

**ROMANIA**  
**CURTEA DE APEL BRASOV**  
**Secția de Contencios Administrativ și Fiscal**

**DOSAR NR. (...)/(...)/2015**

**ÎNCHIEIERE**

Ședința publică de la 22 martie 2016

Completul compus din:

PREȘEDINTE M.I.M - judecător

Judecător R.M.G.

Judecător I.Ț.

Grefier T.S.

Pe rol fiind soluționarea recursului declarat de pârâții M.S.P.C.L.S.G. împotriva sentinței civile nr.884 din 13 noiembrie 2015, pronunțată de Tribunalul Covasna - secția civilă, în dosarul nr.283/119/2015, având ca obiect „anulare act emis de autorități publice locale”.

La apelul nominal făcut în ședința publică se constată lipsa părților.

Procedura este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, care arată că, s-a depus la dosar prin serviciul registratură al instanței, punct de vedere, formulat de intimatul reclamant Prefectul Județului Covasna, cu privire la sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile asupra unei chestiuni de drept, comunicat și recurenților pârâți, dovezile de comunicare aflându-se la filele 57-58 în dosar.

Nemaifiind alte cereri de formulat și nici alte incidente de soluționat, instanța constată cauza în stare de judecată, având în vedere că recurenți pârâți au solicitat în cuprinsul cererii de recurs judecarea cauzei și în lipsă, rămâne în pronunțare asupra cererii de sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, cerere formulată de recurenți pârâți.

**CURTEA**

Pentru a da posibilitatea părților să depună la dosar concluzii scrise, în conformitate cu dispozițiile art. 394 alin. 2 din noul Cod de procedură civilă, precum și în baza art. 396 alin.1 din noul Cod de procedură civilă, urmează a amâna pronunțarea cauzei;

Pronunțarea hotărârii urmează a se face în condițiile art.396 alin.2 noul Cod procedură civilă, prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

**DISPUNE**

Amână pronunțarea în cauză la data de 05 aprilie 2016.

Pronunțată în ședința publică, azi 22 martie 2016.

Președinte  
M.I.M.

Judecător  
R.G.M.

Judecător  
I.Ț.

Grefier  
T.S.

# ROMÂNIA

## CURTEA DE APEL BRAȘOV SECȚIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DOSAR NR. (...)/(...)/2015

### ÎNCHEIERE

Ședința publică de la 05 Aprilie 2016

Completul compus din:

PREȘEDINTE M.I.M - judecător

Judecător R.M.G.

Judecător I.Ț.

Grefier T.S.

Pentru astăzi fiind amânată pronunțarea asupra recursului declarat de pârâții M.S.P.C.L.S.G. împotriva sentinței civile nr. (...)/(...)/2015, pronunțată de Tribunalul Covasna - secția civilă, în dosarul nr. (...)/(...)/2015, având ca obiect „anulare act emis de autorități publice locale”.

Dezbaterile în cauza de față, au avut loc în ședința publică din data de 22 martie 2016, când părțile au lipsit, iar consemnările din încheierea de ședință din aceea zi, fac parte integrantă din prezenta hotărâre, iar instanța în baza art.396 alin.1 din Noul Cod de Procedură Civilă, pentru a da posibilitatea părților să depună concluzii scrise a amânat pronunțarea la data de 05 aprilie 2016.

### CURTEA

*Analizând lucrările dosarului,*

**I. Constată admisibilitatea sesizării**, în conformitate cu prevederile art. 519 din Codul de procedură civilă adoptat prin Legea nr. 134/2010, motivat de faptul că:

**1. De lămurirea modului de interpretare** a dispozițiilor ce fac obiectul întrebărilor, respectiv „Având în vedere că art. 36 alin.1 din Legea nr. 18/ 1991 cu modificările și completările ulterioare conține ca normă de trimitere art. 26 din Legea nr. 18 /1991, această din urmă normă juridică se interpretează în forma sa inițială, de la data intrării în vigoare a Legii nr. 18/1991, raportat la art. 16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative?

*Dispozițiile art. 26 din Legea nr. 18 /1991 sunt în contradicție cu art. 1138 din Codul Civil și, în consecință, se consideră abrogate în lumina prevederilor art. 230 lit.bb din Legea nr. 71/2011 privind punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind codul civil, conform căreia „se abrogă orice alte dispoziții contrare Noului Cod Civil chiar dacă acestea sunt cuprinse în legi speciale”?* **depinde soluționarea** recursului împotriva sentinței având ca obiect stabilirea valabilității hotărârii de consiliu local de trecere a terenului din domeniul public în domeniul privat al unității administrativ teritoriale, întrucât motivul de recurs invocat în cauză vizează tocmai interpretarea acestor dispoziții legale în vederea stabilirii regimului juridic al terenului în speță.

**2. Problemele de drept enunțate sunt noi** deoarece se constată că prevederile art. 36 alin.1 din Legea nr. 18/ 1991 cu modificările și completările ulterioare care conțin ca normă de trimitere art. 26 din Legea nr. 18 /1991 nu au fost analizate, până la acest moment, iar aplicarea dispozițiilor evocate anterior comportă interpretări diferite, fiind necesară intervenția Înaltei Curți de Casație și Justiție și pronunțarea unei decizii pentru interpretarea unitară a normelor, decizie cu efect obligatoriu pentru toate instanțele de judecată, în condițiile art.521 alin.3 c.pr.civ.

Referitor la această condiție de admisibilitate, prin deciziile nr. 1 și 2 pronunțate în data de 17.02.2014 de către Înalta Curte de Casație și Justiție în complet pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, s-a reținut că cerința noutății este îndeplinită nu numai atunci când chestiunea de drept își are izvorul în reglementările nou-intrate în vigoare, ci și atunci când se referă la o normă juridică intrată în vigoare cu mai mult timp în urmă, dar a cărei aplicare a devenit actuală ulterior. S-a mai reținut că, în această ultimă situație, în stabilirea elementului de noutate a chestiunii de drept a cărei interpretare se solicită, trebuie plecat de la premisele asigurării funcției mecanismului hotărârii prealabile de prevenire a practicii judiciare neunitare și al evitării paralelismului și suprapunerii cu mecanismul recursului în interesul legii.

O interpretare restrictivă a cerinței noutății problemei de drept supuse dezlegării ar goli de conținut mecanismul hotărârii prealabile, care are drept scop prevenirea dezvoltării practicii neunitare și l-ar face, în fapt, inabordabil de către instanțele de judecată care se confruntă cu necesitatea dezlegării unitare a chestiunii respective, având în vedere și diferența de regim dintre mecanismul evocat mai sus și cel al recursului în interesul legii, cel din urmă nefiind la îndemâna instanței care soluționează cauza, întrucât nu s-a identificat o practică contradictorie și consistentă din punct de vedere cantitativ.

De altfel, prin decizia nr. (...) /2014 Înalta Curte de Casație și Justiție a dezlegat modul de interpretare și aplicare a modificării aduse prin Legea nr. 212/2008 dispozițiilor art. 36 din Legea nr. 1/2000.

3. problemele de drept nu fac obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, conform evidențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție, consultate astăzi, 05.04.2016.

## **II. Expunerea succintă a procesului.**

Prin acțiunea introductivă, reclamantul P.J.C. a chemat în judecată pârâțul C.L.S.G. solicitând instanței ca prin hotărârea ce o va pronunța să dispună anularea Hotărârii nr. 22 din 29.01.2015 emisă de pârâta C.L.S.G. privind reglementarea situației juridice a unui teren situat în municipiul Sfântu Gheorghe.

În motivarea cererii, se arată că, *în fapt*, prin Hotărârea de mai sus se aprobă înscrierea dreptului de proprietate privată al Municipiului Sfântu Gheorghe și dreptul de administrare al C.L.S.G. asupra terenului înscris în CF 30552 Sfântu Gheorghe sub nr. top 2117/7/4, hotărârea având ca temei legal special art. 36 alin. 1 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar republicată și art. 553 și 1138 din Codul civil.

Arată reclamanta că potrivit extraselor de carte funciară anexate Hotărârii atacate terenul ce face obiectul trecerii în proprietatea privată a municipiului este înscris în proprietatea Statului Român anterior anului 1989, în temeiul sentinței civile nr. 278/1957 a Tribunalului Mixt Sfântu Gheorghe.

Invocând prevederile art. 26, 36 alin. 1 din Legea nr. 18/1991 și art. 553, art. 1138 Cod civil, reclamanta arată că din acestea rezultă că terenurile aflate în proprietatea statului, situate în intravilanul localităților și care sunt în administrarea primăriilor, la data intrării în vigoare a Legii nr. 18/1991, trec în proprietatea unităților administrativ-teritoriale respective, urmând regimul juridic al terenurilor prevăzute la art. 26 din Legea nr. 18/1991. Terenurile prevăzute la art. 36 din Legea nr. 18/1991 nu mai pot fi trecute în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale, ci numai în proprietatea publică a acestora.

Se arată că în speță nu sunt aplicabile prevederile art. 553 și 1138 din Codul civil, prevederi care stabilesc regimul juridic al bunurilor dobândite de unitățile administrativ-teritoriale cu titlu de moștenire vacantă deoarece terenurile ce fac obiectul Hotărârii atacate nr. 22/2015 sunt în proprietatea Statului Român conform sentinței de mai sus, iar nu în proprietatea unor persoane fizice. Bunurile aflate în proprietatea Statului Român la data intrării în vigoare a Legii nr. 18/1991 – precum cele în speță nu pot fi dobândite cu titlu de moștenire vacantă de către o unitate administrativ-teritorială.

Astfel, singurul temei de drept rămâne art. 36 din Legea nr. 18/1991, dar care obligă consiliul local să treacă aceste imobile în domeniul public al municipiului, iar nu în domeniul privat al acestuia.

Pârâțul C.L.S.G a depus *întâmpinare* prin care a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

*În motivarea întâmpinării* se arată că temeiul legal special al hotărârii atacate îl constituie art.36 alin 1 din Legea nr. 18/1991 conform căruia „terenurile aflate în proprietatea statului, situate în intravilanul localităților și care sunt în administrarea primăriilor, la data prezentei legi, trec în proprietatea comunelor, orașelor sau a municipiilor urmând regimul juridic al terenurilor prevăzute la art. 26, normă ce prevede că „terenurile situate în intravilanul localităților, rămase la dispoziția autorităților administrației publice locale, de la persoanele care au decedat și/sau nu au moștenitori, trec în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale respective, în baza certificatului de vacanță succesorală eliberat de notarul public.”

Totodată art. 1138 din Noul Cod Civil prevede că „Moștenirile vacante revin comunei, orașului sau după caz municipiului în a cărui rază teritorială se aflau bunurile la data deschiderii moștenirii și intră în domeniul lor privat.”, iar art. 230 lit. b din Legea 71/2011 privind punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, prevede că se abrogă orice alte dispoziții contrare Noului Cod Civil, chiar dacă acestea sunt cuprinse în legi speciale. Având în vedere abrogarea expresă indirectă a art. 26 din Legea nr.18/1991 acesta nu mai produce efecte.

Art. 2 din Legea 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil prevede că ori de câte ori legi speciale sau complementare Codului civil fac trimitere la „Codicele civil” sau Codul civil din 1864, sau la dispoziții abrogate ori modificate prin prezenta lege, trimiterea se consideră a fi făcută la dispozițiile corespunzătoare care le înlocuiesc, textul abrogat fiind înlocuit de norma din legea nouă.

Se arată că art. 1 din Legea sus amintită prevede că obiectul noului cod civil a avut ca principal obiect punerea de acord a legislației civile existente cu prevederile codului, precum și soluționarea conflictului de legi rezultând din intrarea în vigoare a Codului, considerente față de care pârâta consideră că acțiunea introdusă se bazează pe o normă juridică care nu mai are efecte juridice.

În acest sens, arată pârâta că art.36 din Legea 18/1991 care face trimitere la art. 26 din lege nu a fost modificat de la republicarea legii apărut în MO nr. 1 din 5 ianuarie 1998. Din aceste prevederi legale reiese fără echivoc intenția legiuitorului ca terenurile în cauză să facă parte din domeniul privat al unităților administrative teritoriale, iar art. 26 din Legea 18/1991 a fost modificat prin articolul unic din Legea nr. 158/2010, fără să se facă vreo referire la art. 36 (care conține trimiterea la art. 26 ).

În continuare, se arată că dreptul de proprietate privată asupra terenurilor intravilane în favoarea unităților administrativ teritoriale s-a născut în virtutea legii la data intrării în vigoare a Legii nr.18/1991 iar înscrierea acestui drept în carte funciară avea drept scop numai opozabilitatea față de terți, acest drept de proprietate născut ope legis, nefiind transcris automat și în cărțile funciare, deoarece OCPI - Covasna, în lipsa unei hotărâri de consiliu (act autentic prevăzut de art. 24 din Legea 7/1996) nu a radiat dreptul de proprietate a statului.

Având în vedere că transcrierea necesita un mare volum de muncă și fonduri bănești pentru elaborarea documentațiilor topografice, înscrierile asupra dreptului de proprietate a municipiului au avut loc doar atunci când municipalitatea a avut nevoie de identificarea proprietății prin carte funciară.

Pe de altă parte prevederile art.3 Legii nr. 213/1998 sunt extrem de clare în ceea ce privește apartenența bunurilor în domeniul public. Nu se poate concepe ca un teren, ce are destinație de grădină și constituie un teren aferent unei construcții proprietatea privată a unui cetățean, să fie catalogat ca domeniul public.

În concluzie, se arată că acțiunea se întemeiază pe o prevedere legală abrogată, motiv pentru care se impune respingerea acesteia.

Prima instanță, Tribunalul Covasna, prin sentința civilă nr.(...)/(...)2015 a admis acțiunea formulată și a anulat Hotărârea nr. 22 din 29.01.2015 emisă de pârâta C.L.S.G privind reglementarea situației juridice a unui teren situat în municipiul Sfântu Gheorghe.

Tribunalul a reținut, în fapt, asupra terenului de mai sus identificat în CF 30552 Sfântu Gheorghe sub nr. top 2117/7/4 a fost întabulat în anul 1957 dreptul de proprietate în favoarea

Statului Român în temeiul sentinței civile nr. 278/1957 a Tribunalului Mixt Sfântu Gheorghe, astfel că, în condițiile în care la data intrării în vigoare a Legii 18/1991 acest teren aflat în intravilanul Municipiului Sfântu Gheorghe se afla în proprietate statului român, regimul său juridic a fost reglementat de *art. 36 alin. 1 din Legea 18/1991* potrivit căruia „terenurile aflate în proprietatea statului, situate în intravilanul localităților și care sunt în administrarea primăriilor, la data prezentei legi, trec în proprietatea comunelor, orașelor sau a municipiilor, urmând regimul juridic al terenurilor prevăzute la art. 26.”

În ceea ce privește norma la care trimite textul de mai sus, și anume art. 26 din Legea 18/1991, instanța a reținut că aceasta anterior formei actuale date prin Legea 158/2010 că „Terenurile situate în intravilanul localității, care au aparținut cooperativelor sau altor persoane care au decedat, în ambele cazuri fără moștenitori, trec în proprietatea comunei, orașului sau a municipiului, după caz, și în administrarea primăriilor, pentru a fi vândute, concesionate ori date în folosință celor care solicită să-și construiască locuințe și nu au teren, ori pentru amplasarea de obiective social-culturale sau cu caracter productiv, potrivit legii, ori pentru compensările prevăzute la art. 24”.

Ulterior însă prin Legea 158/2010 acest text al *art. 26 din Legea 18/1991* a fost modificat stipulându-se în mod expres că: „(1) Terenurile situate în intravilanul localităților, rămase la dispoziția autorităților administrației publice locale, de la persoanele care au decedat și/sau nu au moștenitori, trec în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale respective, în baza certificatului de vacanță succesorală eliberat de notarul public. În acest sens, secretarul unității administrativ-teritoriale are obligația ca, în termen de 30 de zile de la înregistrarea fiecărui deces al persoanelor respective, să comunice camerei notarilor publici competente datele prevăzute la art. 68 din Legea ...nr. 36/1995, cu modificările și completările ulterioare, în vederea dezbaterii procedurii succesorale... (2) Schimbarea regimului juridic al terenurilor prevăzute la alin. 1) din proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale respective în proprietatea privată a acestora, este interzisă și se sancționează cu nulitatea absolută.”

Ca atare, instanța a reținut că forma inițială a art. 26 - la care trimite art. 36 - nu arată expres ce formă va îmbrăca proprietatea dobândită de unitatea administrativă asupra acestei categorii de imobile, putând concluziona față de forma textului că acestea deveneau proprietate privată, însă la data emiterii actului administrativ atacat textul este clar și fără echivoc în sensul că aceste imobile intră în proprietate publică a unității administrativ teritoriale, iar nu în domeniul privat, aplicarea aceste norme legale neputând fi emisă, având în vedere că legalitatea actului administrativ se analizează prin raportare la forma normei legale pe care fundamentează la data emiterii acestuia.

În ceea ce privește celelalte norme legale pe care se fundamentează hotărârea, instanța a avut în vedere că *art. 553 din Codul civil* prevede că „(1) Sunt obiect al proprietății private toate bunurile de uz sau de interes privat aparținând persoanelor fizice, persoanelor juridice de drept privat sau de drept public, inclusiv bunurile care alcătuiesc domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale. (2) Moștenirile vacante se constată prin certificat de vacanță succesorală și intră în domeniul privat al comunei, orașului sau municipiului, după caz, fără înscriere în cartea funciară. Imobilele cu privire la care s-a renunțat la dreptul de proprietate conform art. 562 alin. (2) se dobândesc, fără înscriere în cartea funciară de comună, oraș sau municipiu, după caz, și intră în domeniul privat al acestora prin hotărârea consiliu/ui local. (3) Moștenirile vacante și imobilele menționate la alin. (2), aflate în străinătate, se cuvin statului român. (4) Bunurile obiect al proprietății private, indiferent de titular, sunt și rămân în circuitul civil, dacă prin lege nu se dispune altfel. Ele pot fi înstrăinate, pot face obiectul unei urmăriri silite și pot fi dobândite prin orice mod prevăzut de lege.”

Totodată, *art. 1138 din Codul civil* stipulează că „Moștenirile vacante revin comunei, orașului sau, după caz, municipiului în a cărui rază teritorială se aflau bunurile la data deschiderii moștenirii și intră în domeniul lor privat. Este considerată nescrisă orice dispoziție testamentară care, fără a stipula transmiterea bunurilor moștenirii, urmărește să înlăture această regulă.”

În cauză însă, instanța a avut în vedere că art. 36 alin. 1 din același act normativ face trimitere expresă la art. 26 doar în ceea ce privește stabilirea regimului juridic pe care îl vor avea

terenurile ce trec în proprietatea comunelor, orașelor sau a municipiilor; în rest, textul art. 36 alin. 1 din Legea 18/1991 este explicit în privința obiectului dreptului de proprietate publică și anume „terenurile aflate în proprietatea statului, situate în intravilanul localităților și care sunt în administrarea primăriilor, la data prezentei legi”.

Așadar, concluzionând în privința acestui aspect, instanța a arătat că art. 36 alin. 1 reglementează obiectul dreptului de proprietate publică și face trimitere la un alt articol din aceeași lege doar pentru a stabili regimul juridic al acestui drept, nefiind incidente în speță prevederile art. 1138 din noul Cod Civil care se referă la moștenirile vacante ce revin în proprietate comunei, orașului sau după caz municipiului în a cărui rază teritorială se aflau bunurile la data deschiderii moștenirii și intră în domeniul privat al acestor unități administrative deoarece art. 36 alin. 1 are un obiect distinct (terenuri aflate în proprietatea statului) ce nu poate fi extins la alte bunuri (moșteniri vacante).

Pe de altă parte, instanța nu a reținut apărarea pârâtei privind abrogarea articolului 26 din Legea 18/1991, respectiv faptul că acțiunea „se bazează pe o normă juridică care nu mai are efecte juridice” având în vedere că art. 26 din legea 18/1991 nu a fost abrogat „expres indirect” așa cum susține partea pârâtă prin întâmpinare făcând referire în acest sens la art. 2 din legea 71/2011, deoarece art. 26 se referă doar la „terenurile situate în intravilanul localităților, rămase la dispoziția autorităților administrației publice locale, de la persoanele care au decedat și/sau nu au moștenitori” pe când art. 1138 din noul Cod Civil se referă la „moștenirile vacante” ce sunt cuprinse în domeniul privat al UAT (moștenirea vacantă cuprinzând universalitatea bunurilor mobile și imobile ale defunctului, indiferent de locul în care se găsesc).

În plus, s-a avut în vedere, în mod esențial, faptul că Legea 18/1991 reprezintă un act normativ cu caracter special în materia fondului funciar față de Codul civil - normă cu caracter general, astfel că abrogarea ar fi trebuit să fie una expresă.

Nu a fost reținută nici susținerea potrivit căreia dreptul de proprietate privată asupra terenurilor intravilane în favoarea UAT s-ar fi născut în virtutea legii la data intrării în vigoare a Legii nr. 18/1991, iar înscrierea acestui drept în cartea funciară scop se realiza doar pentru opozabilitate față de terți, reținându-se în acest sens că înscrierile în cartea funciară s-au efectuat până la intrarea în vigoare a legii 7/1996 în temeiul Decretului 115/1938 care stabilea faptul că intabularea are efect constitutiv de drepturi (art. 17,18,26).

În sfârșit, în ceea ce privește invocarea art. 3 din Legea 213/1998 prevede că 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, respectiv prevede că domeniul public al comunelor, al orașelor și al municipiilor este alcătuit din bunurile prevăzute la pct. III din anexa și din alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național ori județean, tribunalul a avut în vedere că între art. 36 din Legea 18/1991 și art. 3 din Legea 213/1998 nu există contradicție deoarece nu se stabilește prin cele două acte normative un regim juridic diferit pentru aceeași categorie de imobile, ci se includ în domeniul public al unității administrativ teritoriale și alte categorii de imobile.

Pentru motivele arătate, având în vedere că norma legală pe care se întemeiază actul administrativ atacat stipulează la data emiterii hotărârii că imobilul ce face obiectul actului administrativ intră în domeniul public al unității administrativ teritoriale, această normă nefiind abrogată și producându-și efectele, instanța a constatat că acțiunea formulată de reclamantă este întemeiată, motiv pentru care aceasta a fost admisă în conformitate cu art. 3 coroborat cu art. 18 alin. 1 din Legea 554/2004 a contenciosului administrativ raportat la art. 36 alin. 1 raportat la art. 26 din Legea 18/1991 astfel cum a fost modificată prin Legea 158/2010, dispunându-se anularea Hotărârii nr. 22 din 29.01.2015 emisă de pârâta C.L.S.G privind reglementarea situației juridice a unui teren situat în municipiul Sfântu Gheorghe.

Împotriva acestei soluții, pârâții prevalându-se de prerogativa conferită prin dispozițiile art. 20 din Legea nr. 554/2004 au declarat recurs, solicitând casarea ei în tot, urmare a greșitei

interpretări a normelor aplicabile litigiului în sensul art.488 pct.8 cod procedură civilă, arătând în esență următoarele:

Instanța de fond nu s-a pronunțat asupra apărării referitoare la aplicarea dispozițiilor Legii nr. 24/27.03.2000 privind normele de tehnică legislativă. Astfel, se susține că literatura juridică face deosebirea între normele de trimitere propriu-zisă și normele de referire. Se consideră astfel că norma de trimitere propriu-zisă nu devine subordonată normei de referire. Ca atare, norma de trimitere încorporându-se în textul legii sub forma unei exprimări prescurtate, ea are o individualitate proprie și deci nu se modifică și nici nu se abrogă, chiar dacă textul la care face referire de modifică ori se abrogă. Astfel, la data apariției Legii nr. 18/1991 regimul juridic al terenurilor prevăzute în art. 36 era acela al proprietății private, terenurile intravilane aflate în administrarea primăriilor în virtutea legii la data apariției actului normativ au intrat în proprietatea privată a unităților administrativ teritoriale.

Se mai arată că instanța de fond, în motivarea sentinței, în mod greșit reține că art. 26 nu a fost abrogat având în vedere că Legea nr. 18/1991 este un act normativ cu caracter special față de codul civil, normă cu caracter general, însă nu a luat în considerare art. 230 lit.bb din Legea nr. 71/2011 privind punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind codul civil, conform căreia „se abrogă orice alte dispoziții contrare Noului Cod Civil chiar dacă acestea sunt cuprinse în legi speciale”

În mod greșit susține că art. 26 nu a fost abrogat susținând că acest articol se referă doar la „terenurile situate în intravilanul localităților, rămase la dispoziția autorităților administrației publice locale, de la persoanele care au decedat și/sau nu au moștenitori” pe când art. 1138 din noul Cod Civil se referă la „moștenirile vacante” fără să observe că atât terenurile rămase de la persoanele rămase fără moștenitori cât și succesiunile vacante se constată prin certificat de vacanță succesorală eliberat de notarul public. Or, din motivarea instanței se înțelege că în cazul în care se constată o vacanță succesorală și în masa succesorală se găsește un teren intravilan acesta intră în domeniul public iar celelalte bunuri intră în domeniul privat, ceea ce se consideră ca fiind o interpretare complet greșită. Având în vedere că art. 26 alin.1 din Legea nr.18/1991 este contrară art. 553 alin.2 din Noul cod civil în lumina art. 230 lit.bb din Legea nr. 71/2011 acesta s-a abrogat.

În altă ordine de idei se învederează că destinația terenului în speță este aceea de loc de casă care se situează în intravilanul localității într-o zonă rezidențială folosit de un locuitor care dorește reglementarea situației juridice a folosinței.

Pe de altă parte se învederează prevederile clare ale art.3 din Legea nr. 213/1998 în ce privește bunurile care alcătuiesc domeniul public.

Totodată se învederează că după intrarea în vigoare a Legii nr. 158/2010 s-a inițiat o propunere legislativă de modificare a art.26 din Legea nr. 18/1991 însă atât comisia juridică din cadrul Camerei Deputaților cât și punctul de vedere al Guvernului pe marginea proiectului a fost nesustinerea adoptării modificării art. 26 pe motiv că aceasta va rămâne fără obiect după apariția noului cod civil în lumina art. 230 lit.bb din Legea nr. 71/2011.

### **III. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea problemelor de drept:**

**1. Recurentul-pârât C.L.S.G a formulat solicitarea de pronunțare a prezentei încheieri de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție.**

Acesta opinează în sensul că sunt îndeplinite cumulativ toate cerințele legale de a căror realizare este strâns legată posibilitatea inițierii unei astfel de proceduri. Susține că ceea ce se supune dezbaterii este o chestiune nouă de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei, este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

Se solicită sesizarea prin încheiere a Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru a se da rezolvare de principiu chestiunii de drept invocate, după cum urmează:

1. prevederile art. 230 lit.bb din Legea nr. 71/2011, conform cărora „se abrogă orice alte dispoziții contrare noului cod civil, chiar dacă acestea sunt cuprinse în legi speciale”, se răsfrâng asupra art. 26 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar în lumina art. 1138 din codul civil.

2. având în vedere că art. 36 alin.1 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar cu modificările și completările ulterioare, conține ca normă de trimitere art. 26 din Legea nr.

18/1991 având în vedere art. 16 din legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative:

În susținerea primului punct se arată că prin Decizia nr.(...)/(...) privind examinarea sesizării formulate de Curtea de Apel Iași privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, Înalta Curte a statuat că „doctrina... a subliniat că există două tipuri de abrogare, abrogarea expresă și abrogarea tacită implicită distincție ce apare și în prevederile art. 65 alin.3 și 67 alin.1 din Legea nr. 24/2000. În ceea ce privește abrogarea expresă doctrina recentă a pus în evidență că poate să existe abrogarea expresă directă, atunci când norma care își încetează acțiunea este anume indicată în textul abrogator sau în modalitatea abrogării exprese indirecte, atunci când în textul legal de abrogare se indică generic faptul că se abrogă orice alte dispoziții legale contrare.” Astfel, se arată aceasta din urmă este ipoteza art. 230 lit.bb din Legea nr.71/2011, conform căreia „se abrogă orice alte dispoziții contrare noului cod civil, chiar dacă acestea sunt cuprinse în legi speciale”, care abrogă art. 26 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar în lumina art. 1138 din codul civil. Cele două norme precitate sunt în contradicție având același obiect de reglementare și același domeniu. Atât moștenirile vacante, ca universalitate a bunurilor mobile și imobile cât și terenurile intravilane rămase la dispoziția autorității administrației publice locale de la persoanele care au decedat și/ sau nu au moștenitori, trec în proprietatea unității administrativ teritoriale în a cărei rază teritorială se aflau bunurile în baza certificatului de vacanță succesorală. Mai mult, din masa succesorală pot face parte și/sau terenuri la care se referă art. 26 din Legea nr. 18/1991.

În susținerea celui de-al doilea punct se arată că art. 36 din Legea nr. 18/1991 republicată prevede că „Terenurile aflate în proprietatea statului situate în intravilanul localităților și care sunt în administrarea primăriilor, la data prezentei legi, trec în proprietatea comunelor, orașelor sau a municipiilor, urmând regimul juridic al terenurilor prevăzute la art. 26. Astfel, se arată că art. 26 din Legea nr. 18/1991, până la intrarea în vigoare a Legii nr. 158 din 12.07.2010 a avut următorul cuprins: „Terenurile situate în intravilanul localității, care au aparținut cooperativelor sau altor persoane care au decedat, în ambele cazuri fără moștenitori, trec în proprietatea comunei, orașului sau a municipiului, după caz, și în administrarea primăriilor, pentru a fi vândute, concesionate ori date în folosință celor care solicită să-și construiască locuințe și nu au teren, ori pentru amplasarea de obiective social-culturale sau cu caracter productiv, potrivit legii, ori pentru compensările prevăzute la art. 24”. Având în vedere posibilitatea vânzării acestor terenuri de către unitatea administrativ teritorială este de netăgăduit că la data apariției Legii nr.18/1991 regimul juridic al terenurilor prevăzute la art. 36 era acela al proprietății private. Se apreciază este normal să fie așa, având în vedere că, de cele mai multe ori, terenurile intravilane, proprietate de stat, aflate în administrarea autorității publice locale sunt terenuri aferente caselor de locuit proprietatea persoanelor, sau grădinile acestora, intrate în proprietatea statului în baza Legii nr. 58/1974, aceste terenuri neavând destinație de uz sau de interes public așa cum este definită prin legea nr. 213/1998 și de Constituția României. Astfel în conformitate cu Legea nr. 24/2000, se învederează că literatura juridică face deosebirea între normele de trimitere propriu-zisă și normele de referire. Se consideră astfel că norma de trimitere propriu-zisă nu devine subordonată normei de referire. Ca atare, norma de trimitere încorporându-se în textul legii sub forma unei exprimări prescurtate, ea are o individualitate proprie și deci nu se modifică și nici nu se abrogă, chiar dacă textul la care face referire de modifică ori se abrogă.

**2. Intimatul reclamant P.J.C.** a lăsat la aprecierea instanței solicitarea de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție, iar în legătura cu chestiunea de drept ridicată a învederat că își menține punctul de vedere exprimat prin cererea de chemare în judecată și prin întâmpinarea depusă în sensul că, conform normei de trimitere art. 36 din Legea nr. 18/1991, cu referire strictă la regimul juridic, de la data de 22.07.2010, respectiv data intrării în vigoare a legii nr.158/2010 de modificare a prevederilor art.26 din legea nr.18/1991, terenurile prevăzute la art.36 nu mai pot fi trecute în proprietatea privată a unităților administrativ teritoriale, ci numai în proprietatea publică a acestora.

Se opinează în sensul că art.26 din legea nr.18/1991 nu poate fi considerat ca fiind abrogat implicit de prevederile art.230 lit.bb din Legea nr.71/2011 întrucât legiuitorul, în temeiul

art. 230 pct.t din Legea nr. 71/2011 a avut în vedere și armonizarea legislației fondului funciar cu prevederile Codului civil întrucât se abrogă expres art. 32 din Legea nr. 18/1991 iar la pct. aa se dispune abrogarea Titlului X din Legea nr. 247/2005. Astfel se consideră că dacă legiuitorul ar fi dorit abrogarea art. 26 din Legea nr. 18/1991 ar fi dispus în mod expres acest lucru.

Totodată se consideră că, în speță, nu sunt aplicabile prevederile art. 553 și 1138 din codul civil, prevederi care stabilesc regimul juridic al bunurilor dobândite de unitățile administrativ teritoriale cu titlu de moștenire vacantă.

#### **IV. Punctul de vedere motivat al completului de judecată:**

**1. Normele de drept intern ce urmează a fi supuse dezlegării Înaltei Curți de Casație și Justiție sunt:**

- dispozițiile art.36 alin 1 din Legea nr. 18/1991 conform căruia „terenurile aflate în proprietatea statului, situate în intravilanul localităților și care sunt în administrarea primăriilor, la data prezentei legi, trec în proprietatea comunelor, orașelor sau a municipiilor urmând regimul juridic al terenurilor prevăzute la art. 26”;

- dispozițiile art. 26 din Legea 18/1991, forma inițială „Terenurile situate în intravilanul localității, care au aparținut cooperatoarelor sau altor persoane care au decedat, în ambele cazuri fără moștenitori, trec în proprietatea comunei, orașului sau a municipiului, după caz, și în administrarea primăriilor, pentru a fi vândute, concesionate ori date în folosință celor care solicită să-și construiască locuințe și nu au teren, ori pentru amplasarea de obiective social-culturale sau cu caracter productiv, potrivit legii, ori pentru compensările prevăzute la art. 24”.

- dispozițiile art. 26 din Legea 18/1991, forma modificată prin Legea nr. 158/2010: „(1) Terenurile situate în intravilanul localităților, rămase la dispoziția autorităților administrației publice locale, de la persoanele care au decedat și/sau nu au moștenitori, trec în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale respective, în baza certificatului de vacanță succesorală eliberat de notarul public. În acest sens, secretarul unității administrativ-teritoriale are obligația ca, în termen de 30 de zile de la înregistrarea fiecărui deces al persoanelor respective, să comunice camerei notarilor publici competente datele prevăzute la art. 68 din Legea ...nr. 36/1995, cu modificările și completările ulterioare, în vederea dezbaterii procedurii succesorale... (2) Schimbarea regimului juridic al terenurilor prevăzute la alin. 1) din proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale respective în proprietatea privată a acestora, este interzisă și se sancționează cu nulitatea absolută.”;

- dispozițiile art. 230 lit.bb din Legea nr. 71/2011, conform cărora „se abrogă orice alte dispoziții contrare noului cod civil, chiar dacă acestea sunt cuprinse în legi speciale”.

- dispozițiile art. 553 din Codul civil conform cărora „(1) Sunt obiect al proprietății private toate bunurile de uz sau de interes privat aparținând persoanelor fizice, persoanelor juridice de drept privat sau de drept public, inclusiv bunurile care alcătuiesc domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale. (2) Moștenirile vacante se constată prin certificat de vacanță succesorală și intră în domeniul privat al comunei, orașului sau municipiului, după caz, fără înscriere în cartea funciară. Imobilele cu privire la care s-a renunțat la dreptul de proprietate conform art. 562 alin. (2) se dobândesc, fără înscriere în cartea funciară de comună, oraș sau municipiu, după caz, și intră în domeniul privat al acestora prin hotărârea consiliu/ui local. (3) Moștenirile vacante și imobilele menționate la alin. (2), aflate în străinătate, se cuvin statului român. (4) Bunurile obiect al proprietății private, indiferent de titular, sunt și rămân în circuitul civil, dacă prin lege nu se dispune altfel. Ele pot fi înstrăinate, pot face obiectul unei urmăriri silite și pot fi dobândite prin orice mod prevăzut de lege.”

- dispozițiile art. 1138 din Codul civil conform cărora „Moștenirile vacante revin comunei, orașului sau, după caz, municipiului în a cărui rază teritorială se aflau bunurile la data deschiderii moștenirii și intră în domeniul lor privat. Este considerată nescrisă orice dispoziție testamentară care, fără a stipula transmiterea bunurilor moștenirii, urmărește să înlăture această regulă.”

Alte acte normative relevante:

- dispozițiile art. 16 din Legea nr. 24/2000 potrivit cu care „Evitarea paralelismelor

(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere.

(2) În cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice.

(3) Se supun procesului de concentrare în reglementări unice și reglementările din aceeași materie dispersate în legislația în vigoare.

(4) Într-un act normativ emis pe baza și în executarea altui act normativ de nivel superior nu se utilizează reproducerea unor dispoziții din actul superior, fiind recomandabilă numai indicarea textelor de referință. În asemenea cazuri preluarea unor norme în actul inferior poate fi făcută numai pentru dezvoltarea ori detalierea soluțiilor din actul de bază.”

- dispozițiile art. 50 din Legea nr. 24/2000 potrivit cu care „Trimiterea la alte acte normative

(1) În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține. Nu poate fi făcută, de regulă, o trimitere la o altă normă de trimitere.

(2) Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare.

(3) Trimiterea la normele unui alt act normativ se poate face la întregul său conținut ori numai la o subdiviziune, precizată ca atare. Când actul ce face obiect de trimitere a fost modificat, completat ori republicat, se face mențiune și despre aceasta.

(4) La modificarea, completarea și abrogarea dispoziției la care s-a făcut trimitere, în actul de modificare, completare sau abrogare trebuie avută în vedere situația juridică a normei de trimitere.”

- dispozițiile art. 65 din Legea nr. 24/2000 potrivit cu care” Condițiile de formă și de fond ale abrogării

(1) Abrogarea poate fi dispusă, de regulă, printr-o dispoziție distinctă în finalul unui act normativ care reglementează o anumită problemă, dacă aceasta afectează dispoziții normative anterioare, conexe cu ultima reglementare.

(2) În cadrul operațiunilor de sistematizare și unificare a legislației se pot elabora și adopta acte normative de abrogare distincte, având ca obiect exclusiv abrogarea mai multor acte normative.

(3) În vederea abrogării, dispozițiile normative vizate trebuie determinate expres, începând cu legea și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor datelor de identificare a acestora.”

- dispozițiile art. 67 din Legea nr. 24/2000 potrivit cu care „Evenimentele legislative implicite

(1) În cazuri deosebite, în care la elaborarea și adoptarea unei reglementări nu a fost posibilă identificarea tuturor normelor contrare, se poate prezuma că acestea au făcut obiectul modificării, completării ori abrogării lor implicite.

(2) În cadrul atribuțiilor sale Consiliul Legislativ are obligația să identifice toate dispozițiile legale care au suferit evenimentele legislative implicite și să propună Parlamentului și, respectiv, Guvernului măsurile necesare de modificare, completare sau abrogare expresă a acestora.

(3) Evenimentele legislative implicite nu sunt recunoscute în cazul actelor normative speciale ale căror dispoziții nu pot fi socotite modificate, completate sau abrogate nici prin reglementarea generală a materiei, decât dacă acest lucru este exprimat expres.

- dispozițiile art. 55 din Legea nr. 71/2011 conform căroră „dispozițiile art. 553 alin.2 din Codul civil se aplică numai moștenirilor deschise după intrarea în vigoare a Codului civil”.

- dispozițiile art. 91 din Legea nr. 71/2011 conform căroră „moștenirile deschise înainte de intrarea în vigoare a codului civil sunt supuse legii în vigoare la data deschiderii moștenirii.”

## **2. Prezentarea jurisprudenței proprii instanței.**

La Curtea de Apel Brașov – Secția contencios administrativ și fiscal a fost soluționată până în prezent definitiv o singură cauză, ca instanță de recurs, într-un litigiu similar purtând între aceleași părți, sentința civilă nr.(...)/(...)2015 pronunțată de Tribunalul Covasna, dosar nr.

(...)/(...)/2015 fiind menținută prin decizia (...)/(...)/2015 a Curții de Apel Brașov. Opinia împărtășită de instanța de recurs și de instanța de fond în respectiva cauză, coincide cu soluția instanței de fond în prezenta cauză.

**3. Prezentarea jurisprudenței naționale relevante pentru dezlegarea problemei de drept supuse analizei.**

Părțile nu au indicat iar instanța nu a identificat jurisprudență națională asupra chestiunii de drept ridicate.

**4. Opinia prezentei instanțe, în legătură cu problemele supuse dezlegării** nu poate fi prezentată întrucât interpretarea propusă de pârâta recurentă corespunde criticilor de recurs formulate în cauză, iar pe de altă parte interpretarea contrară îmbrățișată de reclamanta intimată coincide cu motivarea sentinței recurate. În acest context prezentarea punctului de vedere al completului de recurs ar echivala cu o antepunutare.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,  
ÎN NUMELE LEGII  
D I S P U N E:**

Constată admisibilă sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept:

*Având în vedere că art. 36 alin.1 din Legea nr. 18/1991 cu modificările și completările ulterioare conține ca normă de trimitere art. 26 din Legea nr. 18/1991, această din urmă normă juridică se interpretează în forma sa inițială de la data intrării în vigoare a Legii nr. 18/1991, raportat la art. 16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative?*

*Dispozițiile art. 26 din Legea nr. 18/1991 sunt în contradicție cu art. 1138 din Codul Civil și, în consecință, se consideră abrogate în lumina prevederilor art. 230 lit.bb din Legea nr. 71/2011 privind punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind codul civil, conform căreia „se abrogă orice alte dispoziții contrare Noului Cod Civil chiar dacă acestea sunt cuprinse în legi speciale”?*

Dispune trimiterea prezentei încheieri Înaltei Curți de Casație și Justiție, împreună cu următoarele înscrisuri: sentința civilă nr. 319/28.05.2015 pronunțată de Tribunalul Covasna în dosarul nr.248/119/2015 menținută prin decizia 982/07.10.2015 a Curții de Apel Brașov, sentința civilă nr. 884/13.11.2015 pronunțată de Tribunalul Covasna în dosarul nr.283/119/2015, ce face obiectul recursului de față.

Dispune suspendarea judecării conform prevederilor art. 520 alin. (2) din Codul de procedură civilă.

Fără cale de atac.

Pronunțată în condițiile art. 396 alin. 2 c.pr.civ. azi, 05.04.2016.

Președinte  
M.I.M.

Judecător  
R.G.M.

Judecător  
I.Ț.

Grefier  
T.S.