de apel.

Nulitatea prevăzută în art. 105 alin. (2) C.pr.civ., la care face trimitere motivul de recurs reglementat în art. 304 pct. 5 din același Cod, poate fi însă aplicată numai dacă prin încălcarea formelor de procedură s-a pricinuit părții o vătămare ce nu se poate înlătura decât prin anularea actelor îndeplinite astfel, condiție care nu este îndeplinită în speță, partea neindicând o vătămare suferită ca efect al necomunicării încheierilor.

Totodată, verificând conținutul sentinței, Înalta Curte constatată că judecătorul primei instanțe a expus clar, logic și convingător argumentele care i-au fondat soluția și care au determinat înlăturarea apărărilor părților, fiind îndeplinite exigențele art. 261 alin. (1) pct. 5 C.pr.civ.

Așa cum rezultă din expunerea rezumativă cuprinsă la pct. 1 al prezentei decizii, Curtea de apel a fost investită cu excepția de nelegalitate parțială a H.G. nr. 1705/2006, pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu privire la imobilul înscris la poziția MF 108348 din Anexa nr. 3, cuprinzând Lista bunurilor concesionate, închiriate, date cu titlu gratuit (Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale), cu drept de administrare aparținând A.D.S.

Hotărârea de Guvern are natura juridică a unui act administrativ individual emis în aplicarea art. 20 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, putând face obiectul unei excepții de nelegalitate în temeiul art. 4 din Legea nr.554/2004, care instituie o cale indirectă de control

judecătorească al actului administrativ, alături de acțiunea directă, întemeiată pe prevederile art. 1 și 8 din aceeași lege.

Interesul invocării excepției, constând în înrâurirea pe care actul administrativ o are asupra soluționării litigiului de fond, este verificat în prealabil de instanța în fața căreia se invocă excepția de nelegalitate, conform art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, instanța de contencios administrativ investită în acest mod având de verificat concordanța actului administrativ cu normele cu forță juridică superioară aplicabile, atât din punctul de vedere al respectării procedurii de emitere, cât și din cel al normelor de drept material, fără a i se putea reproșa că s-a substituit instanței care judecă fondul dreptului.

În speță, fiind vorba despre o hotărâre de guvern care atestă domeniul public al statului, cu referire la un teren inclus în inventarul centralizat prin prisma destinației sale – cercetarea științifică în domeniul agricol – legalitatea a fost verificată prin raportare la prevederile corespunzătoare din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia (art. 6), Legea nr. 18/1991 a fondului funciar (art. 35) și H.G. nr. 517/1999, privind delimitarea suprafețelor de teren strict necesare pentru cercetarea și producerea de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și de animale de rasă și trecerea terenurilor destinate producției, aflate în administrarea institutelor stațiunilor de cercetare și producție agricolă, în domeniul privat al statului, adoptată în temeiul art. 35 din Legea nr. 18/1991 și al art. 10 din Legea nr. 218/1998.

Prima instanță a reținut corect, în raport cu natura și conținutul H.G. nr. 1705/2006, că aceasta nu constituie în sine un titlu de proprietate în favoarea statului, ci are ca efect doar aprobarea inventarului centralizat întocmit conform art. 20 din Legea nr. 213/1998 și plasarea

bunurilor inventariate într-un anumit regim juridic, motiv pentru care, în fundamentarea deciziei administrative, autoritatea emitentă trebuia să prezinte un titlu valabil în baza căreia statul a dobândit proprietatea, conform art. 6 alin. (1) din Legea nr. 213/1998; alineatul (3) al aceluiași articol conferă instanțelor judecătorești atribuția de a stabili valabilitatea titlului, fără a impune condiția investirii lor printr-o acțiune directă, așa cum sugerează recurenții pârâți M.F.P., A.D.S., Academia de Științe Agricole și Silvice G.I.S.

În altă ordine de idei, instanța de control judiciar constată judicios și argumentul legat de nerespectarea art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, care a consfințit apartenența la domeniul public a terenurilor proprietate de stat administrate de institutele și stațiunile de cercetări științifice și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și a animalelor de rasă.

Pentru incidența acestui text, era necesar ca terenurile să fie *proprietate de stat* și să facă obiectul unei hotărâri de guvern, adoptată la propunerea Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor, care să delimiteze suprafețele de teren strict necesare cercetării și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și animalelor de rasă și pe cele destinate producției din administrarea institutelor și stațiunilor de cercetare și producția agricolă.

În acest scop a fost adoptată H.G. nr. 517/1999, anterior menționată, al cărei conținut a fost însă corect analizat în sentința recurată, în sensul că nu cuprinde elementele de identificare ale terenurilor, pentru a se putea stabili că se referă și la terenul asupra căruia se derulează litigiul de fond în care a fost invocată excepția de nelegalitate.

Într-adevăr, Anexa nr. 1 a H.G. nr. 517/1999, intitulată „Suprafețele de teren din domeniul public al statului, aflate

în administrarea institutelor și stațiunilor de cercetare și producție agricolă”, prevede doar suprafața totală a terenului, suprafața de teren strict necesară cercetării și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și de animale de rasă și suprafața de teren destinată producției, pentru fiecare dintre stațiunile sau institutele de cercetare și producție aflate în listă, fără ca terenurile ce compun acele suprafețe totale să fie individualizate.

Argumente similare se regăsesc și în practica anterioară a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal.

Astfel, prin decizia nr.1080/28 februarie 2012, a fost menținută o soluție de admitere a excepției de nelegalitate a unei poziții din Anexa 4 a H.G. nr. 1705/2006 prin raportare la prevederile art. 7 din Legea nr. 213/1998, care consacră modurile de dobândire a dreptului de proprietate publică, reținându-se că valabilitatea atestării domeniului public al statului este condiționată de existența, ca premisă, a unui mod legal de dobândire a proprietății publice. Același raționament fundamentează și soluția de admitere a acțiunii în anularea parțială a Anexei 1 a H.G. nr. 1705/2006, pronunțată prin decizia nr. 3830 din 30 iunie 2011, în motivarea căreia s-a reținut că nu a fost probată modalitatea prin care terenul în litigiu a intrat în proprietatea statului.

În fine, Înalta Curte reține că atestarea terenului ca făcând parte din domeniul public al statului prin hotărâri de guvern succesive este lipsită de relevanță juridică din perspectiva controlului de legalitate exercitat asupra hotărârii de guvern contestată pe calea excepției de nelegalitate, după cum e lipsită de relevanță, date fiind limitele controlului judecătoresc exercitat pe această cale, în care nu se compară titlurile părților, este și anterioritatea sau posterioritatea ei față de titlul invocat de intimata – reclamantă.

7. Soluția adoptată în recurs și temeiul legal al acesteia

Având în vedere toate considerentele expuse, în temeiul art. 312 alin. (1) C.pr.civ., Înalta Curte a respins recursurile formulate potrivit art. 4 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 ca nefondate, mai puțin recursul Academiei de Științe Agricole și Silvicultură G.I.S., care a fost respins ca tardiv formulat.