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

Legislaţie relevantă:

Legea nr. 213/1998

Legea nr. 554/2004, art. 4

Includerea unui imobil în inventarul centralizat al bunurilor aparţinând domeniului public al statului nu constituie, în sine, un titlu de proprietate în favoarea statului, valabilitatea atestării domeniului public al statului fiind condiţionată de existenţa, ca premisă, a unui mod legal de dobândire a proprietăţii publice.

Decizia nr. 561 din 7 februarie 2014

Prin încheierea pronunţată de Tribunalul Bucureşti, Secţia a III-a civilă în dosarul nr. xx93/299/2009, Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal a fost învestită, în temeiul art.4 din Legea nr.554/2004, cu soluţionarea *excepţiei 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 excepţia).

În motivarea excepţiei, 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 şi Dezvoltării Rurale)*", cu drept de administrare aparţinând Agenţiei Domeniilor Statului, la poziţia MF nr.108348 este înscris terenul în suprafaţa de 430 ha situat în Bucureşti.

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 situaţie, ar trebui să fie pe deplin aplicabile toate prevederile Legii nr.213/1998, atât în ceea ce priveşte bunurile care fac parte din domeniul public al statului, cât şi în ceea ce priveşte obligativitatea întocmirii inventarului bunurilor aflate în domeniul public al statului, condiţia *sine qua non* pentru ca un bun să aparţină domeniului public sau privat fiind înscrisă în art.6 alin.(l) 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 şi fără respectarea Constituţiei, a tratatelor internaţionale şi a legilor în vigoare, cum este cazul în speţă.

În acest sens, reclamanta a arătat că intimata Staţiunea de Cercetare şi Dezvoltare pentru Pomicultură B. nu a făcut dovada faptului că statul a dobândit cu titlu valabil terenul în suprafaţă de 22.293.9 mp înscris în titlul de proprietate nr. xxx443/2008, în condiţiile 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 folosinţă, astfel că niciunul dintre terenurile preluate în baza Decretului nr.115/1959 nu a intrat în proprietatea statului, în sensul art.6 alin.(l) din Legea nr.213/1998.

Or, în speţă, terenul menţionat în Titlul de proprietate nr. xxx443/2008, deşi nu a intrat în proprietatea statului printr-un titlu valabil, făcând parte din suprafaţa de 430 ha situată în Bucureşti, 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.(l) şi art.20 alin. (2) din Legea nr.213/1998, în ceea ce priveşte suprafaţa de 22.239 mp menţionată în Titlul de proprietate nr. xxx443/18.04.2008 emis de Comisia pentru stabilirea dreptului de proprietate asupra terenurilor Bucureşti.

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 suprafeţe intrate în patrimoniul său în conformitate cu prevederile legale existente până la data de 1 ianuarie 1990 şi înregistrate ca atare în sistemul de evidenţă al cadastrului funciar general şi în amenajamentele silvice."*

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

În speţă, 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 şi Constituţiei în vigoare la acea vreme.

În consecinţa, pct. MF 108348 din Anexa 3 la H.G. nr.1705/2006, încalcă şi 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, "*suprafeţele de teren trecute, potrivit Legii nr. 147/2004, în administrarea institutelor, unităţilor, centrelor, staţiunilor de cercetare-dezvoltare din domeniul agricol, precum si a instituţiilor de învăţământ superior agricol şi silvic rămân în administrarea acestora, cu excepţia terenurilor agricole preluate de la foştii proprietari şi solicitate de persoanele îndreptăţite la reconstituire, precum şi a celor prevăzute în anexa nr. 61˝*

Reclamanta a afirmat că intimata a indus în eroare instanţa 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 menţionat în titlul de proprietate nr. xxx443/2008 a fost restituit prin compensare pe alt amplasament. Însă, această susţinere s-a dovedit a fi falsă, raportat la actele de proprietate prezentate şi 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.

Distincţia între reconstituirea şi constituirea dreptului de proprietate nu este una lipsită de esenţă, întrucât Legea nr.18/1991 conţine prevederi favorabile reconstituirii dreptului de proprietate asupra unor terenuri aflate într-o situaţie speciala, fără a permite şi constituirea dreptului de proprietate în asemenea situaţii.

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

în mod expres faptul că nu pot rămâne în administrarea institutelor, unităţilor, centrelor, staţiunilor de cercetare-dezvoltare din domeniul agricol, precum şi a instituţiilor de învăţământ superior agricol şi silvic terenurile agricole preluate de la foştii proprietari şi solicitate de persoanele îndreptăţite la reconstituire.

Or, în prezenta cauză, reclamanta a solicitat şi a obţinut reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenului menţionat 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 suprafaţă de 22.239 mp nu a rămas în administrarea vreunui instituţii de stat, iar pe cale de consecinţă nu putea fi inclus în suprafaţa de 430 ha menţionată 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 şi prevederile art.223 teza I din Legea nr.290/2002.

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

Pârâtele Staţiunea de Cercetare şi Dezvoltare pentru Pomicultură B. şi Academia de Ştiinţe Agricole şi Silvice G.I.S. au depus note de scrise, solicitând respingerea excepţiei de nelegalitate, ca neîntemeiată.

2.*Hotărârea Curţii de Apel*

Prin sentinţa nr.971 din 12 martie 2013, Curtea de Apel Bucureşti, Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal a respins excepţia inadmisibilităţii excepţiei de

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

Cu privire la admisibilitatea excepţiei de nelegalitate, prima instanţă a reţinut că interpretarea constantă a instanţelor de judecată este în sensul că art. 4 din Legea nr.554/2004 permite contestarea cu excepţie de nelegalitate atât a actelor administrative cu caracter individual cât şi a celor cu caracter normativ. În speţă este vorba de un act de aprobare a unui inventar cu bunurile proprietate publică, atât persoanele destinatare cât şi drepturile fiind precis determinate, fapt care conferă actului caracteristicile unui act administrativ individual.

În ceea ce priveşte *fondul excepţiei de nelegalitate*, prima instanţă a reţinut următoarele:

Raportat la art. 6 din Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică şi 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 şi 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 condiţiile în care s-ar fi respectat exigenţele impuse de Constituţia României pentru exproprierea unui bun pentru cauză de utilitate publică.

Aşadar, 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 competenţa instanţelor de a verifica valabilitatea titlului, statului dar

nu impune o anumită procedură şi nici nu se deduce că instanţele pot verifica valabilitatea titlului doar în cadrul unei acţiuni având acest obiect.

La aceeaşi concluzie se ajunge şi din analiza art. 35 alin. (1) şi (2) din Legea nr.18/1991, în sensul că şi acest articol condiţionează apartenenţa bunului la proprietatea statului, de intrarea acestuia în patrimoniu, conform dispoziţiilor legale în vigoare în perioada regimului comunist.

Alineatul (2) invocat de intimaţi, se referă în mod expres la terenuri *proprietate de stat.* Aşadar, pentru ca un teren destinat cercetării şi producerii de seminţe şi material săditor din categorii biologice superioare şi a animalelor de rasă să aparţină 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 dispoziţiile legilor în vigoare la acea epocă.

În opinia primei instanţe, 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 semnificaţia 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 menţionată, terenul nu este identificat pentru a se putea stabili că actul respectiv se referă şi la terenul pretins de petentă. Doar prin actul atacat, prin care s-a însuşit 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 şi, deci, îi lezează drepturile.

3.Recursurile exercitate în cauză

Pârâţii au atacat cu recurs sentinţa Curţii de Apel, după cum urmează :

3.1.Guvernul României a criticat sentinţa pentru motive pe care le-a încadrat în prevederile art. 304 pct. 5 şi 9 C.pr.civ., arătând, pe de o parte, că hotărârea primei instanţe este lovită de nulitate, conform art. 105 alin. (2) C.pr.civ., şi pe de altă parte, că soluţia de admitere a excepţiei de nelegalitate a fost pronunţată cu încălcarea şi aplicarea greşită 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 Constituţia României, a art. 20 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia şi a normelor de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000 şi de Regulamentul aprobat prin H.G. 50/2005, imobilul în litigiu fiind inventariat ca aparţinând domeniul public al statului, în administrarea Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale, prin Agenţia 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 instanţa a fost învestită în temeiul art. 4 din Legea nr. 554/2004, dar prin soluţia pronunţată s-a comportat ca într-o acţiune în anulare , cercetând legalitatea actului administrativ prin raportare la pretinsa vătămare adusă reclamantului într-un drept sau într-un interes legitim.

În speţă, autoarea excepţiei 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 judecăţii.

În acest context, Guvernul României a apreciat că instanţa de fond s-a raportat în mod eronat la prevederile art. 35 din Legea nr. 18/1991 şi nu a ţinut 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) şi, pe de altă parte, că hotărârea de guvern nu creează drepturi noi, nu stabileşte şi nu modifică regimul bunurilor inventariate.

3.2. Recurentul pârât Ministerul Finanţelor Publice şi-a întemeiat calea de atac pe prevederile art. 304 pct. 5,7,9 şi 304^1 C.pr.civ., arătând că instanţa de fond a nesocotit apărările formulate, fără a indica motivele de fapt şi de drept pentru care le-a înlăturat, şi a preluat susţinerile reclamantei, cu toate că aspectele invocate puteau fi analizate doar într-o acţiune în anularea actului administrativ.

În plus, recurentul pârât a arătat că prima instanţă a interpretat greşit prevederile art. 6 alin. (3) din Legea nr. 213/1998 şi s-a substituit unei instanţe de drept comun, singura în măsură să se pronunţe cu privire la valabilitatea titlului asupra unui bun preluat de stat, în condiţiile art. 6 din Legea nr. 213/1998.

În fine, recurentul Ministerul Finanţelor Publice a arătat că instanţa s-a raportat la alte acte normative decât cele în aplicarea cărora a fost adoptată H.G. nr. 1705/2006, depăşind limitele învestirii sale cu excepţia de nelegalitate, fără a ţine seama că H.G. nr. 1705/2006 nu a stabilit, prin ea însăşi, 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, Staţiunea de Cercetare – Dezvoltare pentru Pomicultură Băneasa a făcut o expunere a reglementărilor succesive privind regimul juridic al terenurilor staţiunilor de cercetare agricolă, începând cu Decretul nr. 704/1969, şi a conchis că acestea conferă o dublă protecţie, determinată, pe de o parte, de apartenenţa terenurilor la domeniul public al statului şi, pe de altă parte, de afectaţiunea lor specială, constând în cercetarea ştiinţifică în domeniu agricol.

În acest context, a arătat că sentinţa atacată a fost pronunţată cu interpretarea şi aplicarea greşită 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 aparţinând domeniului public al statului, apartenenţa suprafeţelor de teren la domeniul public al statului fiind stabilită în baza unor alte acte normative: Legea nr. 213/1991 şi Legea nr. 268/2001.

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

În opinia acestei recurente raţionamentul instanţei 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 şi a titlului de proprietate poziţia A.D.S. a fost constantă, în sensul că protocolul de predare – primire a fost întocmit cu respectarea prevederilor legale, în baza documentaţiei

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

3.5. Academia de Ştiinţe Agricole şi Silvice G.I.S. a criticat sentinţa în temeiul art. 304 pct. 9 şi art. 304^1 C.pr.civ., arătând că alegaţiile reclamantei cu privire la faptul ca terenul înscris in 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 Staţiunea de Cercetare Dezvoltare pentru Pomicultura B. nu a putut face dovada valabilităţii acestui titlu sunt străine de cauza. În speţă, nu staţiunea trebuia sa facă dovada valabilităţii titlului de proprietate al statului, ci reclamanta trebuia să facă dovada, cu o hotărâre judecătorească, ca titlul statului nu este valabil şi 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 staţiuni, ce au făcut parte din fosta proprietate Montesquieu, în baza Decretului nr.91/1950, şi le-a stabilit o destinaţie specială respectiv pentru cercetare în agricultură, fiind alipite proprietăţii de 40 de ha a I.C.A.R., suprafaţa dată în acest sens prin art.9 din Legea din 1932 de modificare a Legii de înfiinţare 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 destinaţia 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 intimatei – reclamante, nu are nici o înrâurire asupra soluţionării cauzei.

4. Apărările intimaţilor

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

R.R.V. şi Subcomisia sectorului 1 al Municipiului Bucureşti 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 recurenţi.

În esenţă, fiecare dintre intimatele menţionate a arătat că instanţa a soluţionat excepţia de nelegalitate în limitele atribuţiilor şi cu respectarea procedurii prevăzute în art. 4 din Legea nr. 554/2004, iar legalitatea H.G. nr. 1705/2006 rezultă din inexistenţa unei dovezi a trecerii terenului în domeniul public al statului.

5. Procedura derulată în recurs

În cadrul cererii sale de recurs, Academia de Ştiinţe Agricole şi Silvice G.I.S. a solicitat repunerea în termenul de declarare a căii de atac, arătând că sentinţa 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. şi 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 dovedeşte că a fost împiedicată dintr-o împrejurare mai presus de voinţa ei”).

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

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

6. Considerentele Înaltei Curţi asupra recursurilor

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

Potrivit normei speciale cuprinse în art. 4 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în forma în vigoare la data declanşării litigiului, soluţia pronunţată de instanţa de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în termen de 5 zile de la comunicare şi se judecă de urgenţă şi 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 situaţiile în care „legea nu prevede altfel”.

Constatând că, în speţă, părţii indicate mai sus i-a fost comunicată sentinţa atacată la data de 28 noiembrie 2013, iar recursul a fost expediat prin poştă 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. şi, urmare a decăderii recurentei pârâte din dreptul de a exercita calea de atac, a respins recursul Academiei de Ştiinţe Agricole şi Silvice G.I.S. ca tardiv formulat.

6.2. Cu privire la legalitatea sentinţei atacate

Examinând cauza prin prisma criticilor cuprinse în celelalte cereri de recurs, pe care le va grupa şi analiza împreună, corespunzător motivelor de reformare invocate şi 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., şi vizează necomunicarea încheierii de dezbateri din data de 12 februarie 2013 şi a încheierilor ulterioare de amânare a pronunţării, existente la dosarul Curţii 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 acelaşi Cod, poate fi însă aplicată numai dacă prin încălcarea formelor de procedură s-a pricinuit părţii o vătămare ce nu se poate înlătura decât prin anularea actelor îndeplinite astfel, condiţie care nu este îndeplinită în speţă, partea neindicând o vătămare suferită ca efect al necomunicării încheierilor.

Totodată, verificând conţinutul sentinţei, Înalta Curte constatată că judecătorul primei instanţe a expus clar, logic şi convingător argumentele care i-au fondat soluţia şi care au determinat înlăturarea apărărilor părţilor, fiind îndeplinite exigenţele art. 261 alin. (1) pct. 5 C.pr.civ.

Aşa cum rezultă din expunerea rezumativă cuprinsă la pct. 1 al prezentei decizii, Curtea de apel a fost învestită cu excepţia de nelegalitate parţială a H.G. nr. 1705/2006, pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu privire la imobilul înscris la poziţia MF 108348 din Anexa nr. 3, cuprinzând Lista bunurilor concesionate, închiriate, date cu titlu gratuit (Ministerul Agriculturii, Pădurilor şi Dezvoltării Rurale), cu drept de administrare aparţinând 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 şi regimul juridic al acesteia, putând face obiectul unei excepţii de nelegalitate în temeiul art. 4 din Legea nr.554/2004, care instituie o cale indirectă de control

judecătoresc al actului administrativ, alături de acţiunea directă, întemeiată pe prevederile art. 1 şi 8 din aceeaşi lege.

Interesul invocării excepţiei, constând în înrâurirea pe care actul administrativ o are asupra soluţionării litigiului de fond, este verificat în prealabil de instanţa în faţa căreia se invocă excepţia de nelegalitate, conform art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, instanţa de contencios administrativ investită în acest mod având de verificat concordanţa actului administrativ cu normele cu forţă juridică superioară aplicabile, atât din punctul de vedere al respectării procedurii de emitere, cât şi din cel al normelor de drept material, fără a i se putea reproşa că s-a substituit instanţei care judecă fondul dreptului.

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

Prima instanţă a reţinut corect, în raport cu natura şi conţinutul 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 şi 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 aceluiaşi articol conferă instanţelor judecătoreşti atribuţia de a stabili valabilitatea titlului, fără a impune condiţia investirii lor printr-o acţiune directă, aşa cum sugerează recurenţii pârâţi M.F.P., A.D.S., Academia de Ştiinţe Agricole şi Silvice G.I.S.

În altă ordine de idei, instanţa de control judiciar constată judicios şi argumentul legat de nerespectarea art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, care a consfinţit apartenenţa la domeniul public a terenurilor proprietate de stat administrate de institutele şi staţiunile de cercetări ştiinţifice şi producerii de seminţe şi material săditor din categorii biologice superioare şi a animalelor de rasă.

Pentru incidenţa acestui text, era necesar ca terenurile să fie *proprietate de stat* şi să facă obiectul unei hotărâri de guvern, adoptată la propunerea Ministerul Agriculturii, Alimentaţiei şi Pădurilor, care să delimiteze suprafeţele de teren strict necesare cercetării şi producerii de seminţe şi material săditor din categorii biologice superioare şi animalelor de rasă şi pe cele destinate producţiei din administrarea institutelor şi staţiunilor de cercetare şi producţia agricolă.

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

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

în administrarea institutelor şi staţiunilor de cercetare şi producţie agricolă”, prevede doar suprafaţa totală a terenului, suprafaţa de teren strict necesară cercetării şi producerii de seminţe şi material săditor din categorii biologice superioare şi de animale de rasă şi suprafaţa de teren destinată producţiei, pentru fiecare dintre staţiunile sau institutele de cercetare şi producţie aflate în listă, fără ca terenurile ce compun acele suprafeţe totale să fie individualizate.

Argumente similare se regăsesc şi în practica anterioară a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Secţia de contencios administrativ şi fiscal.

Astfel, prin decizia nr.1080/28 februarie 2012, a fost menţinută o soluţie de admitere a excepţiei de nelegalitate a unei poziţii 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, reţinându-se că valabilitatea atestării domeniului public al statului este condiţionată de existenţa, ca premisă, a unui mod legal de dobândire a proprietăţii publice. Acelaşi raţionament fundamentează şi soluţia de admitere a acţiunii în anularea parţială a Anexei 1 a H.G. nr. 1705/2006, pronunţată prin decizia nr. 3830 din 30 iunie 2011, în motivarea căreia s-a reţinut că nu a fost probată modalitatea prin care terenul în litigiu a intrat în proprietatea statului.

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

7. Soluţia adoptată în recurs şi 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 puţin recursul Academiei de Ştiinţe Agricole şi Silvice G.I.S., care a fost respins ca tardiv formulat.