



MONITORUL OFICIAL

AL

ROMÂNIEI

Anul 189 (XXXIII) — Nr. 42

PARTEA I
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Joi, 14 ianuarie 2021

SUMAR

Pagina

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Decizia nr. 764 din 22 octombrie 2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 45 alin. (3) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 2–3

ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

Decizia nr. 29 din 9 noiembrie 2020 (Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii) 4–25

Decizia nr. 69 din 3 noiembrie 2020 (Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală) 25–32

DECIZII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIA Nr. 764

din 22 octombrie 2020

referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 45 alin. (3) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001

Valer Dorneanu	— președinte
Cristian Deliorga	— judecător
Marian Enache	— judecător
Daniel Marius Morar	— judecător
Mona-Maria Pivniceru	— judecător
Gheorghe Stan	— judecător
Livia Doina Stanciu	— judecător
Elena-Simina Tănăsescu	— judecător
Varga Attila	— judecător
Simina Popescu-Marin	— magistrat-asistent

Cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Brezeanu.

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 45 alin. (3) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, excepție ridicată de Consiliul General al Municipiului București în Dosarul nr. 36.511/3/2018 al Curții de Apel București — Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr. 1.340D/2019.

2. La apelul nominal răspunde, pentru autorul excepției, domnul Irinel Burian, avocat din cadrul Baroului București, cu împuternicire avocațială depusă la dosar. Lipsește cealaltă parte, față de care procedura de citare este legal îndeplinită.

3. Magistratul-asistent referă asupra cauzei și arată că autorul excepției a depus la dosar note scrise, prin care solicită conexarea Dosarului nr. 1.340D/2019 la Dosarul nr. 216D/2019, aflat pe rolul Curții Constituționale, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 45 alin. (2) lit. f) și alin. (3) din Legea nr. 215/2001. De asemenea, sunt invocate alte dosare aflate pe rolul Curții Constituționale, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 45 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, și se arată că, în temeiul art. 53 alin. (5) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, se impune ca aceste dosare să fie conexe.

4. Având cuvântul, reprezentantul autorului excepției arată că lasă la aprecierea Curții soluționarea cererii de conexare.

5. Reprezentantul Ministerului Public solicită respingerea acestei cereri, având în vedere că dosarele la care se face referire se află în stadii procesuale diferite.

6. Curtea, deliberând, respinge cererea formulată, în temeiul prevederilor art. 53 alin. (5) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, întrucât cererea vizează conexarea Dosarului nr. 1.340D/2019, aflat pe ordinea de zi a ședinței de judecată, cu alte dosare, aflate în stadiul de raport, astfel încât, în lipsa identității de stadiu procesual, conexarea acestora este exclusă.

7. Cauza fiind în stare de judecată, președintele Curții acordă cuvântul avocatului autorului excepției, care solicită admiterea criticilor de neconstituționalitate, în raport cu art. 1 alin. (5) și art. 21 din Constituție. Susține că prevederile de lege criticate referitoare la hotărârile „privind patrimoniul” sunt neclare, imprecise și creează incertitudine în ceea ce privește întinderea sau delimitarea obiectului hotărârii supuse aprobării cu votul a două treimi din numărul total al consilierilor locali în funcție,

astfel încât pot conduce la concluzia că orice hotărâre luată de consiliu, cu implicații patrimoniale, ar avea nevoie de o majoritate de două treimi, prevăzută doar cu titlu de excepție. În susținerea criticilor de neconstituționalitate, invocă jurisprudența Curții Constituționale referitoare la exigențele de calitate a legilor, spre exemplu, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012 sau Decizia nr. 31 din 27 ianuarie 2016.

8. Reprezentantul Ministerului Public pune concluzii de respingere a excepției în principal ca inadmisibilă, deoarece criticile de neconstituționalitate vizează probleme de interpretare și aplicare a legii, de competența instanței judecătorești. În subsidiar, pune concluzii de respingere ca neîntemeiată a excepției de neconstituționalitate, susținând, în esență, că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, normele de lege nu pot prezenta o precizie absolută.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, reține următoarele:

9. Prin Decizia civilă nr. 5 din 28 februarie 2019, pronunțată în Dosarul nr. 36.511/3/2018, **Curtea de Apel București — Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 45 alin. (3) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.** Excepția a fost ridicată de Consiliul General al Municipiului București cu prilejul soluționării recursului împotriva unei sentințe pronunțate într-o cauză având ca obiect suspendarea executării unui act administrativ.

10. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia susține că prevederile art. 45 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, în ceea ce privește sintagma „*privind patrimoniul*”, sunt neclare, imprecise și pot conduce la concluzia că orice hotărâre luată de consiliu, cu implicații patrimoniale, are nevoie de o majoritate de două treimi, prevăzută doar cu titlu de excepție. În opinia autorului excepției, noțiunea de „*hotărâre privind patrimoniul*”, fără a delimita, în concret, la ce elemente de patrimoniu (evaluabile sau neevaluabile în bani) și la ce operațiuni privind elementele de patrimoniu (acte de dispoziție, de administrare, de conservare) se referă, este contrară exigențelor de claritate și predictibilitate a legii impuse de reglementarea constituțională, putându-se ajunge ca o excepție să devină regulă, iar regula să devină inaplicabilă. Sunt invocate aspecte din jurisprudența Curții Constituționale privind dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție, spre exemplu, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012. Autorul mai arată că prevederile legale criticate comportă o interpretare mult prea imprecisă, întrucât orice hotărâre a autorităților locale, inclusă în sfera alin. (1) al art. 45 din Legea nr. 215/2001 are implicații de natură patrimonială, evaluabilă în bani, fapt ce ar atrage în mod ipotetic competența de aprobare a majorității calificate de două treimi.

11. **Curtea de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal** opinează în sensul conformității textelor de lege criticate cu prevederile constituționale invocate. Reține că autorul excepției critică textul de lege sub aspectul sferei de cuprindere a noțiunii de „*hotărâre privind patrimoniul*” și că prin Decizia nr. 869 din 10 decembrie 2015, publicată în Monitorul

Oficial al României, Partea I, nr. 166 din 4 martie 2016, Curtea Constituțională a reținut că aspectele invocate au vizat, în realitate, interpretarea și aplicarea legii, operațiuni care constituie atributul instanței judecătorești investite cu soluționarea cauzei, care interpretează instituția juridică a „patrimoniului” în funcție de ansamblul normelor de drept material (de drept civil și drept administrativ), fără a fi necesară cuprinderea lor în textul legii speciale și nicio trimitere expresă.

12. Potrivit prevederilor art. 30 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, actul de sesizare a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

13. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile avocatului autorului excepției, concluziile procurorului, prevederile legale criticate, raportate la dispozițiile Constituției, precum și Legea nr. 47/1992, reține următoarele:

14. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art. 146 lit. d) din Constituție, precum și ale art. 1 alin. (2), ale art. 2, 3, 10 și 29 din Legea nr. 47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

15. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie prevederile art. 45 alin. (3) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 20 februarie 2007, cu modificările și completările ulterioare. Curtea observă că, ulterior sesizării sale cu prezenta excepție de neconstituționalitate, prevederile art. 45 alin. (3) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 au fost abrogate prin art. 597 alin. (2) lit. e) din partea IX din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019. Însă, având în vedere că în cauza dedusă judecării produc efecte juridice prevederile art. 45 alin. (3) din Legea nr. 215/2001 și în lumina Deciziei Curții Constituționale nr. 766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 549 din 3 august 2011, urmează a se reține ca obiect al excepției aceste dispoziții de lege, care au următorul cuprins: „*Hotărârile privind patrimoniul se adoptă cu votul a două treimi din numărul total al consilierilor locali în funcție.*”

16. În opinia autorului excepției, prevederile art. 45 alin. (3) din Legea nr. 215/2001 contravin dispozițiilor din Constituție

20. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art. 146 lit. d) și al art. 147 alin. (4) din Constituție, al art. 1—3, al art. 11 alin. (1) lit. A.d) și al art. 29 din Legea nr. 47/1992, cu unanimitate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca inadmisibilă, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 45 alin. (3) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, excepție ridicată de Consiliul General al Municipiului București în Dosarul nr. 36.511/3/2018 al Curții de Apel București — Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Curții de Apel București — Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 22 octombrie 2020.

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

prof. univ. dr. **VALER DORNEANU**

cuprinse în art. 1 alin. (5) privind obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor și art. 21 privind accesul liber la justiție.

17. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că autorul acesteia susține lipsa de precizie și claritate a prevederilor art. 45 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, sub aspectul înțelesului sintagmei „*hotărâri privind patrimoniul*”, critici care însă nu tind spre evidențierea unei reale contradicții între textul de lege supus controlului de constituționalitate și dispozițiile din Legea fundamentală invocate, ci vizează exclusiv aspecte referitoare la interpretarea și aplicarea normei juridice. Astfel, Curtea reține că, în realitate, ceea ce a determinat ridicarea excepției de neconstituționalitate este problema încadrării sau nu a Hotărârii Consiliului General al Municipiului București nr. 721 din 18 octombrie 2018 privind încetarea activității unor servicii publice de interes local ale municipiului București în categoria unor „*hotărâri privind patrimoniul*”, în sensul dispozițiilor art. 45 alin. (3) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001. Or, asemenea aspecte țin de modalitatea de interpretare și aplicare a legii la situația individualizată a fiecărei spețe, iar clarificarea împrejurărilor cauzei și determinarea prevederilor de lege incidente revin competenței exclusive a instanței judecătorești investite cu soluționarea litigiului, nefiind de resortul contenciosului constituțional.

18. Curtea observă că, prin Decizia nr. 63 din 16 decembrie 2019 referitoare la pronunțarea unei hotărâri prealabile cu privire la chestiunea de drept privind sfera noțiunii de „*hotărâri privind patrimoniul*”, folosită de art. 45 alin. (3) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 162 din 27 februarie 2020, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a statuat că: „*textul de lege pe care instanța de trimitere îl găsește dificil de interpretat [art. 45 alin. (1) și (3) din Legea nr. 215/2001] este în vigoare de mai bine de 18 ani și a fost aplicat atât de autoritățile publice locale, cât și de instanțele de judecată, fără să necesite dificultăți de interpretare sau să genereze practică judiciară neunitară.*” (a se vedea paragraful 73 din Decizia nr. 63 din 16 decembrie 2019).

19. În aceste condiții, întrucât criticile de neconstituționalitate se circumscriu unor aspecte referitoare la interpretarea și aplicarea legii, de competența instanței judecătorești, Curtea constată că excepția de neconstituționalitate, astfel cum a fost formulată, este inadmisibilă, urmând a fi respinsă ca atare.

Magistrat-asistent,
Simina Popescu-Marin

ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

COMPLETUL PENTRU SOLUȚIONAREA RECURSULUI ÎN INTERESUL LEGII

DECIZIA Nr. 29**din 9 noiembrie 2020**

Dosar nr. 2.095/1/2020

Corina-Alina Corbu	— președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție — președintele completului
Laura-Mihaela Ivanovici	— președintele Secției I civile
Marian Budă	— președintele Secției a II-a civile
Denisa Angelica Stănișor	— președintele Secției de contencios administrativ și fiscal
Daniel Grădinaru	— președintele Secției penale
Beatrice Ioana Nestor	— judecător la Secția I civilă
Simona Gina Pietreanu	— judecător la Secția I civilă
Mihaela Tăbârcă	— judecător la Secția I civilă
Adina Georgeta Nicolae	— judecător la Secția I civilă
Lavinia Dascălu	— judecător la Secția I civilă
Carmen Georgeta Negrilă	— judecător la Secția I civilă
Simona Lala Cristescu	— judecător la Secția I civilă
Cristina Petronela Văleanu	— judecător la Secția I civilă
Georgeta Stegaru	— judecător la Secția I civilă
Bianca Elena Țândărescu	— judecător la Secția I civilă
Sorinela Alina Macavei	— judecător la Secția I civilă
Mioara Iolanda Grecu	— judecător la Secția I civilă
Valentin Mitea	— judecător la Secția I civilă
Eugenia Pușcașiu	— judecător la Secția I civilă
Ruxandra Monica Duță	— judecător la Secția a II-a civilă
Elisabeta Roșu	— judecător la Secția a II-a civilă
Nicolae Gabriel Ionaș	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Decebal Constantin Vlad	— judecător la Secția de contencios administrativ și fiscal
Lucia Tatiana Rog	— judecător la Secția penală
Simona Cristina Neniță	— judecător la Secția penală

Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii este legal constituit, în conformitate cu dispozițiile art. 516 alin. (1) din Codul de procedură civilă raportat la art. 34 alin. (2) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu completările ulterioare.

Ședința este prezidată de doamna judecător Corina-Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este reprezentat de doamna Antonia Constantin, procuror-șef al Secției judiciare.

La ședința de judecată participă magistrat-asistent Ileana Peligrad, desemnat pentru această cauză în conformitate cu dispozițiile art. 35 din Regulamentul pentru organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu completările ulterioare.

Magistratul-asistent învederează legala constituire a Completului pentru soluționarea recursului în interesul legii, precum și faptul că la dosarul cauzei au fost depuse: raportul întocmit, puncte de vedere din partea Ministerului Public și ale unităților de cult, precum și opiniile facultăților de drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara și Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca.

Președintele completului, doamna judecător Corina-Alina Corbu, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, a acordat cuvântul reprezentantului Ministerului Public.

Cu privire la admisibilitatea prezentului recurs în interesul legii, reprezentantul Ministerului Public a arătat că acesta îndeplinește condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 514 din Codul de procedură civilă sub aspectul titularului sesizării și, parțial, pe aceea privind evidențierea unor probleme de drept rezultate din conținutul normativ și aplicarea în timp a dispozițiilor legale invocate în actul de sesizare a instanței supreme, fiind atributul exclusiv al Completului pentru soluționarea recursului în interesul legii de a reconfigura limitele sesizării printr-o eventuală recalificare a unora dintre obiectele acesteia.

Totodată, a susținut că sunt îndeplinite și condițiile prevăzute de art. 515 din Codul de procedură civilă sub aspectul exemplificării caracterului neunitar al jurisprudenței prin hotărâri judecătorești definitive anexate actului de sesizare, iar împrejurarea că acestea provin în exclusivitate de la aceeași instanță nu constituie un fine de neprimire din perspectiva acestei din urmă condiții. Aceasta se explică prin situațiile factuale care au generat o tipologie unică de litigii, fiind determinată și de împrejurarea că titlurile de proprietate contestate în aceste cauze privesc terenuri forestiere aflate în raza unei singure unități administrativ-teritoriale (județul Suceava). Totodată, poate fi avută în vedere și anvergura cazuisticii care vizează anularea unui mare număr de titluri de proprietate emise în aceeași perioadă în favoarea unităților de cult din acest județ, din această perspectivă reținându-se similitudinea cu starea jurisprudențială din cauza în care s-a pronunțat Decizia în interesul legii nr. 19/2018.

Cu privire la cele patru probleme de drept ce fac obiectul prezentului recurs în interesul legii, reprezentantul Ministerului Public a arătat că acestea au fost analizate în ordinea logică a întrebărilor, care nu corespunde cu ordinea indicată de autorul sesizării.

Astfel, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, reconstituirea dreptului de proprietate nu poate opera în favoarea unităților de cult din terenurile forestiere asupra cărora Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina (*F.B.O.R.B.*), ca persoană juridică distinctă, a avut un drept de administrare.

În aplicarea acestor dispoziții legale, reconstituirea dreptului de proprietate în favoarea unităților de cult se face în considerarea fostului drept de proprietate, astfel cum acesta exista în fondul bisericesc al cultului de la care terenurile forestiere au fost preluate de stat în perioada regimului comunist, nu în considerarea terenurilor forestiere asupra cărora o fundație distinctă de cultul respectiv avea un drept de administrare corespunzător proprietății publice a statului.

Revine instanțelor de fond sarcina de a verifica identitatea dintre terenurile forestiere asupra cărora s-a reconstituit dreptul de proprietate în favoarea structurilor de cult și cele asupra cărora o fundație distinctă de aceste structuri a avut un drept de administrare.

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 29 alin. (31) din Legea nr. 1/2000, cu modificările și completările ulterioare, s-a susținut că reconstituirea dreptului de proprietate în favoarea unităților de cult prevăzute la alin. (2) al aceluiași articol se raportează la suprafețele de teren forestier care au aparținut în proprietatea, înzestrarea, folosința și administrarea acestora, ca subiecte de drept individuale, neputând fi valorificate la reconstituirea drepturilor care au aparținut unei fundații speciale, cu caracter public, precum este cazul F.B.O.R.B.

Referitor la dispozițiile art. III alin. (1) lit. a) pct. vi) din Legea nr. 169/1997, s-a arătat că acestea sunt aplicabile și în privința titlurilor de proprietate emise cu încălcarea dispozițiilor art. 47 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 29 alin. (1)—(31) din Legea nr. 1/2000, anterior intrării în vigoare a Legii nr. 247/2005, întrucât modificările aduse prin acest din urmă act normativ nu instituie un nou caz de nulitate absolută, ci a existat o continuitate de soluție în privința sancțiunii aplicabile, singura deosebire fiind aceea că, în redactarea Legii nr. 169/1997, anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 247/2005, nulitatea era virtuală, nu expresă.

În ceea ce privește sesizarea de recurs în interesul legii având ca obiect înlăturarea (asanarea) sancțiunii nulității absolute prin prisma prevederilor art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, denumită în continuare *C.E.D.O.* sau *Convenție* sau *Convenția europeană a drepturilor omului* (dacă un drept afectat de nulitate absolută beneficiază de protecția prevederilor *C.E.D.O.*), s-a considerat că aceasta este inadmisibilă, revenind instanțelor investite cu soluționarea litigiilor să efectueze în concret examenul de proporționalitate al ingerinței în dreptul de proprietate al unităților de cult pârâte, în raport cu circumstanțele concrete ale fiecărei cauze.

În subsidiar, cu privire la această problemă s-a susținut că, la data promovării acțiunilor formulate de Regia Națională a Pădurilor — Romsilva, unitățile de cult cărora li s-a reconstituit dreptul de proprietate asupra unor terenuri cu vegetație forestieră și le-au fost emise titluri de proprietate asupra acestora aveau un „bun actual” în sensul paragrafului 1 al art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție.

Anularea acestor titluri de proprietate constituie o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor care trebuie să corespundă exigențelor prevăzute de cel de-al doilea paragraf al art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, respectiv: să fie legală, să fie reclamată de un interes public, general și să existe un raport de proporționalitate, în sensul ca titularul bunului să nu suporte o sarcină excesivă disproporționată, analiza raportului rezonabil de proporționalitate urmând a fi realizată în raport cu circumstanțele concrete ale fiecărei cauze.

Președintele completului, doamna judecător Corina-Alina Corbu, constatând că nu mai sunt alte completări, chestiuni de invocat sau întrebări de formulat din partea membrilor completului, a declarat dezbaterile închise, iar completul de judecată a rămas în pronunțare.

ÎN ALTA CURTE,

deliberând asupra recursului în interesul legii, a constatat următoarele:

I. Temeiul juridic al recursului în interesul legii

1. Articolul 514 din Codul de procedură civilă prevede astfel:

„Pentru a se asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, din oficiu sau la cererea ministrului justiției, Colegiul de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție, colegiile de conducere ale curților de apel, precum și Avocatul Poporului au îndatorirea să ceară Înaltei Curți de Casație și Justiție să se pronunțe asupra problemelor de drept care au fost soluționate diferit de instanțele judecătorești.”

II. Sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție

2. Sesizarea cu prezentul recurs în interesul legii a fost formulată de către Colegiul de conducere al Curții de Apel Suceava, prin Hotărârea nr. 36 din 24 iulie 2020, atașându-se întreaga documentație considerată relevantă pentru soluționarea problemelor de drept care constituie obiectul prezentului recurs în interesul legii.

III. Normele de drept intern care formează obiectul sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la pronunțarea unui recurs în interesul legii

3. *Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare*, denumită în continuare *Legea nr. 1/2000*, forma în vigoare la data formulării cererii de reconstituire:

„Art. 29. — (1) În aplicarea prevederilor art. 47 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, propunerile de reconstituire a dreptului de proprietate pentru terenurile forestiere și eliberarea titlului de proprietate se vor face pe numele parohiei, schitului, mănăstirii, instituției de învățământ, indiferent de forma acesteia, în limita suprafețelor pe care le-au avut în proprietate, dar nu mai mult de 30 ha, indiferent dacă terenurile sunt situate pe raza mai multor localități.

(2) Centrele eparhiale, parohiile, schiturile, mănăstirile, constituite până la data intrării în vigoare a prezentei legi, dobândesc, prin reconstituire, suprafețe până la limita de 30 ha din fondul bisericesc al cultului căruia îi aparțin, recunoscut de lege, dacă acesta a avut în proprietate terenuri forestiere în județul în care a fost constituită parohia, schitul sau mănăstirea.

(3) Terenurile atribuite potrivit alin. (2) nu vor putea depăși, cumulativ, suprafața avută în proprietate de fondul bisericesc în județul în care s-a constituit parohia, schitul sau mănăstirea care depune cerere pentru reconstituire.

(4) Comunele, orașele și municipiile, care au deținut în proprietate terenuri cu vegetație forestieră, păduri, zăvoaie, tufărișuri, fânețe și pășuni împădurite, redobândesc, la cerere, proprietatea acestora, în limitele probate cu actele care atestă suprafețele solicitate în condițiile art. 9 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată.

(5) În cazul cererilor formulate de consiliile locale, actele de reconstituire a dreptului de proprietate și eliberarea titlului de proprietate se vor face pe numele comunei, orașului sau al municipiului, ca persoane juridice, iar titlul se va înmâna primarului. [...]

Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare *Legea nr. 1/2000*, forma în vigoare la data emiterii hotărârii Comisiei județene pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor din județul Suceava vizate în prezenta cauză și a titlurilor de proprietate a căror anulare se solicită:

„Art. 29. — (1) În aplicarea prevederilor art. 47 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, propunerile de reconstituire a dreptului de proprietate pentru terenurile forestiere și eliberarea titlului de proprietate se vor face pe numele parohiei, schitului, mănăstirii, instituției de învățământ, indiferent de forma acesteia, în limita suprafețelor pe care le-au avut în proprietate, dar nu mai mult de 30 ha, indiferent dacă terenurile sunt situate pe raza mai multor localități.

(2) Centrele eparhiale, protoierii, mănăstirile, schiturile, parohiile, filiile, constituite până la data intrării în vigoare a prezentei legi, dobândesc, prin reconstituire, suprafețe până la limita de 30 ha din fondul bisericesc al cultului căruia îi aparțin, recunoscut de lege, dacă acesta a avut în proprietate terenuri forestiere.

(3) Terenurile atribuite potrivit alin. (2) nu vor putea depăși, cumulativ, suprafața avută în proprietate de fondul bisericesc în județul în care s-a constituit protoieria, mănăstirea, schitul, parohia sau filia care depune cerere pentru reconstituire.

(3¹) Structurile de cult prevăzute la alin. (2), care au avut în folosință sau în înzestrare terenuri cu destinație forestieră, dobândesc în proprietate suprafețe până la limita de 30 ha din pădurile pe care le-au avut în administrare sau în înzestrare.

(4) Comunele, orașele și municipiile, care au deținut în proprietate terenuri cu vegetație forestieră, păduri, zăvoaie, tufărișuri, fânețe și pășuni împădurite, redobândesc, la cerere, proprietatea acestora, în limitele probate cu actele care atestă suprafețele solicitate în condițiile art. 9 alin. (3) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată.

(5) În cazul cererilor formulate de consiliile locale, actele de reconstituire a dreptului de proprietate și eliberarea titlului de proprietate se vor face pe numele comunei, orașului sau al municipiului, ca persoane juridice, iar titlul se va înmâna primarului.”

4. *Legea nr. 169/1997 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991*, în vigoare la data emiterii titlului de proprietate a cărui nulitate se solicită în prezenta cauză, cu modificările și completările ulterioare, denumită în continuare *Legea nr. 169/1997*

„Art. III. — (1) Sunt lovite de nulitate absolută, potrivit dispozițiilor legislației civile aplicabile la data încheierii actului juridic, următoarele acte emise cu încălcarea prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991:

a) actele de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate, în favoarea persoanelor fizice care nu erau îndreptățite, potrivit legii, la astfel de reconstituiri sau constituirii;

b) actele de constituire a dreptului de proprietate pe terenurile agricole aflate în domeniul public sau privat al statului, ori în domeniul public al comunelor, orașelor sau municipiilor;

c) actele de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate în intravilanul localităților, pe terenurile revendicate de foștii proprietari, cu excepția celor atribuite conform art. 23 din lege;

d) actele de constituire a dreptului de proprietate pe terenurile agricole constituite ca izlaz comunal;

e) actele de constituire a dreptului de proprietate, în condițiile art. 20, în localitățile în care s-a aplicat cota de reducere prevăzută de lege;

f) actele de constituire a dreptului de proprietate, în condițiile art. 20 și în cazul în care în localitatea respectivă nu s-a constituit dreptul de proprietate persoanelor îndreptățite de lege;

g) transferurile de terenuri dintr-o localitate în alta, efectuate cu încălcarea condițiilor prevăzute de lege, în scopul ilicit de a spori prin aceasta valoarea terenului primit ca urmare a transferului;

h) actele de vânzare-cumpărare privind construcțiile afectate unei utilizări sociale sau culturale — case de locuit, creșe, grădinițe, cantine, cămine culturale, sedii și altele asemenea — ce au aparținut cooperativelor agricole de producție, cu încălcarea dispozițiilor imperative prevăzute la ultimul alineat al art. 28 din lege.

(2) Nulitatea poate fi invocată de primar, prefect, procuror și de alte persoane care justifică un interes legitim, iar soluționarea cererilor este de competența instanțelor judecătorești de drept comun, care au plenitudine de jurisdicție.”

Legea nr. 169/1997, astfel cum a fost modificată prin titlul V din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente

„Art. III. — (1) Sunt lovite de nulitate absolută, potrivit dispozițiilor legislației civile, aplicabile la data încheierii actului juridic, următoarele acte emise cu încălcarea prevederilor Legii

fondului funciar nr. 18/1991, Legii nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare, și ale prezentei legi:

a) actele de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate, în favoarea persoanelor care nu erau îndreptățite, potrivit legii, la astfel de reconstituiri sau constituirii, cum sunt:

(i) actele de reconstituire în favoarea unor persoane care nu au avut niciodată teren în proprietate predat la cooperativa agricolă de producție sau la stat sau care nu au moștenit asemenea terenuri;

(ii) actele de reconstituire și constituire în favoarea altor persoane asupra vechilor amplasamente ale foștilor proprietari, solicitate de către aceștia, în termen legal, libere la data solicitării, în baza Legii nr. 18/1991 pentru terenurile intravilane, a Legii nr. 1/2000 și a prezentei legi, precum și actele de constituire pe terenuri scoase din domeniul public în acest scop;

(iii) actele de reconstituire și constituire a dreptului de proprietate în favoarea altor persoane asupra terenurilor proprietarilor care nu au fost înscrși în cooperativa agricolă de producție, nu au predat terenurile statului sau acestea nu au fost preluate de stat prin acte translativ de proprietate;

(iv) actele de reconstituire sau constituire a dreptului de proprietate emise după eliberarea titlului de proprietate fostului proprietar pe vechiul amplasament, transcris în registrele de transcripțiuni și inscripțiuni sau, după caz, intabulat în cartea funciară, precum și actele de înstrăinare efectuate în baza lor;

(v) actele de reconstituire și constituire a dreptului de proprietate în măsura în care au depășit limitele de suprafață stabilite de art. 24 alin. (1) din Legea fondului funciar nr. 18/1991;

(vi) actele de reconstituire a dreptului de proprietate asupra unor terenuri forestiere pentru persoanele care nu au deținut anterior în proprietate astfel de terenuri. (...)

(2) Nulitatea poate fi invocată de primar, prefect, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților și de alte persoane care justifică un interes legitim, iar soluționarea cererilor este de competența instanțelor judecătorești de drept comun.

(2¹) Nulitatea absolută, în sensul prezentei legi, va putea fi invocată și în litigiile în curs.”

5. *Legea nr. 26/1996 privind Codul silvic, cu modificările și completările ulterioare*, denumită în continuare *Codul silvic*

„Art. 4. — (1) Fondul forestier național este, după caz, proprietate publică sau privată și constituie bun de interes național.

Dreptul de proprietate asupra terenurilor care constituie fondul forestier național se exercită în conformitate cu dispozițiile prezentului Cod silvic.”

6. *Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*

„Art. 1. — Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru o cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional. Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții sau a amenzilor.”

IV. Obiectul recursului în interesul legii. Orientările jurisprudențiale divergente

7. Cu privire la prima chestiune, prin această problemă de drept se urmărește interpretarea dispozițiilor art. III din Legea nr. 169/1997 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, în sensul de a se stabili dacă un drept care este afectat de unul dintre cazurile de nulitate absolută reglementat de această normă legală poate intra sub protecția prevederilor art. 1 din Primul Protocol adițional la C.E.D.O.

Această problemă de drept a fost dezlegată diferit în opiniile jurisprudențiale divergente.

A. Astfel, *într-o primă opinie*, care susține respingerea cererilor de chemare în judecată și menținerea titlurilor de proprietate, se apreciază că existența unui „bun” în patrimoniul unităților de cult, în sensul art. 1 din Protocolul 1 la C.E.D.O., este neîndoielnică, iar anularea titlurilor de proprietate ar reprezenta o ingerință nejustificată și disproporționată. Această opinie este bazată, în esență, pe următoarele argumente:

— unitățile de cult s-au bucurat timp de 14 ani de dreptul de proprietate recunoscut de autoritățile administrative ale statului, prin emiterea titlului de proprietate atacat cu acțiunea în nulitate;

— lipsa oricărei culpe a petentei, unitatea de cult, în reconstituirea dreptului de proprietate;

— jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (C.E.D.O.) în interpretarea și aplicarea art. 6 din Convenție și a art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție;

— autoritățile statului erau cele care aveau obligația să verifice dacă cerințele impuse de lege vizând reconstituirea erau îndeplinite.

B. *În opinia contrară*, care susține anularea titlurilor de proprietate, se apreciază că prevederile C.E.D.O. apără doar dreptul de proprietate legal dobândit, cu respectarea condițiilor prevăzute de normele de drept de ordine publică.

Această opinie este bazată, în esență, pe următoarele argumente:

— sancțiunea nulității absolute ce derivă din încălcarea normelor imperative nu poate fi înlăturată, întrucât prevederile C.E.D.O. nu apără un drept nul absolut;

— culpa autorităților emitente ale titlului de proprietate este irelevantă, întrucât prevalează interesul general ocrotit de norma imperativă asupra eventualelor greșeli ale autorităților emitente și indiferent de trecerea unei anumite perioade de timp de la emiterea titlului de proprietate, deoarece nulitatea absolută are caracter imprescriptibil, pentru că tinde la apărarea unui interes general;

— prevederile și jurisprudența C.E.D.O. nu apără un petent în culpă, iar nedepunerea de către unitatea de cult, odată cu cererea de reconstituire, a dovezilor dreptului de proprietate, conform prevederilor art. 6 alin. (1) din Legea nr. 1/2000, art. 9 alin. (5) din Legea nr. 18/1991, nu poate asigura protecția art. 1 din Protocolul 1 C.E.D.O.;

— pentru înlăturarea nulității absolute a titlului de proprietate prin prisma C.E.D.O. trebuie identificată jurisprudența C.E.D.O. cu un grad foarte ridicat de similaritate, în sensul că trebuie invocate de unitatea de cult cauze C.E.D.O. care să se refere la confirmarea unui drept de proprietate afectat de nulitate absolută;

— înlăturarea unei nulități absolute poate avea loc doar în condițiile expres și limitativ prevăzute de lege pentru confirmarea unei nulități absolute;

— imposibilitatea invocării din oficiu a dispozițiilor Convenției și a jurisprudenței C.E.D.O.

Se mai remarcă faptul că în susținerea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu această problemă de drept pe calea recursului în interesul legii se invocă Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 1/2012, pronunțată de Completul competent să judece recursul în interesul legii în considerentele

căreia, printre altele, se statuează că „(...) atât timp cât aplicarea aceleiași norme interne (atât în interpretarea restrictivă, cât și în cea extensivă) produce efectul identic al generării unei practici neunitare, practică neunitară ce trebuie reglată prin mecanismul recursului în interesul legii (...), se impune acceptarea posibilității de soluționare a recursului în interesul legii și în cazul în care practica neunitară a apărut ca efect al aplicării directe într-o cauză concretă a unei reglementări internaționale, deci a dreptului intern în accepțiunea sa constituțională, luând în considerare efectul înlăturării legii naționale, în soluționarea aceleiași probleme de drept”.

8. Referitor la interpretarea și aplicarea prevederilor art. III din Legea nr. 169/1997 [alin. (1) lit. a) pct. (vi), potrivit modificărilor aduse prin Legea nr. 247/2005] — aplicarea în timp a normelor de ordine publică ce reglementează nulitatea absolută — s-a arătat că prin această problemă de drept se urmărește clarificarea modului de aplicare în timp a prevederilor art. III din Legea nr. 169/1997, care reglementează cazuri de nulitate absolută a actelor de reconstituire a dreptului de proprietate în condițiile în care norma în discuție a avut un conținut diferit în timp.

Și această problemă de drept a fost dezlegată diferit în ambele opinii jurisprudențiale în analiză și are ca premisă faptul că dispozițiile art. III din Legea nr. 169/1997 aveau o formulare diferită în cele două momente de referință — la data emiterii titlurilor de proprietate (anul 2004) și, respectiv, la data introducerii cererilor de chemare în judecată (2017).

A. Astfel, *într-o primă opinie*, care susține respingerea cererilor de chemare în judecată și menținerea titlurilor de proprietate, se apreciază că, la data emiterii titlurilor de proprietate, erau sancționate cu nulitatea absolută doar titlurile de proprietate emise cu încălcarea prevederilor legale în beneficiul persoanelor fizice.

În susținerea acestei soluții se arată că în aplicarea art. 15 alin. (2) din Constituția României, care statuează principiul neretroactivității legii, temeiul invocat prin acțiune, respectiv art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997 (în vigoare la data introducerii cererii de chemare în judecată), adaugă motive noi de anulare față de cele existente la data emiterii titlurilor de proprietate, iar, raportat la data emiterii titlurilor, acest caz de nulitate prevăzut de art. III alin. (1) lit. a) din Legea nr. 169/1997 se putea aplica doar titlurilor de proprietate emise în favoarea persoanelor fizice, pe când în cazul titlurilor emise în favoarea persoanelor juridice, cum sunt pârâtele unități de cult, nu era reglementată această cauză de nulitate.

B. *În opinia contrară*, asupra acestei probleme de drept se reține că aceste prevederi legale sunt incidente în cauză, întrucât nu aduc nicio noutate din punct de vedere legislativ, ele nu fac decât să reitereze sancțiunea nulității absolute pentru încălcarea normelor de drept imperative, cum sunt cele referitoare la reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor cu vegetație forestieră. Acestea constituie un bun de interes național, conform legislației în vigoare, astfel că nulitatea este absolută.

Se mai susține că prevederile art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997 nu introduc un nou caz de nulitate absolută, nu aduc nicio noutate din punct de vedere legislativ, ci reafirmă sancțiunea nulității absolute în cazul încălcării unor norme imperative, iar art. III alin. (2¹) din aceeași lege permite expres aplicarea acesteia și în litigiile în curs la data modificării legii, așadar, cu atât mai mult în cele inițiate ulterior pe rolul instanțelor, cum sunt cauzele în care s-a semnalat practică neunitară în sesizarea de față.

De altfel, se arată că prevederile art. III din Legea nr. 169/1997, în forma în vigoare la data emiterii titlurilor de proprietate, trimit expres la dispozițiile generale de drept comun în materia nulității absolute.

Referitor la aplicarea în timp a acestor dispoziții legale s-a pronunțat și Curtea Constituțională, sens în care s-au invocat deciziile nr. 328/2003, nr. 296/2001, nr. 1.563/2010, nr. 49/2007, nr. 700/2007, nr. 982/2008, nr. 984/2008 și nr. 568/2010.

9. În ceea ce privește interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, raportat la forma acestei norme de la momentul la care a fost formulată cererea de reconstituire, respectiv la data la care a fost emisă hotărârea comisiei județene pentru reconstituirea dreptului de proprietate, prin invocarea acestei probleme de drept, se urmărește:

— interpretarea sintagmei „fondul bisericesc al cultului”, în sensul de a stabili dacă aceasta are în vedere doar patrimoniul unui cult religios în sens de patrimoniu al bisericii (în cazul de față, al Bisericii Ortodoxe Române) sau se are în vedere atât patrimoniul bisericii, cât și patrimoniul unor fundații constituite de biserică (în cazul de față, Fundația Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina);

— interpretarea sintagmei „avut în proprietate”, în sensul de a se stabili dacă aceasta are în vedere „proprietatea directă” (deplină) sau se are în vedere și „proprietatea utilă”.

Cu referire la aceste sintagme, analizate în ambele opinii, sunt de reținut următoarele:

A. *Într-o primă opinie*, care susține respingerea cererilor de chemare în judecată și menținerea valabilității titlurilor de proprietate, distincția dintre patrimoniul bisericii și patrimoniul unei fundații constituite de biserică (în cazul de față, Fundația Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina) nu prezintă relevanță deosebită, având în vedere și faptul că organele statului nu au făcut această distincție la data recunoașterii dreptului de proprietate, chiar dacă unitățile de cult au indicat fără echivoc în cuprinsul cererii de reconstituire faptul că solicită bunurile aparținând Fundației Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina, statul, prin organele sale, fiind astfel în mod clar în cunoștință de cauză cu privire la conținutul pretențiilor acestora.

Totodată, în această opinie se mai reține că, având în vedere calitatea de „proprietar util” a Fundației Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina asupra terenurilor potrivit extrasului de carte funciară, unitățile de cult sunt îndreptățite la reconstituirea dreptului de proprietate.

În aceeași opinie s-a apreciat că, în cauzele respective, calitatea necontestată de proprietar util a Fundației Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina justifică reconstituirea dreptului de proprietate în favoarea unităților de cult, iar distincția între „proprietar direct” și „proprietar util” este lipsită de relevanță, având în vedere că dispozițiile art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 fac trimitere la bunuri aflate în proprietate, fără a face distincție între proprietatea utilă și proprietatea directă.

B. *În opinia contrară*, cu referire la aceeași problemă de drept, se apreciază că distincția dintre patrimoniul Fundației Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina, ale cărei eventuale drepturi se invocă, și „fondul bisericesc al cultului” căruia îi aparține unitatea de cult, sintagmă ce se regăsește în prevederile art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, este de esență pentru soluționarea cauzelor, cele două patrimonii fiind diferite.

Se mai reține că unitățile de cult se prevalează de calitatea de proprietar a Fundației Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina, însă s-a apreciat că o asemenea eventuală calitate nu poate să legitimeze îndreptățirea unităților de cult la reconstituirea dreptului de proprietate, prin prisma prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, față de împrejurarea că patrimoniul acestei fundații nu trebuie confundat cu patrimoniul sau fondul bisericesc al cultului religios ortodox.

În aceeași opinie se mai reține că această calitate de „proprietar util” nu îndreptățește la reconstituirea dreptului de proprietate, în temeiul art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000.

Prevederile art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 fac vorbire, în mod expres, de fostele proprietăți ale fondului bisericesc al cultului religios din care fac parte unitățile de cult petente, stipulându-se „dacă acesta a avut în proprietate terenuri forestiere”.

Noțiunea de „proprietar util” sau „proprietate utilă” nu este reglementată de legislația de fond funciar, nici în contextul prevederilor Legii nr. 18/1991, nici de dispozițiile Legii nr. 1/2000, ale căror norme fac obiect de dezbateră în prezenta cauză.

Aceste noțiuni juridice erau reglementate de Codul civil austriac, în contextul căruia proprietatea asupra unui bun imobiliar putea fi împărțită între „proprietarul direct” (care avea drept asupra substanței lucrului) și „proprietarul util” (care exercita un drept de folosință).

Aceste noțiuni juridice nu au fost preluate de legislația de fond funciar, sub imperiul căreia se desfășoară prezentul litigiu, nefiind reglementate de această legislație. Ca atare, acestea nu pot fi valorificate prin prisma prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000.

Dispozițiile Codului civil austriac, respectiv ale legislației de fond funciar, ultima intrată în vigoare începând cu anul 1991, constituie regimuri juridice diferite, care nu s-au intersectat nici din punctul de vedere al perioadei de timp în care s-au aflat în vigoare.

Astfel, nu pot fi „împrumutate” noțiuni juridice dintr-o legislație anterioară, la care dispozițiile Legii nr. 1/2000 nu fac trimitere, în caz contrar fiind în prezența unei „lex tertia” („o altă lege”), ce nu poate fi creată pe cale judiciară.

10. Referitor la interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000, s-a arătat că acest alineat a fost adăugat în cuprinsul art. 29 din Legea nr. 1/2000 prin Legea nr. 400/2002 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 102/2001 privind modificarea și completarea Legii nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, precum și modificarea și completarea Legii nr. 18/1991, republicată, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 492 din 9 iulie 2002.

Din punct de vedere temporal, în procedura de emitere a titlurilor de proprietate contestate, Legea nr. 400/2002 a fost adoptată după formularea cererilor de reconstituire a drepturilor de proprietate de către unitățile de cult, dar înainte de adoptarea hotărârilor de către comisia județeană și emiterea titlurilor de proprietate.

Norma în discuție are următoarea formulare: „(3¹) Structurile de cult prevăzute la alin. (2), care au avut în folosință sau în înzestrare terenuri cu destinație forestieră, dobândesc în proprietate suprafețe până la limita de 30 ha din pădurile pe care le-au avut în administrare sau în înzestrare.”

Problema de drept generată în interpretarea și aplicarea acestui text legal vizează chestiunea clarificării persoanei titularului unei astfel de cereri de reconstituire, în sensul de a se stabili dacă aceste prevederi au în vedere suprafața de teren cu vegetație forestieră ce a fost în înzestrarea, folosința sau administrarea unităților de cult, ca subiecte de drept individuale care au solicitat reconstituirea dreptului de proprietate, sau se referă la terenul ce a aparținut, cu același titlu, cultului religios din care acestea fac parte.

A. *Într-o primă opinie*, care susține respingerea cererilor de chemare în judecată și menținerea titlurilor de proprietate, se apreciază că, atunci când vizează reconstituirea pe baza proprietății deținute în trecut, temeiul legal analizat nu se raportează la suprafața de teren ce ar fi aparținut în proprietate, înzestrarea, folosința, administrarea unităților de cult ca subiecte de drept individuale, ci la terenul ce a aparținut (sub orice formă) cultului religios din care acestea fac parte.

În aceeași opinie se recunoaște unităților de cult dreptul la reconstituire, conform prevederilor art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000, prin valorificarea drepturilor Fundației Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina.

B. *În opinia contrară* se apreciază că aceste dispoziții legale prevăd expres că este vorba despre terenurile ce au aparținut în înzestrarea, folosința sau administrarea unităților de cult, ca subiecte de drept individuale, întrucât legiuitorul utilizează expresiile „care au avut”, respectiv „pe care le-au avut”, cu referire directă la unitățile de cult, iar trimiterea la structurile de cult prevăzute la alin. (2), care menționează: „Centrele eparhiale, parohiile, schiturile, mănăstirile, constituite până la data intrării în vigoare a prezentei legi...”, are rolul de a determina care categorie de unități de cult este beneficiara acestor dispoziții legale.

În aceeași opinie se apreciază că eventualele drepturi ale Fundației Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina nu pot fi valorificate de unitatea de cult nici prin prisma prevederilor art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000, neexistând o echivalență între Fundația Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina și fondul bisericesc, ca patrimoniu al cultului religios.

V. Punctul de vedere al Ministerului Public

11. În punctul de vedere formulat de Ministerul Public, aspectul privind stabilirea condițiilor în care unitățile de cult pot beneficia de reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor cu vegetație forestieră a fost analizat pe baza examenului general al evoluției legislative în materie; astfel, punctul de plecare l-a constituit Statutul Bisericii Ortodoxe Române din 1925, întrucât acesta era în vigoare în 1948, când pădurile au fost preluate în proprietatea publică a statului, distincțiile regăsindu-se și în Statutul Bisericii Ortodoxe Române din anul 1949 și în cel aprobat în 2008.

În cazul Bisericii Ortodoxe Române, distincția dintre fondul general bisericesc, Biserica și părțile sale constitutive este realizată prin dispozițiile art. 23 și 29 din Legea din 6 mai 1925 pentru organizarea Bisericii Ortodoxe Române, din a căror analiză sistematică se desprind următoarele:

— fondul general bisericesc reprezintă o masă patrimonială cu afecțiuni specială, destinată îndeplinirii misiunii religioase, culturale și filantropice a Bisericii, alcătuită din averile comune ale întregii Biserici, din donații, contribuții aprobate de Congresul național bisericesc și din cotele pe care Congresul național bisericesc le stabilește pentru fiecare eparhie în parte asupra veniturilor acestora (art. 23 din lege);

— Biserica și părțile sale constitutive (parohii, protopiate, mănăstiri, episcopii, arhiepiscopii, mitropolii) sunt persoane juridice; ele au dreptul și datoria de a păstra tot ceea ce dețin și de a aduna averi, mobile și imobile, de orice fel, spre a le întrebuința pentru Biserica și așezămintele sale (art. 27 din lege).

De asemenea, Fondul religios greco-oriental din Bucovina, denumit „Fondul bisericesc ortodox român al Bucovinei”, a cunoscut, în chiar Statutul Bisericii Ortodoxe Române aprobat prin Legea din 6 mai 1925, o reglementare distinctă, fiind consacrat ca o persoană juridică, o fundație specială de sine stătătoare, beneficiind de o reglementare specială printr-un regulament de administrare ce a fost adoptat la 26 noiembrie 1925.

Reiese că, potrivit acestei reglementări, era exclusă orice confuzie între fondul general bisericesc și Fondul Bisericesc Ortodox Român al Bucovinei, precum și considerarea acestei din urmă persoane juridice ca dezmembrământ al masei patrimoniale de afecțiuni reprezentate de fondul general bisericesc.

Întrucât dispozițiile legale care reglementează reconstituirea dreptului de proprietate sunt de strictă interpretare și aplicare și pentru a nu se ajunge la depășirea limitelor materiale ale fostului drept de proprietate al cultului, astfel cum acesta se afla în

fondul bisericesc la data preluării terenurilor forestiere de către stat și la constituirea, pe cale indirectă, a dreptului de proprietate asupra unor terenuri forestiere în favoarea unor entități juridice care nu au avut în proprietate astfel de imobile, în art. 29 alin. (3) din Legea nr. 1/2000 s-a precizat că, în cazul reconstituirii potrivit alin. (2), terenurile atribuite unităților de cult nu pot depăși cumulat suprafața avută în proprietate de fondul bisericesc în județul în care s-a constituit structura de cult care depune cererea de reconstituire.

Rezultă din interpretarea gramaticală a acestor dispoziții legale că, în ipoteza art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, reconstituirea se face în considerarea fostului drept de proprietate, astfel cum acesta se regăsea în fondul bisericesc al cultului de la care terenurile forestiere au fost preluate de stat în perioada regimului comunist.

Chiar dacă, în ipoteza alin. (2) al art. 29 din Legea nr. 1/2000, terenurile forestiere sunt atribuite unor persoane juridice care nu le-au avut anterior în proprietate, legiuitorul menționează expres această operațiune juridică drept o reconstituire, nu constituire.

Această calificare este, de altfel, concordantă cu concluzia desprinsă din interpretarea sistematică și gramaticală a primelor trei alineate ale art. 29 din Legea nr. 1/2000, de vreme ce reconstituirea vizează vechiul drept de proprietate, astfel cum acesta se găsea în masa patrimonială cu afecțiuni specială a cultului, ca persoană juridică distinctă de părțile sale constitutive ce beneficiază, la rândul lor, de personalitate juridică, atribuirea fiind făcută acestor din urmă părți constitutive, din rațiuni de politică economică și socială.

Sfera structurilor de cult îndreptățite la atribuire prin reconstituirea dreptului de proprietate asupra unor terenuri cu vegetație forestieră în condițiile art. 29 alin. (2) și (3) din Legea nr. 1/2000 a fost lărgită de modificările aduse acesteia prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001, fiind introduse noi unități de cult — protoierile și filiile.

În schimb, concepția inițială a legii în privința mecanismului de reconstituire prevăzut de art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 a rămas nemodificată.

12. Sub aspectul interpretării și aplicării dispozițiilor art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000, chestiunea sesizată de Colegiul de conducere al Curții de Apel Suceava vizează dacă, în interpretarea și aplicarea acestor dispoziții legale, reconstituirea dreptului de proprietate în favoarea unităților de cult se raportează la suprafețele de teren forestier care au aparținut în proprietatea, înzestrarea, folosința și administrarea acestor structuri, ca subiecte de drept individuale, sau și la terenurile care au aparținut, sub orice formă, cultului religios din care aceste structuri fac parte, inclusiv prin valorificarea drepturilor care au aparținut unei fundații speciale, cu caracter public, precum este cazul F.B.O.R.B.

Se observă că prin dispozițiile art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 400/2002 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 102/2001 privind modificarea și completarea Legii nr. 1/2000 pentru neconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 a Legii nr. 109/1997, precum și modificarea și completarea Legii nr. 18/1991, republicată, s-a prevăzut un drept la reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor pe care structurile de cult le-au avut în folosință perpetuă sau înzestrare.

Deși exprimarea legiuitorului nu se bucură de o claritate adecvată, sensul exact al normei a fost lămurit prin modificările legislative ulterioare și în jurisprudența Curții Constituționale din care se desprinde faptul că folosința perpetuă și înzestrarea structurilor de cult în diferite etape istorice echivalau cu dobândirea unui drept de proprietate, drept a cărui reconstituire operează în condițiile legilor reparatorii.

Observând aspectele aflate în divergență în privința alin. (31) al art. 29 din Legea nr. 1/2000, din interpretarea gramaticală a textului rezultă că dreptul la reconstituire consacrat prin aceste dispoziții operează în privința structurilor de cult prevăzute la alin. (2) al aceluiași articol pentru terenurile forestiere pe care aceste structuri, iar nu alte entități juridice (F.B.O.R.B.) sau mase patrimoniale (fondul general bisericesc) le-au avut în proprietate, prin înzestrare sau le-au fost date în perpetuă folosință de-a lungul timpului.

Nici de această dată intenția legiuitorului nu a fost aceea de a constitui un drept de proprietate în favoarea structurilor de cult pe baza unui vechi drept de administrare aparținând unei fundații, ci exclusiv aceea de a reconstitui dreptul de proprietate, în limita de 30 ha teren forestier, pe baza și în considerarea unui vechi drept de proprietate pe care l-au avut structurile de cult, ca entități juridice distincte.

De altfel, din interpretarea sistematică și istorică a reglementării privind retrocedarea terenurilor forestiere rezultă concepția unitară a legiuitorului exprimată în art. 47 alin. (1) din Legea nr. 18/1991 și ale art. 29 alin. (1), (2) și (3¹) din Legea nr. 1/2000, în sensul că:

a) entitățile juridice îndreptățite la reconstituirea dreptului de proprietate asupra unor terenuri cu vegetație forestieră, în condițiile acestor dispoziții, sunt structurile de cult anume indicate de lege, nu o fundație sau cultul ca atare;

b) reconstituirea a vizat un vechi drept de proprietate, nu constituirea unui drept nou pe baza unor drepturi de folosință sau administrare anterioare, care, eventual, să fi fost transformate în drept de proprietate în baza noilor reglementări;

c) reconstituirea a fost tratată extinsă, însă concepția a rămas aceeași sub aspectul subiectelor de drept îndreptățite la reconstituire și al dreptului supus reconstituirii, întrucât:

— în prima etapă de reglementare, reconstituirea s-a realizat și a vizat vechiul drept de proprietate al structurilor de cult, dovedit prin acte de proprietate ale acestora;

— în a doua etapă a inclus și bunuri imobile aflate în proprietatea fondului bisericesc al cultului, ca structură patrimonială a bisericii; și

— în a treia etapă a inclus terenurile cu care structurile de cult au fost înzestrare ori care le-au fost atribuite acestora în folosință perpetuă, înțelegându-se ca vechi drept de proprietate care aparținut acestor subiecte de drept, nu altor persoane juridice.

13. Referitor la chestiunea care vizează aplicarea în timp a dispozițiilor art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 247/2005, s-a susținut că aceasta este circumscrisă de autorul sesizării problemei aplicării retroactive a acestor dispoziții legale în privința titlurilor de proprietate emise anterior modificărilor aduse art. III din Legea nr. 169/1997 prin articolul unic pct. 1 din titlul V al Legii nr. 247/2005.

În analiza efectuată asupra acestei probleme de drept punctul de pornire îl reprezintă calificarea nulității care intervine în cazul reconstituirii dreptului de proprietate asupra unor terenuri cu vegetație forestieră în favoarea unor persoane juridice, care nu erau îndreptățite la aceste reconstituiri, potrivit Legii nr. 18/1991 și Legii nr. 1/2000, în forma în vigoare la data emiterii actelor de reconstituire, dispozițiile art. II și III din Legea nr. 169/1997 dând expresie principiului legalității și principiului neretroactivității.

Împrejurarea că art. III din Legea nr. 169/1997 în redactarea sa inițială nu conținea o consacrare expresă a sancțiunii nulității în cazul reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere în favoarea unor persoane juridice care nu erau îndreptățite la astfel de reconstituiri nu înseamnă că nelegala reconstituire *illo tempore* ar fi fost lipsită de vreo sancțiune.

În aplicarea legilor reparatorii, principiul legalității funcționează cu forță diriguitoare obligatorie, în sensul că reconstituirea dreptului de proprietate nu poate opera în favoarea unor persoane care nu erau îndreptățite și/sau pentru terenuri cu privire la care nu exista un drept la reconstituire.

Sanțiunea specifică pentru încălcarea principiului legalității este nulitatea actului de reconstituire efectuat cu încălcarea dispozițiilor legale în vigoare la data emiterii sale, acest aspect rezultând din interpretarea *per a contrario* a dispozițiilor art. II din Legea nr. 169/1997.

Din această perspectivă, orientarea de jurisprudență care identifică o situație de aplicare retroactivă a dispozițiilor art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 247/2005, realizează o confuzie între existența motivului de nulitate absolută și consacarea lui normativă, nulitatea absolută putând fi nu doar expresă, ci și virtuală.

Și în cazul nulității virtuale instanțele investite cu o acțiune în constatarea nulității absolute trebuie să verifice îndeplinirea condițiilor de valabilitate a reconstituirii dreptului de proprietate prin raportare la dispozițiile legale incidente la data emiterii actelor de reconstituire.

Așadar, dispozițiile art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997 sunt aplicabile și în privința titlurilor de proprietate emise cu încălcarea dispozițiilor art. 47 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 29 alin. (1)—(3¹) din Legea nr. 1/2000, anterior intrării în vigoare a Legii nr. 247/2005, întrucât modificările aduse prin acest din urmă act normativ nu instituie un nou caz de nulitate absolută, ci a existat o continuitate de soluție în privința sancțiunii aplicabile, singura deosebire fiind aceea că, în redactarea Legii nr. 169/1997, anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 247/2005, nulitatea era virtuală, nu expresă.

14. În ceea ce privește ultima problemă de drept ce face obiectul prezentului recurs în interesul legii, anume dacă un drept afectat de nulitate absolută beneficiază de protecția art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, s-a arătat că a fost adusă în atenția instanței supreme pe calea sesizării pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, formulată de Tribunalul Suceava, ce a fost respinsă ca inadmisibilă prin Decizia nr. 37/2019 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, reținându-se că evaluarea dacă soluția anulării titlului de proprietate emis în circumstanțele particulare evidențiate în sesizare reprezintă sau nu o ingerință disproporționată în dreptul la respectarea bunurilor, în sensul Convenției, se poate realiza numai pe baza unei analize nemijlocite și directe de către instanțele judecătorești de drept comun, în raport cu situația particulară a fiecărei cauze, tocmai pentru a se verifica *in concreto* păstrarea justului echilibru între interesele statului și cele ale părților litigante, o atare analiză neputând fi realizată pe calea sesizării în vederea pronunțării unor chestiuni de drept, soluțiile și considerentele anterioare fiind aplicabile *mutatis mutandis* și în prezentul recurs în interesul legii.

În subsidiar, s-a susținut că, în sensul art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenție, noțiunea de „bun” are o semnificație autonomă, care nu se limitează doar la proprietatea asupra bunurilor corporale, instanța europeană optând pentru o abordare extinsă a noțiunii de „bunuri”, independent de calificările formale date în ordinea juridică a statelor semnatare ale Convenției, iar restabilirea legalității încălcate prin emiteria actelor de reconstituire a dreptului de proprietate în favoarea unor persoane juridice care nu erau îndreptățite la astfel de reconstituiri, combinat cu faptul că aceste reconstituiri au operat asupra terenurilor din fondul forestier național aflat în proprietatea publică a statului, constituie, în mod evident, cauze de utilitate publică ce justifică ingerința în dreptul de proprietate.

VI. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție și a Curții Constituționale

15. Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin Decizia nr. 37 din 16 septembrie 2019, pronunțată în Dosarul nr. 609/1/2019 și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 941 din 25 noiembrie 2019, a respins, ca inadmisibilă, sesizarea formulată de Tribunalul Suceava — Secția I civilă, în Dosarul nr. 5.049/285/2017, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarelor chestiuni de drept:

„1. Interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, văzând că dovada dreptului de proprietate pentru reconstituire se face conform prevederilor art. 6 alin. (1) din Legea nr. 1/2000, dacă îndreptățirea la reconstituire poate rezulta, din perspectiva prevederilor art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și din aplicarea principiului bunei-credințe, văzând culpa comisiilor de fond funciar cu ocazia emiterii titlului de proprietate și trecerea a 13 ani de la emiterea titlului de proprietate până la formularea acțiunii de constatare a nulității absolute a acestuia. Se are în vedere, pe de altă parte, eventuala culpă a petentei raportat la prevederile art. 12 alin. (3) din Regulamentul privind procedura de constituire, atribuțiile și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 131/1991, care nu a depus niciun act doveditor conform documentațiilor înaintate de comisiile de fond funciar, faptul că este vorba de terenuri cu vegetație forestieră, ce constituie bunuri de interes național conform prevederilor art. 4 alin. (1) din Legea nr. 26/1996 — Codul silvic, cu modificările și completările ulterioare, că petenta a folosit și exploatat terenul cu vegetație forestieră 13 ani până în prezent, văzând că prin acțiunea dedusă judecătii se invocă un motiv de nulitate absolută a titlului de proprietate.

2. Interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000, în sensul dacă aceste prevederi se raportează la suprafața de teren cu vegetație forestieră ce aparține în proprietatea, înzestrarea, folosința sau administrarea unităților de cult, ca subiecte de drept individuale care au solicitat reconstituirea dreptului de proprietate, sau la terenul ce aparține, în aceleași modalități, cultului religios din care acestea fac parte.

3. Interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, respectiv dacă este îndreptățit la reconstituirea dreptului de proprietate atât fostul proprietar, cât și titularul unui drept de folosință considerat «proprietar util».

4. Interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000, respectiv dacă aceste prevederi se aplică «automat» și cererilor de reconstituire formulate anterior intrării în vigoare a acestor prevederi, văzând că hotărârea de reconstituire a dreptului de proprietate a comisiei județene de fond funciar a fost emisă după intrarea în vigoare a acestor dispoziții legale.”

16. De asemenea, referitor la prima chestiune, în ansamblul și succesiunea problemelor de drept enunțate de către titularul sesizării prezintă relevanță Decizia nr. 29 din 12 decembrie 2011, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 27 decembrie 2011, precum și Decizia nr. 1 din 16 ianuarie 2012, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 210 din 29 martie 2012.

17. Prin aceste decizii, prin care au fost respinse ca inadmisibile recursurile în interesul legii cu care Înalta Curte a fost sesizată, s-a analizat chestiunea posibilității instanței supreme ca, în cadrul acestui mecanism de unificare a practicii judiciare, să dea o dezlegare de principiu cu privire la compatibilitatea unor dispoziții din dreptul național cu prevederi din Convenția europeană a drepturilor omului, astfel cum acestea sunt dezvoltate în jurisprudența Curții de la Strasbourg.

18. Din perspectiva jurisprudenței instanței constituționale pot prezenta relevanță următoarele decizii ale Curții Constituționale: *Decizia nr. 676 din 17 noiembrie 2016*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 127 din 17 februarie 2017; *Decizia nr. 618 din 11 octombrie 2016*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 72 din 27 ianuarie 2017; *Decizia nr. 146 din 7 martie 2013*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 182 din 2 aprilie 2013; *Decizia nr. 508 din 8 mai 2008*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 430 din 9 iunie 2008; *Decizia nr. 527 din 13 mai 2008*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 495 din 2 iulie 2008; *Decizia nr. 193 din 28 februarie 2008*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 26 martie 2008; *Decizia nr. 1.216 din 18 decembrie 2007*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 60 din 25 ianuarie 2008; *Decizia nr. 296 din 6 noiembrie 2001*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 39 din 21 ianuarie 2002; *Decizia nr. 328 din 11 septembrie 2003*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 786 din 7 noiembrie 2003; *Decizia nr. 49 din 16 ianuarie 2007*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 174 din 13 martie 2007; *Decizia nr. 982 din 30 septembrie 2008*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 720 din 23 octombrie 2008; *Decizia nr. 296 din 6 noiembrie 2001*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 39 din 21 ianuarie 2002; *Decizia nr. 1.563 din 7 decembrie 2010*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 119 din 16 februarie 2011.

VII. Punctul de vedere al specialiștilor

19. *Facultatea de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara*, cu privire la prima problemă de drept, a arătat că se impune menținerea unui echilibru just între interesul general al comunității și necesitatea protejării drepturilor fundamentale ale particularilor, așa cum rezultă și din *Cauza Ioan împotriva României (Cererea nr. 31.005/03, pct. 45)*, în ceea ce privește nulitatea absolută a titlurilor de proprietate emise cu încălcarea prevederilor legale imperative, aceasta trebuie avută în vedere în evaluarea interesului general al comunității, încadrându-se în cerințele privind respectarea siguranței raporturilor juridice și necesitatea menținerii coerenței sistemului juridic intern în general, iar în aprecierea caracterului proporțional al ingerinței, jurisprudența C.E.D.O. privind anularea titlurilor de proprietate are în vedere atât contribuția autorităților publice la situația care a generat cauza de nulitate a titlului, cât și buna-credință a particularului vizat.

Cu privire la cea de a doua problemă, s-a apreciat că în speță sunt incidente dispozițiile art. 6 alin. (1), (3) și (5) din Codul civil. Astfel, verificarea legalității titlului de proprietate se va face potrivit legii în vigoare la data emiterii titlului, conform principiului aplicării imediate a legii noi, având în vedere că situația juridică ce trebuia soluționată viza raporturile de proprietate.

O interpretare a contrariu a dispozițiilor art. III alin. (1) lit. a) din Legea nr. 169/1997, în vigoare la data emiterii titlului de proprietate, nu poate fi suficientă pentru a delimita sfera actelor juridice ce puteau fi sancționate cu anularea, nulitatea ori o altă cauză de ineficacitate, dacă încălcău prevederile legii de restituire.

Modificarea art. III alin. (1) prin Legea nr. 247/2005, prin care s-a trecut de la specie la gen, adică de la persoane fizice la persoane, nu a venit decât să confirme, printr-o formulare mult mai adecvată, ceea ce oricum era reglementat, direct sau implicit, de textul legal în vigoare la data emiterii titlului de proprietate.

În ceea ce privește interpretarea și aplicarea art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, s-a considerat că enumerarea este una cu caracter limitativ, astfel încât, ca urmare a acestei interpretări și înțelegeri a textului de lege, Fundația Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina nu poate fi titular al dreptului descris de acest text normativ, aceasta, în nume propriu, nefiind îndreptățită să solicite reconstituirea dreptului de proprietate în baza acestui temei legal. Pentru această rațiune, sintagma „fondul bisericesc al cultului” face referire doar la patrimoniul cultului religios, în sens de patrimoniu al bisericii (Biserica Ortodoxă Română, în ipoteza de față), iar nu și la patrimoniul unor fundații constituite de Biserică, acestea fiind persoane juridice de sine stătătoare, cu un patrimoniu propriu, care nu se confundă cu patrimoniul cultului religios, respectiv cel al bisericii.

Totodată, alin. (2) al art. 29 din Legea nr. 1/2000 impune prin sintagma „a avut în proprietate” ca titularul cererii de reconstituire a dreptului de proprietate să facă dovada că, în trecut, cultul religios căruia îi aparține a avut în patrimoniul/fondul său un veritabil drept de proprietate asupra suprafeței de teren forestier în legătură cu care se solicită reconstituirea; se remarcă faptul că, pentru a putea fi aprobată reconstituirea dreptului de proprietate, textul de lege este formulat de așa manieră încât condiția existenței dreptului de proprietate în trecut asupra terenului forestier, trebuie să se verifice cu privire la cultul religios din care titularul cererii de restituire face parte, fiind necesar ca terenul forestier să se fi aflat în proprietate, în fondul bisericesc al cultului religios, iar nu în persoana titularului cererii de restituire, o astfel de interpretare trebuind a fi avută în vedere prin prisma unei interpretări literale și gramaticale a acestui text.

Un alt argument de luat în considerare în sensul acestei interpretări îl oferă chiar legiuitorul care, prin redactarea alin. (31) al art. 29, în cadrul căruia folosește sintagmele „au avut în folosință/administrare sau în înzestrare”, demonstrează că acesta face o clară delimitare și conturare a condiției pe care titularul cererii de reconstituire trebuie să o îndeplinească cu privire la terenul asupra căruia se pretinde reconstituirea, folosind distinct noțiunile juridice de proprietate, folosință, administrare și înzestrare în legătură cu condițiile pe care trebuie să le îndeplinească titularul cererii, respectiv să fi existat un drept de proprietate deplină, de folosință sau de administrare cu privire la terenurile forestiere cu privire la care este formulată cererea de reconstituire.

De asemenea, prin completarea Legii nr. 1/2000 cu prevederile acestui alineat (31), legiuitorul demonstrează că a avut cunoștință de faptul că, în trecut, terenurile erau atribuite, în scopul împroprietăririi, sub diferite forme juridice, ce ofereau titularului atribute similare dreptului de proprietate, dar nu un veritabil drept de proprietate, făcând astfel, în prezent, dificilă sau chiar imposibilă dovada dreptului de proprietate asupra terenurilor. Pentru aceste rațiuni s-a introdus acest text de lege și s-a oferit dreptul de a solicita dobândirea dreptului de proprietate deplină și celor care nu au l-au avut în trecut în proprietate, dacă aceștia fac proba că au fost beneficiari ai unui drept de folosință sau de administrare asupra terenurilor forestiere.

Cu privire la interpretarea și aplicarea art. 29 alin. (31) din Legea nr. 1/2000 s-a arătat că cererea în vederea dobândirii dreptului de proprietate asupra terenurilor cu vegetație forestieră este realizată de către subiectele de drept anterior identificate, în calitate de subiecte de drept individuale, de titulare ale acestui

drept, iar prevederile acestui alineat se raportează la suprafața de teren asupra căreia aceste unități de cult pot să dovedească faptul că au avut un drept de administrare sau de folosință, iar nu la suprafața de teren care a aparținut, sub același regim juridic, cultului religios din care acestea fac parte.

Ca urmare a acestei interpretări se desprinde ideea potrivit căreia, pentru ca titularul cererii de dobândire a dreptului de proprietate să poată obține acest drept, de această dată, acesta trebuie [spre deosebire de ipoteza alin. (2) al aceluiași articol] să facă dovada existenței dreptului de folosință sau de administrare, iar nu cu privire la cultul religios din care face parte, și nici nu trebuie dovedită existența dreptului în patrimoniul/fondul bisericesc al cultului religios.

20. *Facultatea de Drept din cadrul Universității Babeș-Bolyai*, cu privire la prima problemă, a arătat că, pornind de la particularitățile deduse analizei, dreptul de proprietate beneficiază de protecția art. 1 din Protocolul 1 la Convenția europeană a drepturilor omului, acesta fiind recunoscut de către stat prin actul de reconstituire a dreptului în patrimoniul unităților de cult.

Referitor la cea de-a doua problemă s-a apreciat că, în ceea ce privește condițiile de validitate și de eficacitate, *lex temporis actus* este cea care guvernează cauzele de nulitate, felul, întinderea și regimul nulității, inclusiv efectele sale directe. În mod excepțional, legea nouă poate avea incidență în privința condițiilor de exercitare a acțiunii în nulitate absolută, fără a afecta însuși dreptul de proprietate în substanța lui, în această cheie juridică trebuind interpretată dispoziția art. III alin. (2¹) din Legea nr. 169/1997.

Premisele de la care se pleacă în deciziile Curții Constituționale nr. 328/2003 și nr. 1.563/2010 sunt diferite de cele din prezenta speță, deoarece situațiile la care se face referire în dezlegările date de Curte sunt altele. În deciziile la care se face referire, nulitățile se aplicau, anterior și ulterior modificării aduse de Legea nr. 247/2005, aceluiași categorii, și anume persoanele fizice. Examinând excepțiile de neconstituționalitate, Curtea a reținut că prevederile art. III din Legea nr. 169/1997 consacră sancțiunea nulității absolute aplicabilă actelor emise cu încălcarea prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere și, astfel, nu aduc nicio noutate din punct de vedere legislativ.

De asemenea, prin Decizia nr. 375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 591 din 8 iulie 2005, referindu-se la constituționalitatea titlului V din Legea nr. 247/2005, Curtea Constituțională a statuat că aceste dispoziții nu aduc atingere drepturilor câștigate în temeiul unor acte juridice emise cu respectarea condițiilor legale în vigoare la momentul nașterii lor. Efectul nulității absolute de repunere în situațiile anterioare deschide posibilitatea celor îndreptățiți să beneficieze de reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor.

În ceea ce privește cea de-a treia problemă s-a considerat că nu trebuie operată nicio distincție în analiza sintagmei „fondul bisericesc al cultului” între patrimoniul bisericii (privit ca patrimoniul unui cult religios) și patrimoniul fundației constituite de către Biserică (Fundația Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina), iar în ceea ce privește interpretarea sintagmei „avut în proprietate” cu referire la termenii de „proprietate directă”, respectiv „proprietate utilă”, specific dreptului austriac de la sfârșitul secolului al XIX-lea, dreptul de proprietate utilă devine în secolul al XX-lea un drept de proprietate corespunzător accepțiunii moderne.

Cu referire la cea de-a patra problemă s-a considerat că atunci când se vizează reconstituirea dreptului de proprietate atât în forma lui deplină, cât și prin transformarea drepturilor de

folosință sau înzestrare, art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000 nu se raportează la suprafața de teren cu destinație forestieră care ar fi aparținut în proprietatea, administrarea, folosința sau care ar fi fost dată spre înzestrare unităților de cult ca subiecte de drept individuale, ci la terenul care a aparținut cultului religios din care acestea fac parte.

VIII. Raportul asupra recursului în interesul legii

21. Prin raportul întocmit de judecătorii-raportori desemnați, conform art. 516 alin. (5) din Codul de procedură civilă, s-a apreciat că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, din punctul de vedere al evoluției în timp a cauzelor de nulitate, se va ține seama de regimul nulității absolute virtuale și de regula *tempus regit actum*.

În interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, în forma lor anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 247/2005, sintagma „fondul bisericesc al cultului” trebuie înțeleasă în sensul că are în vedere exclusiv patrimoniul unităților componente ale Bisericii Ortodoxe Române, iar nu și patrimoniul fundațiilor constituite de Biserică.

Sintagma „a avut în proprietate” are în vedere existența în patrimoniul structurilor de cult menționate în cuprinsul alin. (2) al art. 29 a unui drept de proprietate desăvârșit, corespunzător înțelesului rezultat din interpretarea prevederilor art. 480 din Codul civil de la 1864, iar nu și a unor forme istorice particulare ale dreptului de proprietate.

În interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000, în forma lor anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 261/2008, se consideră că textul legal are în vedere suprafața de teren cu destinație forestieră care s-a aflat în înzestrarea, în administrarea sau în folosința structurilor de cult ca subiecte de drept individuale care au solicitat atribuirea în proprietate, iar nu terenul care a aparținut, în aceleași modalități, cultului religios din care acestea fac parte.

Sesizarea referitoare la înlăturarea aplicării sancțiunii nulității absolute a titlului de proprietate, în temeiul prevederilor art. 1 din Protocolul 1 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului și al jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în interpretarea și aplicarea acestei norme convenționale, are caracter inadmisibil, întrucât indică o problemă de aplicare a legii, și nu de interpretare și aplicare unitară a acesteia.

IX. Înalta Curte de Casație și Justiție

IX.1. Analiza condițiilor de admisibilitate

22. Verificând regularitatea sesizării, se constată că Înalta Curte de Casație și Justiție a fost legal sesizată de Colegiul de conducere al Curții de Apel Suceava, care, potrivit dispozițiilor art. 514 din Codul de procedură civilă, are *legitimare procesuală* pentru declanșarea acestui mecanism de unificare a practicii, în scopul interpretării și aplicării unitare a legii de către instanțele judecătorești.

23. Cu referire la cerințele de admisibilitate a recursului în interesul legii, art. 515 din Codul de procedură civilă stabilește astfel: „Recursul în interesul legii este admisibil numai dacă se face dovada că problemele de drept care formează obiectul judecării au fost soluționate în mod diferit prin hotărâri judecătorești definitive, care se anexează cererii.”

24. Din cuprinsul normei anterior citate rezultă următoarele condiții care trebuie îndeplinite pentru ca recursul în interesul legii să fie admisibil:

- sesizarea să aibă ca obiect o problemă de drept;
- problema de drept să fi fost dezlegată diferit de instanțele judecătorești;
- dovada soluționării diferite de instanțele judecătorești să se facă prin hotărâri judecătorești definitive;
- hotărârile judecătorești definitive să fie anexate cererii.

25. Din analiza memoriului de sesizare cu recurs în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Suceava, precum și a documentelor anexate rezultă îndeplinirea cerințelor formale de admisibilitate anterior enunțate.

26. Astfel, potrivit celor susținute în cuprinsul actului de sesizare al Colegiului de conducere al Curții de Apel Suceava, precum și în anexele acestuia reiese că, la nivelul Tribunalului Suceava, care se pronunță în ultimă instanță în această materie, potrivit dispozițiilor art. 5 din titlul XIII din Legea nr. 247/2005, există practică neunitară în soluționarea cererilor în constatarea nulității absolute a titlurilor de proprietate emise în favoarea unităților de cult care au formulat cerere de reconstituire a dreptului de proprietate în temeiul Legii nr. 1/2000, în considerarea drepturilor deținute de către Fundația Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina, cererea în constatarea nulității fiind întemeiată pe prevederile art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare, raportate la dispozițiile art. 29 alin. (2) și (3¹) din Legea nr. 1/2000.

27. Practica judiciară neunitară semnalată în cuprinsul sesizării privește nu numai soluția asupra fondului raportului juridic litigios, ci și unele probleme de drept intermediare, dezlegate de instanțele sesizate pe cale incidentală, în cuprinsul unor considerente decizorii, de natură a contribui la construirea raționamentului, într-o succesiune logică a etapelor demonstrației juridice, aceste chestiuni de drept dezlegate pe cale incidentală având vocația de a susține și sprijini soluția pronunțată cu privire la fondul pretențiilor deduse judecării.

28. În același timp se reține că unele dintre problemele de drept enunțate în cuprinsul memoriului de recurs în interesul legii au aptitudinea de a primi o dezlegare de principiu prin pronunțarea unei decizii în interesul legii, în timp ce una din chestiunile de drept semnalate (analiza compatibilității aplicării art. III din Legea nr. 169/1997 cu prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1) presupune o analiză punctuală, de speță, din perspectiva raportului de proporționalitate, nefiind susceptibilă de o dezlegare de principiu în cadrul unui mecanism de unificare.

29. Aceste probleme de drept au fost dezlegate diferit de instanțele judecătorești din circumscripția Curții de Apel Suceava, la nivelul tribunalului, întrucât, din anexele memoriului de recurs în interesul legii rezultă că în cadrul Secției civile a Tribunalului Suceava au fost pronunțate hotărâri definitive prin care s-au anulat titlurile de proprietate emise în favoarea unităților de cult, iar prin alte hotărâri judecătorești, pronunțate de aceeași instanță, s-a respins cererea de constatare a nulității absolute a titlurilor de proprietate emise în beneficiul unităților de cult, în circumstanțe similare.

30. În ceea ce privește întinderea practicii divergente la nivelul curților de apel din țară, prin sesizarea cu prezentul recurs în interesul legii, petentul s-a prevalat de documentarea acestui aspect realizată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în Dosarul înregistrat pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție cu nr. 609/1/2019 în care s-a pronunțat Decizia nr. 37 din 16 septembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 941 din 25 noiembrie 2019.

31. Din decizia menționată reiese că, pe lângă Curtea de Apel Suceava, doar la nivelul Curții de Apel Cluj și al Curții de Apel Iași s-a identificat practică judiciară cu privire la unele dintre chestiunile de drept sesizate în dosarul menționat, chestiuni similare cu cele supuse dezlegării în prezentul recurs în interesul legii (a se vedea paragrafele 72 și 73 din Decizia nr. 37/2019).

32. În acest context se constată că problemele de drept a căror dezlegare de principiu s-a solicitat pe calea acestui recurs în interesul legii sunt de interes pentru instanțele din circumscripția Curții de Apel Suceava, având în vedere că pe rolul judecătorilor din circumscripția Tribunalului Suceava

(pentru etapa de primă instanță) și, ulterior, pe rolul tribunalului, în calea de atac a apelului, au fost înregistrate în jur de 580 de cauze similare în care se impune analizarea aceluiași probleme de drept, iar dintre acestea, prin hotărâri definitive, a fost soluționat un număr redus de dosare.

33. Se reține că anexele memoriului de recurs în interesul legii cuprind atât hotărâri definitive prin care s-a respins cererea de chemare în judecată în constatarea nulității absolute a titlurilor de proprietate (deciziile civile nr. 519 din 3 iulie 2020, nr. 1.244 din 26 octombrie 2018, nr. 1.129 din 10 octombrie 2018, nr. 1.247 din 26 octombrie 2018, nr. 1.127 din 10 octombrie 2018, nr. 1.246 din 26 octombrie 2018, nr. 1.243 din 26 octombrie 2018, nr. 1.128 din 10 octombrie 2018, toate pronunțate de Tribunalul Suceava — Secția civilă), precum și hotărâri judecătorești definitive prin care s-a admis cererea de chemare în judecată formulată de reclamanta Regia Națională a Pădurilor Romsilva prin Direcția Silvică Suceava și, în consecință, s-a constatat nulitatea absolută a titlului de proprietate emis în favoarea unității de cult pârâte în fiecare cauză (deciziile civile nr. 288 din 10 martie 2020, nr. 290 din 10 martie 2020, nr. 313 din 17 martie 2020, nr. 314 din 17 martie 2020, nr. 315 din 17 martie 2020, nr. 316 din 17 martie 2020, nr. 317 din 17 martie 2020, nr. 319 din 17 martie 2020, pronunțate, de asemenea, de Tribunalul Suceava — Secția civilă).

34. În acord cu jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție în cadrul competenței sale de unificare a practicii judiciare pe calea recursului în interesul legii, urmează a se reține admisibilitatea procedurii și din punctul de vedere al întinderii practicii judiciare neunitare, constatându-se deja că această cerință este îndeplinită și atunci când aceasta acoperă un număr redus de curți de apel (Decizia nr. 24 din 26 noiembrie 2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 46 din 17 ianuarie 2019, paragraful 19) sau practica judiciară divergentă se identifică doar la nivelul unei singure curți de apel din țară (Decizia nr. 19 din 15 octombrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1055 din 13 decembrie 2018, și Decizia nr. 16 din 20 mai 2019 a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul competent să judece recursul în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 773 din 24 septembrie 2019, paragrafele 35—45).

35. Având în vedere aceste considerente, se constată îndeplinirea cerințelor de ordin formal pentru admisibilitatea prezentului recurs în interesul legii în sensul considerentelor ce se vor arăta.

IX.II. Analiza fondului recursului în interesul legii

36. Potrivit actului de sesizare, Colegiul de conducere al Curții de Apel Suceava a solicitat Înaltei Curți de Casație și Justiție ca, pe calea unei decizii pronunțate în recurs în interesul legii, să se dea o dezlegare de principiu, în vederea unificării practicii judiciare, următoarelor probleme de drept:

— interpretarea și aplicarea prevederilor art. III din Legea nr. 169/1997 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 — înlăturarea (asanarea) sancțiunii nulității absolute prin prisma prevederilor art. 1 din Protocolul 1 la C.E.D.O. (dacă un drept afectat de nulitate absolută beneficiază de protecția prevederilor C.E.D.O.);

— interpretarea și aplicarea prevederilor art. III din Legea nr. 169/1997 [alin. (1) lit. a) pct. (vi)], potrivit modificărilor aduse prin Legea nr. 247/2005 — aplicarea în timp a normelor de ordine publică ce reglementează nulitatea absolută;

— interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000;

— interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000.

37. În esență, astfel cum reiese din conținutul anexelor la memoriul de recurs în interesul legii, în cursul anului 2017, judecătorii aflate în circumscripția Tribunalului Suceava au fost sesizate într-un număr important de cauze cu soluționarea unor cereri de chemare în judecată, inițiate de către reclamanta Regia Națională a Pădurilor Romsilva prin Direcția Silvică Suceava, împotriva unor unități de cult, beneficiare ale unor titluri de proprietate emise în anul 2004, în aplicarea Legii nr. 1/2000, pentru câte 30 ha teren cu vegetație forestieră, în contradictoriu și cu Comisia județeană pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor Suceava, cu instituția prefectului și Comisia locală pentru stabilirea dreptului de proprietate (din localitatea corespunzătoare), solicitându-se constatarea nulității absolute a dreptului de proprietate, în temeiul art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare, pentru încălcarea dispozițiilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000; printr-un al doilea capăt de cerere, s-a solicitat obligarea pârâtelor unități de cult la restituirea contravalorii masei lemnoase exploatate de pe suprafața de 30 ha teren cu vegetație forestieră reconstituit în proprietate, pentru o perioadă de 3 ani anterioară înregistrării cererii de chemare în judecată.

38. În susținerea motivului de nulitate invocat, reclamanta s-a prevalat de pronunțarea unei decizii irevocabile, din anul 2014, prin care s-a stabilit, cu autoritate de lucru judecat, că Fundația Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina, recunoscută prin lege până la desființarea sa prin Decretul-lege nr. 273/1949, nu a deținut niciodată calitatea de proprietar asupra terenurilor de fond forestier cu care figura în extrasele de carte funciară pe raza județului Suceava (în jur de 168.000 ha teren cu vegetație forestieră), proprietate care, din punct de vedere istoric și juridic, a aparținut, succesiv, statului austriac, statului austro-ungar și, după 1918, statului român.

39. În combaterea nulității s-au invocat aspecte care au primit dezlegări diferite din partea instanțelor, respectiv:

(i) prevederile art. III alin. (1) lit. a) din Legea nr. 169/1997, forma în vigoare la data emiterii titlului de proprietate (2004), aveau o formulare care excludea persoanele juridice din sfera de aplicare a normei, putând fi sancționate cu nulitatea absolută numai titlurile emise în favoarea persoanelor fizice care nu erau îndreptățite, potrivit legii, la astfel de reconstituiri sau constituirii, întrucât ipoteza de la art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997 a fost introdusă în actul normativ de referință la o dată ulterioară emiterii titlului de proprietate, respectiv în anul 2005, ca urmare a modificării legii prin titlul V din Legea nr. 247/2005;

(ii) pentru verificarea cerințelor rezultând din art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000, instanțele de judecată trebuie să se raporteze la dreptul de administrare sau de folosință deținut de Fundația Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina (având în vedere că cererea de reconstituire a fost formulată în considerarea patrimoniului deținut de această entitate juridică) sau la dreptul propriu (administrare, folosință sau înzestrare) al structurilor de cult prevăzute la alin. (2) al art. 29, titulare ale cererii formulate în baza Legii nr. 1/2000;

(iii) în ce măsură protecția dată de art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția europeană a drepturilor omului, conform jurisprudenței C.E.D.O., poate salva actul de la nulitate, având în vedere că este vorba despre un drept dobândit prin emiterea titlului de către autoritățile statului, în urma parcurgerii unei proceduri prevăzute de Legea nr. 1/2000.

40. Raportat la aceste aspecte, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii apreciază că este necesară reordonarea obiectului investiției, întrucât în sesizarea Colegiului de conducere al Curții de Apel Suceava problemele de drept sunt structurate într-o manieră care nu respectă ordinea de analiză impusă de soluționarea obiectului cererii și a apărărilor formulate în cauzele deduse judecătii, având în vedere că aplicarea prioritară a C.E.D.O. se cere a fi luată în considerare în măsura în care se înlătură de la aplicare norma de drept național prin care se sancționează cu nulitatea absolută titlul de proprietate emis cu încălcarea unor norme imperative din Legea nr. 1/2000.

41. Potrivit precizărilor anterioare, se apreciază că obiectul recursului în interesul legii urmărește dezlegarea de principiu a următoarelor probleme de drept, în ordinea pe care o impune efectuarea analizei:

a) interpretarea și aplicarea unitară a prevederilor art. III din Legea nr. 169/1997 [alin. (1) lit. a) pct. (vi), potrivit modificărilor aduse prin Legea nr. 247/2005] — din punctul de vedere al aplicării în timp a normelor de ordine publică ce reglementează nulitatea absolută;

b) interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000;

c) interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 29 alin. (3) din Legea nr. 1/2000;

d) înlăturarea aplicării sancțiunii nulității absolute a titlului de proprietate, în temeiul prevederilor art. 1 din Protocolul 1 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului și al jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în interpretarea și aplicarea acestei norme convenționale.

IX.II.1. *Interpretarea și aplicarea art. III din Legea nr. 169/1997 [alin. (1) lit. a) pct. (vi)], potrivit modificărilor aduse prin Legea nr. 247/2005, din punctul de vedere al aplicării în timp a normelor de ordine publică ce reglementează nulitatea absolută*

42. Problema modalității de interpretare și aplicare a dispozițiilor art. III din Legea nr. 169/1997 s-a pus ca urmare a modificărilor aduse prin adoptarea Legii nr. 247/2005 referitoare la reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente¹, conform căreia, în corpul textului menționat [la alin. (1) lit. a) pct. (i)—(vi)] au fost enumerate cauze de nulitate nereglementate ca atare anterior (conform titlului V articolul unic).

43. În aceste condiții a apărut situația în care, la data emiterii titlurilor de proprietate (la nivelul anului 2004), sancțiunea nulității avea o reglementare diferită de cea existentă la momentul investiției instanței (anul 2017) cu acțiuni în nulitatea respectivelor titluri.

44. În acest context, instanțele au avut abordări diferite în ceea ce privește norma incidentă, în a cărei interpretare și aplicare să procedeze la verificarea valabilității titlului contestat.

45. Astfel, unele instanțe au considerat că ceea ce interesează este forma textului legal de la data emiterii titlului de proprietate [art. III alin. (1) lit. a)], care sancționa cu nulitatea doar actele de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate în **favorarea persoanelor fizice** care nu erau îndreptățite, potrivit legii, la astfel de reconstituiri sau constituirii, fără să poată avea aplicabilitate dispoziția modificatoare [art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi)], care a vizat și situația actelor de

reconstituire emise cu privire la **terenuri forestiere** pe numele **persoanelor** (fără deosebire că erau persoane fizice sau juridice) care nu deținuseră anterior, în proprietate, astfel de terenuri.

46. Justificarea unei astfel de soluții s-a bazat pe principiul constituțional al neretroactivității legii civile și pe faptul că nu pot fi adăugate condiții noi de anulare a unui act față de cele existente la data întocmirii lui, fără ca aceasta să nu însemne retroactivitate și deci încălcarea principiului menționat. De aceea, s-a considerat că sancțiunea nulității, așa cum era ea prevăzută la data emiterii titlurilor [de art. III alin. (1) lit. a) din Legea nr. 169/1997], este aplicabilă doar titlurilor de proprietate emise pe numele unor persoane fizice, în timp ce în cazul persoanelor juridice (în speță, unitățile de cult) nu exista reglementat un caz de nulitate.

47. Alte instanțe au considerat că, dimpotrivă, noua reglementare este incidentă în analiza valabilității titlurilor de proprietate emise anterior (inclusiv pe numele persoanelor juridice), întrucât dispoziția legală nu aduce ceva nou pe plan normativ; ea nu face decât să reitereze sancțiunea nulității absolute care operează pentru încălcarea normelor de ordine publică, imperative, cum sunt cele referitoare la reconstituirea dreptului de proprietate. Ca atare, nu se pune problema unei retroactivități, mai ales că dispozițiile art. III alin. (1) din Legea nr. 169/1997, în forma în vigoare la data emiterii titlurilor, trimit expres la dispozițiile generale, de drept comun, în materie de nulitate absolută.

48. Rezolvarea acestei divergențe jurisprudențiale, într-o corectă interpretare și aplicare a legii și a principiilor de drept, presupune stabilirea corectă a premiselor date de: (i) existența unei situații de drept intertemporal; (ii) identificarea naturii și regimului juridic al cauzei de nulitate a cărei sancționare se urmărește; (iii) respectarea principiului neretroactivității legii civile.

(i) Există situații de conflict al legilor în timp ori de câte ori o lege nouă tinde să modifice o normă civilă până atunci în vigoare și să reglementeze diferit un anumit raport juridic (sau un anume statut real ori personal născut sub o reglementare anterioară). Aceasta înseamnă existența unui act (sau fapt) juridic încheiat (ori săvârșit) înainte de intrarea în vigoare a normei noi, care să fie afectat ori susceptibil de a fi afectat prin intrarea în vigoare a normei noi².

49. Modalitatea de rezolvare a conflictului de legi intertemporal are la bază, în primul rând, principiul neretroactivității legii noi³, reglementat cu valoare constituțională [potrivit art. 15 alin. (2) din Constituția României: „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile”], ceea ce înseamnă că nu se poate aduce atingere unor acte, fapte, situații juridice legal încheiate, concretizate înainte de intrarea în vigoare a legii noi.

50. Cu referire la aspectele ce fac obiectul sesizării, conflictul de legi în timp ar fi determinat de împrejurarea că un act juridic (titlu de proprietate emis în temeiul Legii nr. 18/1991, respectiv al Legii nr. 1/2001) ar fi supus unui regim al nulității diferit de cel existent la momentul emiterii lui, în condițiile în care prin modificarea adusă în anul 2005 Legii nr. 169/1997 ar fi fost reglementate cauze de nulitate noi, inexistente anterior.

¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 653 din 22 iulie 2005.

² Pentru premisele conflictului de legi în timp, a se vedea M. Nicolae, *Drept civil. Teoria generală*, vol. I, *Teoria dreptului civil*, Editura Solomon, București, 2017, p. 415—416; M. Nicolae, principiile dreptului tranzitoriu în *Probleme de drept tranzitoriu. Legea aplicabilă nulității actului juridic civil*, în RRDP nr. 6/2007, p. 97—106; M. Nicolae, *Contribuții la studiul conflictului de legi în timp în materie civilă, în lumina Noului Cod civil*, Editura UJ, 2013, București, p. 437—438.

³ În dreptul civil, în lumina regulilor conflictuale, aplicarea în timp a normelor de drept este guvernată de următoarele principii: **principiul neretroactivității legii noi**; **principiul aplicării imediate** a legii noi (adică, tuturor actelor și faptelor încheiate, săvârșite după intrarea sa în vigoare, precum și situațiilor juridice în curs de constituire, modificare sau stingere, inclusiv efectelor viitoare ale situațiilor juridice anterior născute sau modificate); **principiul supraviețuirii legii vechi** (legea veche, chiar dacă este abrogată de legea nouă, se aplică efectelor viitoare ale situațiilor juridice anterior născute sau modificate, precum și situațiilor juridice în curs de constituire, modificare sau stingere) — *ibidem*, *Drept civil, Teoria generală*, p. 419.

51. Este de principiu că un act juridic nu poate fi analizat, sub aspectul valabilității sale, din perspectiva unor motive de nulitate inexistente la data întocmirii lui, fără ca aceasta să nu însemne încălcarea principiului neretroactivității, căci actul încheiat rămâne supus regulii *tempus regit actum* în ceea ce privește întrunirea condițiilor de fond și de formă care îi asigură valabilitatea.

52. În același timp însă trebuie verificat, pornind de la cauza de nulitate propriu-zisă, de la natura normelor a căror încălcare o sancționează și luând în considerare regimul juridic al nulităților, dacă este vorba despre o reglementare care să constituie o noutate legislativă față de cea existentă anterior sau este doar o normă declarativă, care sancționează o nulitate virtuală, așa încât dispoziția nu este una aptă să retroactiveze și să încalce regulile dreptului intertemporal.

(ii) Natura și regimul juridic al cauzei de nulitate reglementate prin dispoziția art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997

53. Potrivit dispoziției nou-introduse prin Legea nr. 247/2005 la pct. (vi) al lit. a) din art. III din Legea nr. 169/1997, sunt sancționate cu nulitatea absolută „actele de reconstituire a dreptului de proprietate asupra unor terenuri forestiere pentru persoanele care nu au deținut anterior în proprietate astfel de terenuri”.

54. Este vorba, așadar, despre nulitatea care intervine pentru nerespectarea regimului proprietății asupra terenurilor forestiere, din punctul de vedere al reconstituirii dreptului numai în favoarea persoanelor care puteau face dovada unei vocații în acest sens, respectiv, dovada deținerii anterior, în proprietate, a unor astfel de terenuri.

55. Or, pe acest aspect, al modalității în care se putea face reconstituirea, dispozițiile Legii nr. 18/1991, ca și cele ale Legii nr. 1/2000 erau exprese și clare, anterior modificărilor aduse prin Legea nr. 247/2005, în legătură cu dovezile și condițiile în care se putea proceda la reconstituire.

56. Astfel, potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 1/2000: (1) „La stabilirea, prin reconstituire, a dreptului de proprietate pentru terenurile agricole și forestiere, în conformitate cu prevederile prezentei legi, comisiile comunale, orașenești, municipale și comisiile județene, constituite potrivit legii, vor verifica în mod riguros existența actelor doveditoare prevăzute la art. 9 alin. (5) din Legea nr. 18/1991⁴, republicată, precum și

pertinența, verosimilitatea, autenticitatea și concludența acestor acte, ținându-se seama și de dispozițiile art. 11 alin. (1) și (2)⁵ din aceeași lege.”

57. În mod asemănător, prin dispozițiile art. 47 din Legea nr. 18/1991⁶, republicată, era reglementată posibilitatea restituirii terenurilor cu destinație forestieră, între anumite limite, pe baza cererilor însoțite de actele doveditoare de proprietate.

58. Or, nesocotirea unor dispoziții imperative, legate de modalitatea în care trebuia să se procedeze la reconstituirea dreptului de proprietate, după efectuarea verificărilor în legătură cu proba dreptului de proprietate anterior, care ar fi îndreptățit la reconstituire, nu putea rămâne fără sancțiune pe planul dreptului civil, indiferent dacă ea era prevăzută în mod expres de lege sau era doar una virtuală, adică subînțeleasă, dedusă din natura și interesul public al drepturilor ocrotite. Aceasta întrucât era vizat regimul proprietății asupra terenurilor din fondul forestier, considerat ca aparținând domeniului public, conform art. 5 din Legea nr. 18/1991⁷, respectiv bun de interes național, potrivit art. 4 din Legea nr. 26/1996 privind Codul silvic⁸, fiind indiferent, față de natura normei încălcate, dacă destinatarul acesteia era persoană fizică [așa cum se regăsea în reglementarea inițială a art. III alin. (1) lit. a)] sau juridică [așa cum s-a prevăzut prin norma modificatoare și completatoare a dispozițiilor art. III alin. (1) lit. a)].

59. De aceea, sub acest aspect, al cauzelor de nulitate, trebuie distins între **nulitatea expresă** (explicită, textuală) care este prevăzută ca atare într-o dispoziție legală și **nulitatea virtuală** (implicită, tacită) care, fără a fi expres prevăzută de lege, rezultă neîndoielnic din modul în care este reglementată o anumită condiție de valabilitate a actului juridic civil⁹.

60. Astfel cum s-a subliniat în doctrină¹⁰, este utilă reglementarea nulităților exprese, deoarece exclude orice discuție pe tema existenței sau inexistenței unui caz de nulitate tacită și previne apariția unor soluții contradictorii în jurisprudență. De aceea, mai ales cu ocazia modificării sau completării unui text de lege, considerat imperfect, devenit inactual sau care s-a dovedit, în practică, defectuos ori în urma ivirii în practica judiciară a unor controverse pe tema nulităților tacite, legiuitorul intervine și obișnuiește să consacre, *in terminis*, sancțiunea aplicabilă în cazul nerespectării unei reguli deja în vigoare.

⁴ Potrivit art. 9 alin. (5) din Legea nr. 18/1991, la cerere se va anexa:

„a) copie xerox de pe titlul de proprietate care s-a emis sau, după caz, de pe procesul-verbal ori de pe fișa de punere în posesie;

b) copii xerox de pe actele doveditoare ale dreptului de proprietate pentru suprafețele de teren solicitate în plus;

c) o declarație în care se va menționa, pe propria răspundere, suprafața totală de teren atribuită în proprietate, prin reconstituire ori prin constituire, de familie, potrivit prezentei legi, chiar dacă aceasta s-a făcut în mai multe localități ori de la mai mulți autori.”

⁵ Potrivit art. 11 din Legea nr. 18/1991: „(1) Suprafața adusă în cooperativa agricolă de producție este cea care rezultă din: actele de proprietate, cartea funciară, cadastru, cererile de înscriere în cooperativă, registrul agricol de la data intrării în cooperativă, evidențele cooperativei sau, în lipsa acestora, din orice alte probe, inclusiv declarații de martori.

(2) Dispozițiile alin. (1) se aplică în mod corespunzător și în ceea ce privește suprafețele preluate de cooperativele agricole de producție în baza unor legi speciale sau în orice mod de la membrii cooperatori.”

⁶ Conform art. 47 din Legea nr. 18/1991, republicată: „(1) Consiliile parohiale sau organele reprezentative ale schiturilor și mănăstirilor, precum și ale instituțiilor de învățământ, pot cere restituirea terenurilor cu vegetație forestieră, păduri, zăvoaie, tufărișuri, fânețe și pășuni împădurite, care le-au aparținut în proprietate, în limita suprafețelor pe care le-au avut în proprietate, dar nu mai mult de 30 ha, indiferent dacă sunt situate pe raza mai multor localități.

(2) Cererile împreună cu actele doveditoare de proprietate se fac în termenul, cu procedura și în condițiile prevăzute la art. 9 alin. (3)—(9).

(3) Consiliile locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pot cere restituirea în proprietate privată a terenurilor cu vegetație forestieră, păduri, zăvoaie, tufărișuri, fânețe și pășuni împădurite, în baza actelor care le atestă această calitate, cu procedura și în condițiile prevăzute la art. 9 alin. (3)—(9).

(4) Dispozițiile art. 41 alin. (2) rămân aplicabile.”

⁷ Potrivit art. 5 alin. (1) din Legea nr. 18/1991: „Aparțin domeniului public terenurile pe care sunt amplasate construcții de interes public, piețe, căi de comunicații, rețele stradale și parcuri publice, porturi și aeroporturi, **terenurile cu destinație forestieră**, albiile râurilor și fluviilor, cuvetele lacurilor de interes public, fundul apelor maritime interioare și al mării teritoriale, țărmurile Mării Negre, inclusiv plajele terenurile pentru rezervații naturale și parcuri naționale, monumentele, ansamblurile și siturile arheologice și istorice, monumentele naturii, terenurile pentru nevoile apărării sau pentru alte folosințe care, potrivit legii, sunt de domeniul public ori care, prin natura lor, sunt de uz sau interes public”, iar potrivit alin. (2): „Terenurile care fac parte din domeniul public sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile. Ele nu pot fi introduse în circuitul civil decât dacă, potrivit legii, sunt dezafectate din domeniul public.”

⁸ Potrivit art. 4 alin. (1) din Legea nr. 26/1996 privind Codul silvic, „Fondul forestier național este, după caz, proprietate publică sau privată și constituie bun de interes național”.

⁹ Există nulitate virtuală (sau tacită, implicită), atunci când sancțiunea nu este prevăzută expres de lege, dar nevalabilitatea actului rezultă neîndoielnic din caracterul imperativ al dispoziției legale încălcate sau din scopul urmărit de legiuitor prin instituirea anumitor condiții de validitate ale actului sau chiar din nerespectarea formelor prevăzute de lege. Regula „nicio nulitate fără text” care exista odată în materia căsătoriei și-a pierdut de mult importanța. Așadar, atât nulitatea absolută, cât și nulitatea relativă pot fi incidente, indiferent dacă sunt sau nu declarate ca atare de lege — a se vedea, în acest sens, O. Ungureanu, C. Munteanu, *Drept civil. Partea generală, în reglementarea noului Cod civil*, Editura U.J., București, 2013, pp. 324—325.

¹⁰ A se vedea M. Nicolae, *Probleme de drept tranzitoriu. Legea aplicabilă nulității actului juridic civil*, în R.R.D.P. nr. 1/2008, pp. 120—122.

61. Acesta este și cazul prevederilor modificatoare ale art. III din Legea nr. 169/1997, referitoare la sancționarea cu nulitate absolută, potrivit „dispozițiilor legale aplicabile la data încheierii actului juridic civil”, a actelor de reconstituire emise cu încălcarea prevederilor Legii nr. 18/1991, Legii nr. 1/2000 și ale Legii nr. 169/1997 în favoarea *persoanelor* care nu deținuseră anterior, în proprietate, astfel de terenuri.

62. În aceste situații, legea nouă, în speță, Legea nr. 247/2005, nu a creat noi cazuri de nulitate, ci, după observarea dispozițiilor imperative prevăzute de legislația funciară privind reconstituirea sau constituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și forestiere, a enumerat principalele cazuri de încălcare a acestor prevederi care atrag nulitatea absolută a actelor emise cu nesocotirea lor¹¹.

63. Așadar, nulitățile introduse ulterior în Legea nr. 169/1997 nu au, în realitate, caracter de noutate, nu reprezintă ceva novator în ordinea juridică, ci vin și dau expresie formală unor nulități virtuale preexistente (care sancționau și în absența normei exprese eliberarea unui titlu de proprietate în favoarea unei persoane ce nu avea vocație la reconstituire câtă vreme nu făcuse dovada dreptului de proprietate pe care să îl fi deținut în patrimoniu).

64. De fapt, norma nou-introdusă are o valoare declarativă, legiuitorul doar confirmând sau reafirmând că anumite acte juridice sunt nule dacă au fost încheiate cu nerespectarea cerințelor legale la data întocmirii lor, fiind fără relevanță că destinatarul normei era inițial persoana fizică și ulterior orice persoană care beneficiase de reconstituire cu nesocotirea dispozițiilor legii.

65. De aceea, este eronată interpretarea conform căreia textul art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997 ar supune spre analiză o cauză nouă de nulitate, inexistentă la data emiterii titlului, apărută în ordinea juridică ulterior, întrucât, în realitate, suntem în prezența unei nulități virtuale existente ca atare de la data adoptării actului normativ și care a fost doar formalizată ulterior, prin modificările aduse în baza Legii nr. 247/2005.

66. Indiferent că este vorba despre nulitate expresă ori tacită, efectele operării unei astfel de sancțiuni constau în invalidarea, lipsirea de efecte juridice a actului încheiat cu nesocotirea prescripțiilor legale, iar dreptul de critică asupra acestora se concretizează prin promovarea acțiunii în nulitate.

(iii) Principiul neretroactivității legii civile în raport cu dispozițiile art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997

67. Întrucât s-a susținut că prin adoptarea unei modificări legislative care aducea în peisajul juridic cazuri de nulitate inexistente anterior se încalcă principiul neretroactivității, dispoziția legală a fost atacată pentru neconstituționalitate.

68. Într-o jurisprudență constantă, Curtea Constituțională a statuat că dispozițiile art. III din Legea nr. 169/1997, astfel cum au fost modificate și completate prin articolul unic din titlul V al

Legii nr. 247/2005, nu fac decât să consacre sancțiunea nulității absolute aplicabilă actelor emise cu încălcarea prevederilor Legii nr. 18/1991 și ale Legii nr. 1/2000 și, de aceea, nu aduc nicio noutate din punct de vedere legislativ.

69. Astfel fiind, dispozițiile noi precizează, o dată în plus, sancțiunea nulității actelor translativ de proprietate încheiate cu încălcarea normelor legale imperative. Or, cum un act nul nu poate produce efecte, fiind desființat de la data încheierii lui, un asemenea act nu poate să constituie temeiul dobândirii valabile a dreptului de proprietate. Pentru a exista retroactivitate, noua reglementare trebuia să se aplice și situațiilor juridice anterioare intrării ei în vigoare. În cazul de față însă sancțiunea este aceeași, astfel încât continuitatea reglementării exclude, prin ipoteză, retroactivitatea legii noi¹², nefiind încălcat textul art. 15. alin. (2) din Constituția României, potrivit căruia legea dispune numai pentru viitor, cu excepția celei penale și contravenționale mai favorabile.

70. Concluzionând, față de considerentele arătate anterior, dispoziția art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997 nu este retroactivă, ea nu vine să reglementeze un caz nou de nulitate, inexistent la data emiterii titlului de proprietate, ci, dimpotrivă, consacră în mod expres o nulitate absolută existentă până la acel moment doar virtual, decurgând din nesocotirea prevederilor imperative referitoare la modalitatea de reconstituire a dreptului asupra terenurilor forestiere. Sub aspectul regimului juridic al actului încheiat cu încălcarea dispozițiilor legale imperative la momentul întocmirii lui (și, ca atare, neproducător de efecte juridice), norma ulterioară nu aduce nimic nou, fiind vorba doar de respectarea principiului legalității (eliberarea titlului de proprietate nu se poate face decât cu respectarea dispozițiilor legale privind reconstituirea) și de sancțiunea încălcării lui.

71. Ca atare, interpretarea și aplicarea art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, din punctul de vedere al evoluției în timp a cauzelor de nulitate, trebuie făcute cu respectarea regimului juridic al nulităților virtuale și cu aplicarea regulilor dreptului intertemporal, respectiv a principiului *tempus regit actum*.

72. Rezultă că dispoziția legală menționată putea constitui temei al acțiunilor în nulitate cu privire la titluri emise anterior intrării ei în vigoare, de vreme ce sancționează o nulitate virtuală, concomitentă întocmirii actului.

73. În ceea ce privește însă analiza pe fond a unei astfel de acțiuni în nulitate, ea trebuie realizată ținându-se seama de diferitele forme normative ale art. 29 din Legea nr. 1/2000, care au prevăzut anumite condiții ale constituirii/reconstituirii (supuse verificării la un moment contemporan emiterii titlului de proprietate) și, în mod corespunzător, verificarea conformității unui astfel de demers cu principiile degajate din jurisprudența C.E.D.O., referitoare la respectarea dreptului la un bun, în sensul autonom al acestei noțiuni, dat de art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție și a securității raporturilor juridice.

¹¹ Ori de câte ori legea nouă se mărginește numai la consacrarea formală a unei nulități tacite preexistente, ea nu poate avea efecte retroactive, fiind pur declarativă. Dacă însă legea nouă conține prevederi care nu se mărginesc la simpla enunțare a unui caz de nulitate tacită, deja existent, și transformarea acestuia într-un caz de nulitate expresă, ci creează o veritabilă cauză de nulitate ori, după caz, modifică conținutul normativ al normei anterioare care cuprindea ipoteza unei nulități virtuale, atunci o asemenea lege nu ar putea, fără retroactivitate, să se aplice și unor acte încheiate înainte de intrarea ei în vigoare, *ibidem*, p. 122—123.

¹² A se vedea, în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 296 din 6 noiembrie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 39 din 21 ianuarie 2002; Decizia Curții Constituționale nr. 328 din 11 septembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 786 din 7 noiembrie 2003; Decizia Curții Constituționale nr. 49 din 16 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 174 din 13 martie 2007; Decizia Curții Constituționale nr. 982 din 30 septembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 720 din 23 octombrie 2008; Decizia Curții Constituționale nr. 1.563 din 7 decembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 119 din 16 februarie 2011.

În mod asemănător a apreciat instanța constituțională, de exemplu, și în situația dispoziției art. 45 alin. (2) din Legea nr. 10/2001 referitoare la actele juridice de înstrăinare încheiate cu privire la imobile preluate fără titlu valabil, lovite de nulitate absolută, în afară de cazul în care actul a fost încheiat cu bună-credință. S-a statuat că retroactivitatea textului de lege este în mod necesar subsecventă admiterii caracterului novator al reglementării. Altfel spus, numai în măsura în care soluția consacrată de acesta nu era de conceput — chiar în considerarea altor temeuri sau a altor rațiuni — critica de neconstituționalitate ar putea fi considerată întemeiată. Cum singurul element „novator” l-a reprezentat consacrarea *in terminis*, pe cale legală, a principiului ocrotirii bunei-credințe, într-un domeniu particular de interes social major înseamnă că nu există retroactivitatea textului de lege (a se vedea, de exemplu, Decizia Curții Constituționale nr. 191/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 567 din 1 august 2002).

IX.II.2. *Interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000*

74. În forma inițială a Legii nr. 1/2000, art. 29 avea următorul conținut:

„Centrele eparhiale, parohiile, schiturile, mănăstirile, constituite până la data intrării în vigoare a prezentei legi, dobândesc, prin reconstituire, suprafețe până la limita de 30 ha din fondul bisericesc al cultului căruiua îi aparțin, recunoscut de lege, dacă acesta a avut în proprietate terenuri forestiere în județul în care a fost constituită parohia, schitul sau mănăstirea.”

75. Ulterior, acest text legal a fost modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001, astfel cum a fost aceasta aprobată cu modificări și completări prin Legea de aprobare nr. 400/2002, dobândind următorul conținut:

„Centrele eparhiale, protoierile, mănăstirile, schiturile, parohiile filiile, constituite până la data intrării în vigoare a prezentei legi, dobândesc prin reconstituire suprafețe până la limita de 30 ha din fondul bisericesc al cultului căruiua îi aparțin, recunoscut de lege, dacă acesta a avut în proprietate terenuri forestiere.”

Se poate observa că în noua formulare textul legal menționează și alți subiecți cu vocație la reconstituire, respectiv protoierile și filiile; totodată, renunță la sintagma inserată în partea finală a normei: *„în județul în care a fost constituită parohia, schitul sau mănăstirea”*.

76. Prin Legea nr. 247/2005, dispozițiile alin. (2) al art. 29 au fost din nou modificate, primind următorul conținut.

„Centrele eparhiale, protoierile, mănăstirile, schiturile, parohiile și alte structuri ale unităților de cult dobândesc, prin reconstituire, dreptul de proprietate asupra terenurilor forestiere”.

În această formă, textul legal modifică sfera subiecților care au dreptul de a solicita reconstituirea, majorând-o prin introducerea sintagmei *„și alte structuri ale unităților de cult”*. În acest fel, vocația la reconstituire a fost extinsă, fiind câștigată tuturor structurilor unităților de cult, astfel cum acestea sunt stabilite prin legile și statutele în materie.

De asemenea, au fost înlăturate limitarea dreptului la reconstituire la suprafața de 30 ha, precum și sintagma *„din fondul bisericesc al cultului căruiua îi aparțin, recunoscut de lege, dacă acesta a avut în proprietate terenuri forestiere”*.

Această formă a normei este în vigoare și în prezent.

77. Autorul sesizării a menționat că jurisprudența neuniformă a rezultat prin raportare atât la conținutul inițial al alin. (2) al art. 29, cât și la cel stabilit prin modificările aduse de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001 și de Legea nr. 400/2002 de aprobare a acestei ordonanțe de urgență, apreciind că aceste forme ale textului analizat au fost incidente în procesele în care au fost dezlegate diferit problemele de drept care fac obiectul recursului în interesul legii. Prin cererea de sesizare nu s-a făcut însă referire și la conținutul normativ stabilit în urma modificărilor aduse de Legea nr. 247/2005, astfel că acesta nu se va constitui în obiect al prezentei analize.

78. În ce privește interpretarea prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, autorul sesizării a făcut precizarea că prin invocarea acestei probleme de drept se urmărește:

— interpretarea sintagmei *„fondul bisericesc al cultului”*, în sensul de a stabili dacă acesta are în vedere doar patrimoniul unui cult religios în sens de patrimoniu al bisericilor (în cazul de față, al Bisericii Ortodoxe Române) sau se are în vedere atât patrimoniul bisericii, cât și patrimoniul unor fundații constituite de biserică (în cazul de față Fundația Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina);

— interpretarea sintagmei *„a avut în proprietate”*, în sensul de a se stabili dacă aceasta are în vedere „proprietatea directă” (pe care autorul sesizării o mai numește și deplină) sau se are în vedere și „proprietatea utilă”.

79. *Cu privire la interpretarea sintagmei „fondul bisericesc al cultului”*, potrivit dispozițiilor art. 49 alin. (1) din Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 11 din 8 octombrie 2007, republicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr. 201 din 21 martie 2014), la data intrării în vigoare a acestei legi „...în România funcționează 18 culte recunoscute, conform anexei care face parte integrantă din prezenta lege”. La poziția 1 din anexă este menționată, recunoscându-i-se calitatea de cult religios, Biserica Ortodoxă Română.

80. Anterior Legii nr. 489/2006, regimul general al cultelor religioase era reglementat prin Decretul nr. 177/1948, acesta făcând vorbire în cuprinsul său atât despre cultul ortodox, cât și despre alte culte religioase recunoscute în România.

81. Decretul nr. 177/1948 a fost abrogat prin Legea nr. 489/2006, anterior lui regimul general al cultelor din România fiind reglementat prin Legea nr. 54/1928.

82. Deși sintagma „cult religios”, precum și, în legătură cu aceasta, sintagma „unități de cult” au fost și sunt frecvent evocate atât în actele normative dedicate reglementării regimului general al cultelor și libertății religioase, cât și în alte acte normative care fac referire la cultele recunoscute de lege (precum, spre exemplu, legile în materia fondului funciar sau Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România), lipsește totuși o definiție legală a noțiunii. Remarcând aceasta, Curtea Constituțională a statuat printr-o decizie a sa (nr. 618 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 72 din 27 ianuarie 2017) că „... din coroborarea prevederilor art. 5 alin. (2), art. 6 alin. (2), art. 8, art. 17 și următoarele din Legea nr. 489/2006 rezultă că prin sintagma «cult religios» se înțelege structura religioasă, cu personalitate juridică de drept privat, constituită în condițiile legii (...), formată din persoane fizice care adoptă, împărtășesc și practică aceeași credință religioasă, și care dobândește statut de utilitate publică prin recunoașterea de către stat a calității de cult religios, potrivit procedurii reglementate prin aceeași lege” (adică prin Legea nr. 489/2006, n.n.).

83. Această definiție oferită de instanța de contencios constituțional surprinde elementele esențiale de caracterizare a noțiunii de cult religios, astfel că ea urmează a fi avută în vedere, ca reper util, și în cadrul deciziei de față.

84. În egală măsură și în mod specific, ea poate fi avută în vedere și prin raportare la regimul de reglementare a cultelor religioase stabilit prin Decretul nr. 177/1948, în perioada de activitate a acestuia, nicio dispoziție a acestui decret ori a altor acte normative din epocă nefiind de natură a trimite la concluzia că o astfel de definiție nu ar putea fi considerată, în esența ei, ca oportună și adecvată.

85. În ceea ce privește personalitatea juridică a cultelor religioase, art. 8 alin. (1) din Legea nr. 489/2006 prevede: *„Culte recunoscute sunt persoane juridice de utilitate publică. Ele se organizează și funcționează în baza prevederilor constituționale și ale prezentei legi, în mod autonom, potrivit propriilor statute sau coduri canonice.”*

86. Tot astfel este recunoscută, expres și neechivoc, inclusiv personalitatea juridică a structurilor ce compun cultele: *„De asemenea, sunt persoane juridice și părțile componente ale cultelor, așa cum sunt menționate în statutele sau codurile canonice proprii, dacă îndeplinesc cerințele prevăzute în acestea”* [art. 8 alin. (2) din aceeași lege].

87. Anterior, Decretul nr. 177/1948 afirma și el calitatea de persoane juridice atât a cultelor religioase, cât și a entităților lor locale; potrivit art. 28 din decret, *„Culte religioase recunoscute sunt persoane juridice. Sunt persoane juridice și părțile lor*

componente locale, care au numărul legal de membri prevăzut de legea persoanelor juridice, precum și așezămintele, asociațiunile, ordinele și congregațiunile prevăzute în statutele lor de organizare, dacă acestea din urmă s-au conformat dispozițiilor legii persoanelor juridice”.

88. În ceea ce privește părțile componente ale cultelor evocate generic de art. 8 alin. (2) din Legea nr. 489/2006 este de reținut, în legătură cu organizarea locală a Bisericii Ortodoxe Române, că, potrivit art. 40 alin. (1) din statutul acesteia (publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 50 din 22 ianuarie 2008): „Unitățile componente ale Bisericii Ortodoxe Române, organizată ca Patriarhie, sunt: a) parohia; b) mănăstirea; c) protopopiatul (protoieria); d) vicariatul; e) eparhia; (arhiepiscopia și episcopia); f) mitropolia”, iar potrivit alin. (2), „Fiecare din unitățile componente ale bisericii, în conformitate cu dispozițiile prezentului statut, are dreptul de a se conduce și de a se administra autonom față de alte părți componente de același rang...”.

89. În planul personalității juridice a acestor structuri locale, art. 41 alin. (1) din statut menționează, în armonie cu mai sus evocatele prevederi ale art. 8 alin. (2) din Legea nr. 489/2006, că toate unitățile componente arătate în cuprinsul alin. (1) al art. 40 „...sunt persoane juridice de drept privat și de utilitate publică, cu drepturile și obligațiile prevăzute de prezentul statut”.

90. În sistemul precedentului statut al Bisericii Ortodoxe Române (aprobat prin Decretul nr. 233/1949, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, din 23 februarie 1949), părțile componente și organele locale ale Bisericii Ortodoxe Române erau parohia, protopopia, mănăstirea, eparhia și mitropolia (art. 39), fiecare având „...dreptul de a se conduce și administra, independent de altă parte componentă de același grad”.

91. Referitor la patrimoniul cultelor și, după caz, al unităților componente locale ale acestora, art. 27 alin. (1) din Legea nr. 489/2006 prevede, sub titlul „Patrimoniul cultelor”: „Culte religioase și unitățile lor de cult pot avea și dobândi, în proprietate sau administrare, bunuri mobile și imobile, asupra cărora pot dispune în conformitate cu statutele proprii.”

92. Sub precedenta reglementare a regimului general al cultelor lipsea o dispoziție similară celei cuprinse în art. 27 alin. (1) din actuala lege, care să recunoască în mod direct patrimoniul propriu al cultelor religioase și/sau al părților lor componente. Inexistența unei asemenea reglementări nu era însă de natură a conduce la o altă concluzie decât cea îngăduită astăzi de Legea nr. 489/2006, în condițiile în care, sub titlul „Despre patrimoniul cultelor religioase”, art. 28—37 din Decretul nr. 177/1948 reglementau la nivel general aspecte privitoare, între altele, la averea mobilă și imobilă a acestor culte ori a părților lor componente. Spre exemplu, art. 29 alin. (1) prevedea că „Bunurile mobile și imobile ale cultelor religioase, ale diferitelor părți constitutive, așezămintelor, asociațiunilor, ordinelor și congregațiunilor vor fi inventariate de organele lor statutare”, recunoscându-se implicit că nu doar cultele religioase, ci și părțile lor componente puteau avea fiecare, în proprietate, bunuri mobile sau imobile, constituindu-și, astfel, un patrimoniu propriu.

93. La concluzii similare trimit, prin interpretare, și alte dispoziții ale Decretului nr. 177/1948, însă, *brevitatis causa*, inventarierea lor în cuprinsul analizei de față nu apare ca necesară.

94. În fine, este util a menționa și că Decretul nr. 177/1948 afirma, prin art. 18, că „Asociațiunile civile și fundațiunile care urmăresc, în total sau în parte, scopuri religioase, trebuie, pentru a fi recunoscute ca persoane juridice, să aibă încuviințarea Guvernului, prin Ministerul Cultelor, fiind supuse întru totul obligațiunilor ce decurg din legi cu privire la caracterul lor religios”.

95. Asemenea asociații și fundații erau așadar înțelese ca având personalitate juridică proprie, neputându-se confunda, în plan juridic, cu însuși cultul religios ale cărui scopuri le susțineau. Tot astfel, este posibilă în ce le privește și concluzia că, în sensul prevederilor art. 29 alin. (1) din același decret, ele puteau avea în stăpânire, în nume propriu (deci prin constituirea unui patrimoniu atașat persoanei lor, distinct de cel al cultului religios sau al unor părți componente ale acestuia), bunuri mobile sau imobile, de care, potrivit legilor și statutelor care le guvernau, puteau dispune. Această concluzie își are, fără echivoc, susținere în dispozițiile art. 170 alin. (1) din Statutul pentru organizarea și funcționarea Bisericii Ortodoxe Române, aprobat prin Decretul nr. 233/1949, potrivit căruia „Averea fundațiilor și asociațiunilor, care au personalitate juridică, este proprietatea acestora și se administrează de Biserică în limita și în condițiunile actelor constitutive și conform dispozițiilor acestui statut”.

96. În prezent, art. 173 din Statutul Bisericii Ortodoxe Române prevede în mod similar că „Patrimoniul fundațiilor și asociațiilor bisericești cu personalitate juridică constituite de Biserică este proprietatea acestora și se administrează de Biserică în limita și în condițiile actelor constitutive și conform dispozițiilor prezentului statut”. În acest fel, este recunoscută existența unui patrimoniu propriu al acestor entități, el neputându-se confunda cu cel al altor entități cu caracter religios.

97. O asemenea apreciere este în totul concordantă cu cele ce rezultau din prevederile Legii nr. 21/1924 pentru persoanele juridice (Asociații și Fundații), publicată în Monitorul Oficial al României nr. 27 din 6 februarie 1924, potrivit căruia [art. 1 alin. (2)] „asociațiile și fundațiile fără scop lucrativ sau patrimonial, create și organizate de particulari, sunt considerate persoane juridice de drept privat”. Or, calitatea lor de subiecți de drept distincți și autonomi, rezultată din înzestrarea lor cu personalitate juridică, le conferea și dreptul de a avea un patrimoniu propriu, care nu putea fi confundat cu cel al altor persoane, fie ele fizice sau juridice, chiar dacă acestea din urmă erau cele care le-au creat, și nici absorbit, pur și simplu, în patrimoniul acestora.

98. Deși autorul sesizării a făcut referire, în legătură cu interpretarea sintagmei „fondul bisericesc al cultului”, la situația patrimoniului unor fundații constituite de biserică, menționând expres Fundația Fondul Bisericesc Ortodox Român din Bucovina, nu este oportun a face, prin cele de față, o analiză care să privească situația particulară a acestei fundații, ca subiect de drept distinct, căci scopul recursului în interesul legii, ca instituție procesuală menită să contribuie la asigurarea unei practici unitare, nu este acela de a analiza situația particulară a unor subiecți de drept determinați, o asemenea sarcină revenindu-i judecătorului de caz. Dimpotrivă, problemele de drept deduse analizei pe calea acestui mecanism procesual trebuie să primească o dezlegare cu caracter general și impersonal, câtă vreme obiectul interpretării îl constituie tocmai legea, înțeleasă, ea însăși, ca sumă de norme generale și impersonale cu caracter regulator.

99. De altfel, situația juridică particulară a Fondului Bisericesc Ortodox din Bucovina a fost analizată de Curtea Constituțională, fiind de observat, spre exemplu, Decizia nr. 618 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 72 din 27 ianuarie 2017.

100. În ce privește interpretarea, din perspectiva tuturor celor ce precedă, a sintagmei „fondul bisericesc al cultului” întrebuintate în cuprinsul dispozițiilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, în forma lor anterioară datei de 20 octombrie 2005, mai trebuie remarcat că prin prevederile art. 168 al Statutului pentru organizarea și funcționarea Bisericii Ortodoxe Române, aprobat prin Decretul nr. 233/1949, se stabilea că „Totalitatea

bunurilor aparținând Patriarhiei, Mitropoliilor, Episcopiilor, Protopopiatelor, Parohiilor și Mănăstirilor constituie averea bisericească”.

101. În sensul acestor prevederi, averea bisericească (sau, altfel spus, averea ce constituia fondul bisericesc al cultului ortodox) era alcătuită din totalitatea bunurilor care aparțineau atât Patriarhiei, cât și celorlalte părți componente și organe locale ale Bisericii, astfel cum acestea erau enumerate în cuprinsul art. 39 din statut și, apoi, din nou menționate în art. 168.

102. Rezultă, totodată, că în definiția averii bisericești oferită de art. 168 al statutului nu se cuprindea și averea fundațiilor și asociațiilor, cu privire la acestea art. 170 din același statut prevăzând că „Averea fundațiilor și asociațiilor, care au personalitate juridică, este proprietatea acestora...”. Or, dacă s-ar fi intenționat a se cuprinde în averea bisericească și averea fundațiilor și asociațiilor cu scopuri religioase, s-ar fi menționat în mod expres aceasta în cuprinsul art. 168.

103. Mai mult, este important a observa că Statutul pentru organizarea și funcționarea Bisericii Ortodoxe Române, aprobat prin Decretul nr. 233/1949, s-a aflat în vigoare până în anul 2008, când a fost abrogat în mod expres prin dispozițiile art. 204 ale noului Statut pentru organizarea și funcționarea Bisericii Ortodoxe Române, recunoscut prin Hotărârea Guvernului nr. 53/2008.

104. Sfera de cuprindere a „averii bisericești” la care se referea art. 168 din vechiul statut a fost modificată prin dispozițiile art. 169 din noul statut: potrivit acestora din urmă, „Totalitatea bunurilor aparținând parohiilor, schiturilor, mănăstirilor, protopopiatelor, vicariatelor, episcopiilor, arhiepiscopiilor, mitropoliilor și Patriarhiei, asociațiilor și fundațiilor constituite de Biserică, fondurile destinate unui scop bisericesc, precum și averile bisericilor fundaționale alcătuiesc patrimoniul bisericesc care aparține Bisericii Ortodoxe Române, iar regimul lui este reglementat de prezentul statut. Bunurile aflate în folosință fac, de asemenea, parte din patrimoniul bisericesc și se administrează conform actelor de dobândire și dispozițiilor prezentului statut”.

105. În marginea acestui text legal, două observații sunt, în context, necesare: prima, că sintagma „avere bisericească” utilizată de vechiul statut nu a mai fost păstrată, făcându-se vorbire despre „patrimoniul bisericesc”; a doua, că sintagmei „patrimoniul bisericesc” îi corespunde o sferă mai largă de bunuri, ea încorporându-le și pe acelea ale asociațiilor și fundațiilor constituite de Biserică. De remarcat, sub acest aspect, că sunt vizate exclusiv asociațiile și fundațiile constituite de Biserică, iar nu și cele create de alți subiecți.

106. Față însă de anul intrării în vigoare a noului statut, anume 2008, rezultă că definiția utilizată în cuprinsul art. 169 este lipsită de relevanță pentru eventuala înțelegere a sensului sintagmei „fondul bisericesc al cultului”, folosită în cuprinsul art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, pentru soluționarea prezentului recurs în interesul legii fiind de interes, prin raportare la limitele analizei ce rezultă din obiectul sesizării, reglementările anterioare anului 2005. Or, în perioada relevantă erau în vigoare dispozițiile art. 168, respectiv cele ale art. 170 din vechiul statut, în raport cu care, așa cum s-a arătat mai sus, „averea bisericească” nu o încorpora și pe aceea a fundațiilor și asociațiilor constituite de biserică.

107. În concluzie, sintagma „fondul bisericesc al cultului” utilizată în dispozițiile alin. (2) al art. 29 din Legea nr. 1/2000, în forma anterioară datei de 20 octombrie 2005 a acestor dispoziții, trebuie înțeleasă ca având în vedere exclusiv patrimoniul unităților componente ale Bisericii Ortodoxe Române, iar nu și patrimoniul asociațiilor și/sau fundațiilor constituite de biserică.

108. În ce privește înțelesul sintagmei „a avut în proprietate”, în sensul de a se stabili dacă aceasta are în vedere exclusiv „proprietatea directă” sau vizează și „proprietatea utilă”, sunt de reținut cele ce se vor arăta în continuare.

109. Cu caracter preliminar, trebuie precizat că sintagmele „proprietate directă”, respectiv „proprietate utilă” nu aparțin vocabularului juridic specific sistemului de drept românesc. Tot astfel, nici legislația română relevantă în planul stabilirii, prin reconstituire sau constituire, a dreptului de proprietate asupra terenurilor adoptată după anul 1989 nu a înțeles să utilizeze aceste sintagme ori altele echivalente și nici, în genere, să se refere direct sau indirect la o astfel de distincție pentru a-i atribui efecte sub aspectul stabilirii dreptului de proprietate asupra terenurilor.

110. În plan istoric, distincția la care se referă autorul sesizării era proprie Codului civil austriac, acesta fiind aplicat în Bucovina până la 15 octombrie 1938, când prin Legea nr. 478/1938 a fost pus în aplicare și în această regiune Decretul-lege nr. 115/1938 pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare.

111. Potrivit art. 353 din Codul civil austriac, „Tot ce aparține cuiva, toate lucrurile sale corporale și incorporale, se numesc proprietatea sa”. Definită astfel, proprietatea era înțeleasă, în sens subiectiv, ca facultate „de a dispune după liberă sa voință de substanța și folosurile unui lucru și de a exclude de la aceasta orice altă persoană”(art. 364).

112. Valorificând o tradiție care își avea originea în dreptul feudal, Codul civil austriac distingea între proprietatea deplină (numită și desăvârșită), caracterizată prin reunirea în patrimoniul aceleiași persoane a tuturor atributelor dreptului de proprietate, și proprietate diviză (împărțită). Cu privire la aceasta din urmă, sub titlul „Împărțirea proprietății în desăvârșită (numită, în unele traduceri, deplină n.n.) și nedesăvârșită”, art. 357 din Codul civil austriac prevedea:

„Când dreptul asupra substanței unui lucru e unit în aceeași persoană cu dreptul asupra foloaselor, dreptul de proprietate este desăvârșit și neîmpărțit. Dacă însă cineva are vreun drept numai asupra fondului bunului, iar altul, în afară de vreun drept asupra fondului, are drept exclusiv asupra foloaselor acestuia, atunci dreptul de proprietate este împărțit și este deplin pentru amândoi.

Primul se numește proprietar principal (direct, în unele traduceri, n.n.), cel de-al doilea proprietar util” (adică al folosinței sau, în unele traduceri, proprietar uzufructuar n.n.).

113. Prin urmare, proprietatea nedesăvârșită (sau diviză) era caracterizată prin despărțirea folosinței de proprietate, ea exercitându-se *proprio iure*. O trăsătură esențială a ei era aceea de a fi definitivă, iar nu, precum uzufructul, temporară, astfel că ea se putea moșteni, în vreme ce uzufructul, fiind doar temporar, înceta la moartea uzufructuarului. Doar dacă proprietarul util nu ar fi avut un succesori legitim, proprietatea utilă se consolida cu cea directă (art. 1.149 din Codul civil austriac).

114. Sub aspectul dobândirii proprietății utile, art. 1.126 din același cod dispunea că: „Proprietatea împărțită a unui bun imobiliar nu se poate dobândi decât prin intabulare în cărțile sau registrele publice, întocmai ca și deplina proprietate. Un titlu valabil dă numai un drept personal contra persoanei obligate, și nu un drept real contra celui de-al treilea.”

115. Rezultă așadar că valabila dobândire a dreptului și opozabilitatea lui față de terți erau, pentru toate formele de proprietate, supuse, ca regulă, înscrierii în cartea funciară.

116. În planul dreptului de dispoziție, atât proprietarul direct (principal), cât și cel util (al folosinței) puteau dispune în mod liber de dreptul lor [„...fiecare poate dispune de partea sa proprie, întrucât nu se vatamă prin aceasta drepturile celui alt” — art. 1.127 din Codul civil austriac; „Unul, ca și celălalt, e îndreptățit să-și reclame pe cale judecătorească partea sa, să o ipotecheze și să o înstrăineze între vii sau prin testament (...)” — art. 1.128 din același cod].

117. Concluzionând, în vreme ce proprietatea directă (principală) îi conferea titularului ei doar nuda proprietate și

dreptul de a dispune de aceasta, proprietatea utilă îi asigura titularului doar folosința bunului, deci dreptul de a uza de lucru și de a-i culege fructele, precum și puterea de a dispune de acest drept al său.

118. În nicio situație, proprietatea utilă (a folosinței) nu putea fi confundată cu cea directă (principală) ori echivalată acesteia, fiecare având un conținut juridic propriu și distinct. Tot astfel, niciuna dintre aceste două forme, considerate nedesăvârșite, de proprietate nu putea fi echivalată proprietății desăvârșite (depline), aceasta din urmă fiind singura care integra toate prerogativele specifice conținutului juridic al dreptului de proprietate în înțelesul său modern: atributul posesiei, cel al folosinței și pe cel al dispoziției materiale și juridice. Doar când cele două forme nedesăvârșite de proprietate se (re)uneau în persoana aceluiași proprietar, dreptul de proprietate (re)devenea desăvârșit, adică deplin.

119. În ce privește Legea nr. 18/1991 și legile modificatoare ulterioare, precum și, în conexiune, Legea nr. 1/2000, examinarea întregului conținut al acestora, ca fundament al interpretării sistematice, respectiv teleologice, a lor trimite cu claritate la concluzia că legiuitorul a avut în vedere, atunci când s-a referit la proprietate/drept de proprietate, exclusiv sensul modern, general acceptat și uzitat al noțiunii, înțelegându-l ca încorporând, în totalitatea lor, atributele definitorii pentru dreptul de proprietate, iar nu doar pe unele dintre acestea.

120. Este vorba, prin urmare, despre un înțeles deplin și integrator al conceptului de proprietate, aflat în armonie cu figura juridică a acestuia consacrată în legislația civilă generală (de drept comun) în vigoare la data adoptării legilor în materia fondului funciar și, în egală măsură, confirmat în jurisprudența și doctrina juridică ale epocii.

121. Doar în acel fel se asigură, din perspectiva caracterului unitar al legislației (și, implicit, al coerenței, predictibilității și accesibilității acesteia), dezideratul integrării organice a actelor normative în sistemul legislativ de care aparțin, orice act normativ nou trebuind corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune [a se vedea art. 13 lit. a) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010 și, anterior, art. 4 alin. (1) din Decretul nr. 16/1976 al Consiliului de Stat].

122. Deoarece unitatea terminologică implică, în mod necesar, ca în limbajul normativ aceleași noțiuni să fie exprimate numai prin aceiași termeni, rezultă și că atunci când o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context trebuie stabilită prin chiar actul normativ ce îl instituie. Ținând însă seama de faptul că această regulă are valoare de principiu general, transtemporal, în materie de tehnică legislativă, ea trebuie acceptată inclusiv pentru perioada anterioară acestei legi [a se vedea, pentru această exigență, prevederile art. 37 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000].

123. Dintr-o asemenea perspectivă este de remarcat că, la data intrării în vigoare a legilor nr. 18/1991, nr. 169/1997 și nr. 1/2000, precum și în perioada socotită de referință de către autorul sesizării (adică până la 5 septembrie 2002), reglementarea generală a dreptului de proprietate era realizată prin dispoziții cuprinse în Codul civil de la 1864. Având ca fundament prevederile art. 480 din acest cod („*Proprietatea este dreptul ce are cineva de a se bucura și dispune de un lucru în mod exclusiv și absolut, însă în limitele determinate de lege*”), jurisprudența și doctrina juridică au afirmat, consecvent, că dreptul de proprietate constituie o unitate a trei majore atribute: 1) posesia (adică prerogativa de a stăpâni în fapt, direct și nemijlocit, bunul, prin putere proprie și în interes propriu, sau de a consimți ca stăpânirea de fapt a bunului să se facă, în numele și interesul proprietarului, de către o altă persoană); 2) folosința (adică prerogativa proprietarului de a utiliza bunul în propriul său interes, precum și de a dobândi în proprietate fructele și

veniturile bunului); 3) dispoziția [adică prerogativa de a hotărî înstrăinarea bunului sau de a constitui asupra lui drepturi reale în favoarea altuia (dispoziția juridică), precum și de a consuma sau de a distruge, chiar fără folos, lucrul care îi aparține (dispoziția materială)].

124. Acesta fiind înțelesul comun atribuit noțiunii de proprietate/drept de proprietate, rezultă că, în lipsa unor dispoziții legale speciale care să prevadă, în mod neechivoc, că în sensul legilor în materia fondului funciar (inclusiv al Legii nr. 1/2000) conceptul de proprietate/drept de proprietate ar avea, în anumite situații precis indicate și caracterizate, un alt înțeles decât cel comun, orice normă care cuprinde o referire la proprietate/drept de proprietate (inclusiv la ce s-a „avut în proprietate”) trebuie interpretată ca având în vedere înțelesul comun al dreptului de proprietate, astfel cum a fost acesta menționat mai sus.

125. Prin urmare, în interpretarea prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 trebuie considerat că sintagma „a avut în proprietate” (cu referire la terenuri forestiere) are în vedere existența în patrimoniul subiecților enumerați în cuprinsul aceluiași text legal a unui drept de proprietate desăvârșit, corespunzător înțelesului rezultat din interpretarea prevederilor art. 480 din Codul civil de la 1864. În consecință, sintagma în discuție nu ar putea viza și forme istorice particulare ale dreptului de proprietate, caracteristice altor sisteme juridice, precum, în Codul civil austriac, proprietatea „directă (principală)” sau cea „utilă (a folosinței)”, ca forme considerate nedesăvârșite ale dreptului de proprietate.

126. Un argument suplimentar în favoarea acestei concluzii este și acela că spre deosebire de alin. (3¹) al art. 29, în cuprinsul căruia legiuitorul s-a referit la „dobândirea în proprietate”, în cuprinsul alin. (2) referirea legală este la dobândirea „prin reconstituire” a dreptului de proprietate asupra terenurilor forestiere.

127. Or, semantic, termenul „reconstituire” are înțelesul de restabilire, de recreare a unei situații existente în trecut; altfel spus, prin reconstituire se reface o situație anterioară, păstrându-se caracteristicile acesteia. Este vorba, așadar, despre echivalență între ce a fost și ceea ce urmează din nou să fie, simetria în conținut fiind definitorie. Pe cale de consecință, dacă art. 29 alin. (2) îngăduie reconstituirea dreptului de proprietate, beneficiarul dobândind posesia, folosința și dispoziția asupra terenurilor ce constituie obiectul reconstituirii, înseamnă că și anterior acesta trebuie să fi fost titularul unui drept echivalent, adică al unuia având același conținut juridic, iar nu al unui drept restrâns la un anumit atribut al proprietății.

IX.II.3. *Interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000*

128. Potrivit dispozițiilor art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000, „*Structurile de cult prevăzute la alin. (2), care au avut în folosință sau în înzestrare terenuri cu destinație forestieră, dobândesc în proprietate suprafețe până la limita de 30 ha din pădurile pe care le-au avut în administrare sau în înzestrare*”.

129. Art. 29 a fost completat cu aceste dispoziții prin art. I pct. 43¹ din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001 privind modificarea și completarea Legii nr. 1/2000, astfel cum a fost aceasta a fost modificată și completată prin Legea de aprobare nr. 400/2002.

130. În anul 2008, alin. (3¹) al art. 29 a fost modificat prin art. I pct. 1 din Legea nr. 261/2008, dobândind următorul conținut: „*Structurile de cult prevăzute la alin. (2), care au avut în folosință sau în înzestrare terenuri cu destinație forestieră, potrivit prevederilor Legii nr. 61/1937 pentru înzestrarea unor mânăstiri ortodoxe din țară cu întinderi de păduri și alte terenuri, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 66 din 20 martie 1937, astfel cum a fost modificată prin Decretul-lege nr. 47/1938, publicat în Monitorul Oficial al României nr. 74 din 30 martie 1938, cu modificările și completările ulterioare, dobândesc în proprietate respectivele suprafețe.*”

131. Autorul sesizării a precizat că interpretarea solicitată Înaltei Curți de Casație și Justiție privește alin. (3¹) al art. 29 în conținutul său anterior modificărilor aduse prin Legea nr. 261/2008, astfel că acest conținut va fi avut în vedere prin cele ce urmează.

132. Cu privire la problema de drept în privința căreia a apărut divergența, autorul sesizării a menționat că este necesar a se stabili dacă textul legal are în vedere suprafața de teren cu vegetație forestieră ce s-a aflat în înzestrarea, folosința sau administrarea unităților de cult, ca subiecte de drept individuale care au solicitat reconstituirea dreptului de proprietate, sau terenul ce a aparținut, în aceleași modalități, cultului religios din care acestea fac parte.

133. În ce privește textul legal supus interpretării, analiza acestuia trimite la concluzia că respectă exigențele stabilite prin art. 8 alin. (2) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, el fiind, sub aspectele ce interesează în legătură cu prezenta sesizare, formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.

134. În scopul determinării subiecților care ar putea solicita „dobândirea în proprietate” de terenuri forestiere, partea introductivă a textului legal face referire la structurile de cult prevăzute la alin. (2) al art. 29 (în forma în vigoare la 9 iulie 2002), respectiv centrele eparhiale, protoierile, mănăstirile, schiturile, parohiile și filiile „constituite până la data intrării în vigoare a prezentei legi”.

135. Stabilind că dobândirea în proprietate este recunoscută „structurilor de cult prevăzute la alin. (2), care au avut în folosință sau în înzestrare terenuri cu destinație forestieră”, norma în discuție nu lasă nicio îndoială asupra concluziei că atribuirea de terenuri este permisă numai dacă aceste structuri de cult au avut ele însele în folosință sau în înzestrare, în considerarea calității lor de subiecte de drept determinate, înzestrate cu personalitate juridică proprie, terenuri forestiere. În consecință, condiția legală nu este îndeplinită atunci când un alt subiect de drept decât structurile de cult menționate expres de lege a avut în folosință sau în înzestrare asemenea terenuri, beneficiul atribuirii în proprietate fiind legat de condiția ca înseși structurile de cult să fi fost titularele unor astfel de drepturi, iar nu un terț, indiferent de statutul său juridic ori de legătura sa cu Biserica.

136. Dintr-o asemenea perspectivă nu prezintă relevanță patrimoniul cultului religios în ansamblul său, ci patrimoniul structurilor de cult avute în vedere de lege, în condițiile în care, după cum s-a arătat în precedent (a se vedea *supra* pct. 93), acestea au avut propriul lor patrimoniu, în relație cu calitatea lor de persoane juridice distincte.

137. În acest fel, legiuitorul a înțeles să dea valoare regulii potrivit căreia orice persoană are un patrimoniu, fructificând, totodată, și caracteristica de unicitate a patrimoniului: o persoană fizică sau juridică are un singur patrimoniu, oricât de multe drepturi și obligații s-ar include în acesta.

138. Dacă legiuitorul ar fi intenționat să permită dobândirea în proprietate de către structurile de cult evocate și a unor terenuri care ar fi aparținut altor subiecte de drept ori, pur și simplu, care ar fi făcut parte din fondul bisericesc al cultului respectiv, era necesar să se facă o asemenea mențiune în cuprinsul alin. (3¹), urmându-se, spre exemplu, modalitatea de reglementare avută în vedere în cazul alin. (2) al art. 29, ca text normativ care face referire la „fondul bisericesc al cultului căruia îi aparțin” respectivele structuri.

139. Interpretarea gramaticală a prevederilor art. 29 alin. (3¹) conjugată cu interpretarea contextuală (sistematică) a Legii nr. 1/2000, precum și, în ansamblul lor, a legilor în materia fondului funciar trimite, deci, la concluzia că atribuirea în proprietate către structurile de cult menționate în alin. (2) al art. 29 al Legii nr. 1/2000 este supusă condiției ca acestea, iar nu cultul religios de care ele aparțin, să fi avut în folosință, în administrare sau în înzestrare terenuri cu destinație forestieră.

140. Deși autorul sesizării, întemeindu-se pe o parte din practica judiciară care a justificat promovarea recursului în interesul legii, face referire nu doar la terenuri forestiere care s-au aflat în înzestrarea, folosința sau administrarea structurilor de cult, ci și la terenuri aflate în proprietatea lor, această din urmă referire apare ca eronată, ea neavând corespondent în dispozițiile art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000. Astfel cum cu claritate rezultă din examinarea acestor dispoziții legale, în cuprinsul lor sunt evocate exclusiv terenurile forestiere care s-au aflat în înzestrarea, folosința sau administrarea structurilor de cult, ipoteza proprietății nefiind menționată de lege.

141. Nici măcar sintagma „au avut în înzestrare” nu are în vedere vreun drept de proprietate, căci în măsura în care aceasta vizează terenurile dobândite de structurile de cult în temeiul Legii nr. 61/1937 pentru înzestrarea unor mănăstiri ortodoxe din țară cu întinderi de păduri și alte terenuri, astfel cum a fost modificată prin Decretul-lege nr. 47/1938, cu modificările și completările ulterioare, devine necesar a observa că termenul „înzestrare” are în vedere atribuirea în folosință, iar nu în proprietate: potrivit art. 1 alin. (1) al acestei legi, „Statul este autorizat să atribuie în deplină și perpetuă folosință unor mănăstiri ortodoxe din țară o suprafață de pădure în întindere totală de 18 800 ha și alte terenuri în suprafață de cel mult 600 ha, din proprietățile sale, în scopul ca venitul acestor înzestrări să servească exclusiv pentru conservarea și restaurarea clădirilor monumente istorice, aparținând acestor mănăstiri, precum și pentru întreținerea diferitelor școli ateliere, tipografii, aziluri, orfelinate, instituții de asistență socială și sanitare etc., existente sau care se vor înființa în aceste mănăstiri, în conformitate cu dispozițiile art. 88 din statutul legii de organizare a Bisericii ortodoxe române”. Este vorba, așadar, despre prerogativa folosinței, ca drept real, iar nu despre o constituire de proprietate pe care Legea nr. 61/1937 să o fi realizat, această interpretare corespunzând, de altfel, și aceleia pe care Curtea Constituțională a oferit-o prin Decizia nr. 983 din 22 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 5 din 4 ianuarie 2013.

142. Aceasta explică de ce în cuprinsul alin. (3¹) al art. 29 din Legea nr. 1/2000 se face vorbire despre faptul că structurile de cult evocate de textul legal „dobândesc în proprietate” terenuri cu destinație forestieră, fără a se pune în discuție „reconstituirea” dreptului de proprietate, căci aceasta impunea ca și anterior respectivele structuri de cult să fi avut în proprietate terenuri.

IX.II.4. *Înlăturarea aplicării sancțiunii nulității absolute a titlului de proprietate, în temeiul prevederilor art. 1 din Protocolul 1 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului și al jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în interpretarea și aplicarea acestei norme convenționale*

143. Independent de temeiul analizării cererii în constatarea nulității absolute — fie art. III alin. (1) lit. a) din Legea nr. 169/1997, forma în vigoare la data emiterii titlului de proprietate (2004), fie art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, formă a textului în vigoare la data formulării cererii de chemare în judecată (2017), prin unele hotărâri definitive anexate memoriului de recurs în interesul legii s-a reținut încălcarea, la data emiterii titlului de proprietate în favoarea unităților de cult pârâte pentru 30 ha teren cu vegetație forestieră, atât a dispozițiilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000, cât și a prevederilor art. 29 alin. (3¹) din același act normativ.

144. În acest context, unele instanțe de apel au analizat apărările formulate de către pârâte prin actele de procedură formulate de acestea în cauză, apărări care constau în invocarea protecției conferite de art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în interpretarea și aplicarea acestei norme convenționale, fundamentate, în principiu, pe aceleași circumstanțe factuale:

— parcurgerea unei proceduri reglementate de Legea nr. 1/2000;

— emiterea titlului de proprietate atacat de către autoritățile statului, în aplicarea dispozițiilor legale, ceea ce este de natură a constitui un „bun actual” sau o „valoare patrimonială” ce intră în sfera de protecție a articolului 1 din Protocolul nr. 1, în sensul jurisprudenței C.E.D.O.;

— pronunțarea Deciziei civile nr. 147A din 13 noiembrie 2013 de Curtea de Apel Cluj — Secția civilă, irevocabilă prin Decizia civilă nr. 3.332 din 27 noiembrie 2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, la un interval mare de timp după emiterea titlurilor de proprietate, hotărâri judecătorești prin care s-a stabilit natura juridică a drepturilor deținute de Fundația Bisericii Ortodoxe Române din Bucovina (drept de administrare), subiect de drept care a fost calificat ca fiind persoană juridică de drept public, aceasta fiind entitatea juridică de pe urma căreia au formulat cererea de reconstituire a dreptului de proprietate de 30 ha teren cu vegetație forestieră, iar nu în considerarea drepturilor fondului bisericesc al cultului religios ortodox (Biserica Ortodoxă Română, persoană juridică de drept privat, de utilitate publică);

— lipsa oricărei culpe a unităților de cult în emiterea, în condițiile enunțate, a titlurilor de proprietate asupra terenurilor cu vegetație forestieră;

— formularea acțiunii în constatarea nulității absolute a titlului de proprietate la un interval de timp considerabil (13 ani) de la data emiterii titlului de proprietate, perioadă în care au exercitat plenar atribuțiile dreptului de proprietate asupra terenurilor pentru care au fost emise titlurile de proprietate etc., motive pentru care au solicitat respingerea acțiunii în nulitatea titlurilor de proprietate, în aplicarea garanțiilor art. 1 din Protocolul 1 adițional la C.E.D.O. și a jurisprudenței incidente a instanței europene.

145. În această etapă a analizei se impune precizarea că în cuprinsul memoriului pentru promovarea prezentului recurs în interesul legii asupra acestei probleme de drept, deși se menționează de către titularul sesizării că redă *opiniile jurisprudențiale divergente*, Înalta Curte de Casație și Justiție constată din examinarea anexelor sesizării că acestea nu se regăsesc ca atare, astfel cum sunt sintetizate în actul de sesizare, cu referire la soluția de admitere a acțiunii în nulitatea titlurilor de proprietate, din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 1, fie prin confirmarea sentinței date în primă instanță, fie prin admiterea apelului și schimbarea sentinței, în sensul admiterii cererii de chemare în judecată.

146. Argumentele redată în sprijinul soluției de admitere a acțiunii în nulitatea titlului de proprietate reproduc considerațiile de ordin teoretic exprimate de judecători în cadrul dezbaterilor profesionale organizate la nivelul Tribunalului Suceava, fiind redată ca atare în cuprinsul referatului înaintat Colegiului de conducere al Curții de Apel Suceava în vederea declanșării recursului în interesul legii.

147. Recursul în interesul legii reprezintă o procedură reglementată de Codul de procedură civilă prin care se realizează un control *a posteriori* al practicii judiciare neunitare, prin intermediul căreia se solicită Înaltei Curți de Casație și Justiție să se pronunțe asupra *problemelor de drept care au fost soluționate diferit de instanțele judecătorești*.

148. Prin urmare, divergența de practică, în mod necesar, trebuie să releasă din hotărârile judecătorești definitive pronunțate de instanțele investite cu soluționarea unor litigii în care au avut incidență problemele de drept, care au primit dezlegări diferite din partea acestora.

149. Din analiza hotărârilor judecătorești definitive anexate sesizării rezultă că Tribunalul Suceava a pronunțat soluții diferite asupra fondului raportului juridic litigios, unele dintre completurile acestei instanțe admitând, în calea de atac, acțiunea sau confirmând soluția primei instanțe de admitere a acțiunii în constatarea nulității absolute a titlului de proprietate, în timp ce altele au pronunțat soluții definitive de respingere a acțiunii în constatarea nulității, prin acordarea priorității

prevederilor art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție și jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în interpretarea și aplicarea normei convenționale.

150. Astfel, completurile care au hotărât în mod definitiv admiterea acțiunii și au constatat sau confirmat nulitatea absolută a titlurilor de proprietate emise de autorități în favoarea unităților de cult pârâte au evaluat apărările pârâtelor întemeiate pe art. 1 din Protocolul 1 și jurisprudența C.E.D.O. relevantă, însă, într-o modalitate care încalcă cele deja dezlegate de Înalta Curte de Casație și Justiție în cadrul mecanismului de unificare a practicii judiciare al recursului în interesul legii, anume prin Decizia nr. 1 din 16 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 210 din 29 martie 2012.

151. În cadrul acestei orientări jurisprudențiale, instanțele au constatat că au fost invocate de către pârâtă, cu privire la fondul raportului juridic litigios, cauzele *Ioan contra României și Toșcuță contra României*, reținând însă că aceste două cauze au fost analizate de Curtea Constituțională în cuprinsul Deciziei nr. 676/2016 prin care s-a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) și alin. (2) din Legea nr. 169/1997 (dispoziții legale aplicate în cauză de prima instanță), iar instanța de contencios constituțional nu a reținut incompatibilitatea acestora cu prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1.

152. Totodată, în cadrul hotărârilor judecătorești din aceeași orientare jurisprudențială, s-a reținut că unitatea de cult nu a invocat incompatibilitatea dispozițiilor art. 29 alin. (2) și (31) din Legea nr. 1/2000 cu prevederile art. 1 din Protocolul 1 și jurisprudența Curții Europene, cu consecința înlăturării acestora de la aplicare în cauză și, consecutiv, aplicarea priorității a art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, pe temeiul priorității reglementării internaționale, instituită prin dispozițiile art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată.

153. În coordonatele cererilor în constatarea nulității absolute a titlurilor de proprietate eliberate în favoarea unităților de cult, Înalta Curte de Casație și Justiție constată că dispozițiile legale fie de la art. 29 alin. (2), fie de la art. 29 alin. (31) din Legea nr. 1/2000 reprezentau normele juridice pentru a căror încălcare reclamanta a solicitat sancționarea cu nulitatea absolută a titlurilor de proprietate emise în favoarea unităților de cult, astfel încât înlăturarea aplicabilității acestora în speță nu ar fi avut vocația rezultatului preconizat de către pârâtă, câtă vreme temeiul sancțiunii nulității titlului de proprietate ar fi rămas în continuare incident — art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, ca „bază legală a ingerinței”, din perspectiva criteriilor ce se impun a fi analizate de instanțele naționale, în contextul verificării unei încălcări a art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la C.E.D.O.

154. Așa fiind, rezultă că aceste instanțe nu au făcut o analiză directă, nemijlocită și concretă de compatibilitate a aplicării sancțiunii nulității reglementate în dreptul intern de art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997 cu prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1 unit cu jurisprudența instanței europene în interpretarea și aplicarea acestei norme, ci au preluat concluziile instanței constituționale din cuprinsul Deciziei nr. 676/2016 prin care s-a confirmat *in abstracto*, în cadrul controlului obiectiv al normelor, compatibilitatea dispozițiilor supuse controlului de constituționalitate cu prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1, contrar celor stabilite prin Decizia nr. 1 din 16 ianuarie 2012, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul competent să judece recursul în interesul legii.

155. În cadrul celeilalte orientări jurisprudențiale, instanțele au respins acțiunea în constatarea nulității absolute a titlurilor de proprietate, întrucât, constatând încălcarea art. 29 alin. (2) și, în subsidiar, a dispozițiilor art. 29 alin. (31) din Legea 1/2000, au înlăturat de la aplicare prevederile art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, pe baza priorității art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenția europeană a drepturilor omului, procedând, în prealabil, la verificarea încălcării art. 1 din Protocolul nr. 1.

156. Pentru o atare evaluare, aceste instanțe au aplicat criteriile ce rezultă din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în analizarea unei încălcări a art. 1 din Protocolul nr. 1, anume: existența unui „bun actual” sau a unei „valori patrimoniale” apte a antrena garanțiile normei convenționale și determinarea „ingerinței” în dreptul de proprietate, care trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să respecte un just raport de proporționalitate între exigențele interesului general și imperatiile protejării drepturilor fundamentale ale individului.

157. Astfel, s-a reținut existența unui „bun actual” în patrimoniul unităților de cult prin emiterea titlului de proprietate de către autoritățile statului cu atribuții în reconstituirea și constituirea dreptului de proprietate, potrivit dispozițiilor Legii nr. 18/1991 și ale Legii nr. 1/2000 în discuție (de exemplu, Cauza *Drăculeț împotriva României din 6 decembrie 2007*, paragrafele 40, 41; Cauza *Manoilescu și Dobrescu împotriva României și Rusiei din 3 martie 2005*, paragraful 88; Cauza *Ioan împotriva României din 1 decembrie 2008*, paragrafele 42, 43 etc.), având în vedere că pârâta nu a acționat nelegal pentru a i se acorda terenul în litigiu (Cauza *Gashi împotriva Croației din 13 martie 2008*, paragraful 40; Cauza *Silviu Marin împotriva României*, paragraful 35; Cauza *Jones împotriva României din 2 februarie 2009*; Cauza *Toșcuță împotriva României din 25 februarie 2009* etc.).

158. Instanțele au identificat „ingerința” ca fiind formularea acțiunii în constatarea nulității absolute a titlului de proprietate întemeiate pe dispozițiile art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, forma în vigoare la data introducerii acțiunii.

159. Pe de altă parte, cu toate că s-a constatat că este îndeplinită cerința de ordin formal ca ingerința să fie prevăzută de lege, întrucât din perspectiva dreptului național s-a reținut incidența în cauză a art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, în forma modificată prin titlul V din Legea nr. 247/2005, dată fiind confirmarea constituționalității normei sub aspectul neretroactivității acesteia prin deciziile Curții Constituționale (nr. 982/2008; nr. 568/2010; nr. 1.563/2010 etc.), instanța a făcut aplicarea celor reținute de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Silviu Marin împotriva României din 2 iunie 2009*, apreciindu-se că norma de drept intern, în acest caz, nu îndeplinea cerințele de claritate, accesibilitate și previzibilitate, având în vedere că partea interesată nu se putea aștepta în mod rezonabil ca titlul său să fie anulat după un interval de 13 ani de la emiterea lui, prin aplicarea unei legi noi care, la data respectivă, nu prevedea fără echivoc o astfel de sancțiune în cazul persoanelor juridice.

160. În cadrul aceleiași orientări jurisprudențiale s-a apreciat că măsura solicitată de reclamantă nu este bazată pe o cauză de utilitate publică, având în vedere că reclamanta nu a justificat de ce terenul forestier poate fi mai bine administrat și exploatat în condițiile legii de către stat prin instituțiile sale și nu poate fi în egală măsură exploatat și legal administrat de către pârâtă.

161. Cu toate că nu se poate nega legitimitatea unui scop prin care se urmărește restabilirea legalității (având în vedere că normele prin care se reglementează nulitatea absolută pentru încălcarea unor norme imperative din legile fondului funciar sunt norme de ordine publică) ori, în cazul în care se tinde la apărarea și conservarea unor bunuri de interes național (potrivit regimului juridic al acestora stabilit prin dispozițiile art. 4 din Legea nr. 26/1996 — Codul silvic), instanțele care au respins cererile în constatarea nulității absolute a titlului de proprietate au apreciat că, prin constatarea nulității titlului de proprietate și fără a li se propune pârâtelor vreo despăgubire sau un teren echivalent, acestea ar suporta o sarcină specială și exorbitantă, astfel încât justul echilibru între cerințele interesului general al comunității și imperatiile apărării drepturilor fundamentale ale individului, ocrotite de Convenție, ar fi compromis (Cauza *Toșcuță împotriva României din 25 noiembrie 2008*, paragrafele 34, 38 și 39).

162. În susținerea aceleiași concluzii, aceleași instanțe au avut în vedere și faptul că instanța europeană a statuat că îndreptarea eventualelor erori ale autorităților nu trebuie să afecteze particularii interesați în cauză și care au fost de bună-credință (Cauza *Amurăriței din 23 septembrie 2008*, paragraful 36; Cauza *Gashi împotriva Croației*, paragraful 40; Cauza *Ioan împotriva României*, paragraful 55).

163. Pentru aprecierea asupra raportului de proporționalitate între interesele generale ale comunității și cele particulare însă, aceste instanțe au făcut aplicarea celor statuate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul competent să judece recursul în interesul legii prin Decizia nr. 29 din 12 decembrie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 925 din 27 decembrie 2011, în sensul că „stabilirea raportului de proporționalitate nu este decât o chestiune de apreciere în fiecare cauză în parte în funcție de circumstanțele sale particulare.

Ca atare, pe calea recursului în interesul legii nu este posibil a se statua o concluzie general valabilă de natură a asigura unificarea practicii judiciare, având aptitudinea de a fi aplicată în fiecare cauză aflată pe rolul instanțelor, de vreme ce stabilirea raportului de proporționalitate este rezultatul aprecierii materialului probator și a circumstanțelor proprii fiecărei pricini sau a situației de fapt reținute, fiind așadar exclusiv o chestiune de aplicare a legii (Convenția și jurisprudența Curții Europene, în acest caz)”.

164. Potrivit celor anterior redat rezultă că instanțele care au pronunțat hotărâri divergente, din perspectiva soluționării pe fond a raportului juridic litigios, nu s-au raportat în același mod la prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție și la jurisprudența instanței europene.

165. Astfel, unele instanțe, contrar celor statuate prin Decizia nr. 1 din 16 ianuarie 2012 a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul competent să judece recursul în interesul legii, au preluat concluzia instanței constituționale, stabilită în cadrul controlului obiectiv al normelor, referitoare la compatibilitatea prevederilor art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare, cu dispozițiile art. 1 din Protocolul nr. 1 și jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, fără a face o evaluare proprie în cauză a acestei compatibilități.

166. În cadrul celeilalte orientări jurisprudențiale, instanțele au realizat *in concreto*, prin raportare la circumstanțele de fapt ale cauzei, analiza de compatibilitate între aceleași dispoziții de drept intern și garanțiile antrenate de art. 1 din Protocolul nr. 1 în favoarea titularilor dreptului de proprietate reconstituit de către autoritățile administrativ-jurisdicționale ale statului, în aplicarea celor dezlegate de Înalta Curte de Casație și Justiție în procedura de unificare a recursului în interesul legii, atât prin Decizia nr. 29/2011, cât și prin Decizia nr. 1/2012, referitor la chestiunea stabilirii raportului de proporționalitate de a reprezenta doar o chestiune de aplicare a legii.

167. Se apreciază că în dezlegarea acestei probleme de drept nu s-ar putea considera că obiectul sesizării vizează interpretarea, în vederea aplicării unitare, a dispozițiilor art. 1 din Protocolul adițional nr. 1 la C.E.D.O., având în vedere exclusivitatea interpretării normelor convenționale atribuită Curții Europene a Drepturilor Omului prin prevederile art. 32 din Convenție: „(1) Competența Curții acoperă toate problemele privind interpretarea și aplicarea Convenției și a Protocoalelor sale, care îi sunt supuse în condițiile prevăzute de articolele 33, 34, 46 și 47. (2) În caz de contestare a competenței sale, Curtea hotărăște.”

168. Pe de altă parte, aplicarea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în ordinea juridică internă a statelor membre decurge din prevederile art. 46 din Convenție, potrivit cărora: „(1) Înaltele Părți Contractante se angajează să se conformeze hotărârilor definitive ale curții în litigiile în care ele sunt părți”, precum și din prioritatea reglementării internaționale mai favorabile privitoare la drepturile fundamentale ale omului,

stabilită printr-o dispoziție internă de rang constituțional, art. 20 alin. (2) din Constituția României, în cazul unor neconcordanțe între legile interne și pactele și tratatele internaționale privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte.

169. Recursul în interesul legii constituie un mecanism conceput de legiuitor pentru asigurarea *interpretării și aplicării*

unitare a legii, nefiind permis a se face uz de această procedură numai pentru unificarea aplicării legii (chiar și în cazul în care este vorba despre jurisprudența Curții de la Strasbourg), întrucât atributul de aplicare a legii revine în mod direct și nemijlocit instanțelor judecătorești în îndeplinirea competenței lor jurisdicționale de înfăptuire a justiției.

Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 517, cu referire la art. 514 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Suceava și, în consecință:

1. În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. III alin. (1) lit. a) pct. (vi) din Legea nr. 169/1997 pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, cu modificările și completările ulterioare, din punctul de vedere al evoluției în timp a cauzelor de nulitate, se va ține seama de regimul nulității absolute virtuale și de regula *tempus regit actum*.

2. În interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare, în forma lor anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că:

Sintagma „fondul bisericesc al cultului” are în vedere exclusiv patrimoniul unităților componente ale Bisericii Ortodoxe Române, iar nu și patrimoniul fundațiilor constituite de Biserică.

Sintagma „a avut în proprietate” are în vedere existența în patrimoniul structurilor de cult menționate în cuprinsul alin. (2) al art. 29 a unui drept de proprietate desăvârșit, corespunzător înțelesului rezultat din interpretarea prevederilor art. 480 din Codul civil de la 1864, iar nu și a unor forme istorice particulare ale dreptului de proprietate.

3. În interpretarea și aplicarea prevederilor art. 29 alin. (3¹) din Legea nr. 1/2000, în forma lor anterioară modificărilor aduse prin Legea nr. 261/2008 privind modificarea și completarea art. 29 din Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, stabilește că textul legal are în vedere suprafața de teren cu destinație forestieră care s-a aflat în înzestrarea, în administrarea sau în folosința structurilor de cult ca subiecte de drept individuale care au solicitat atribuirea în proprietate, iar nu terenul care a aparținut, în aceleași modalități, cultului religios din care acestea fac parte.

4. Respinge, ca inadmisibilă, sesizarea referitoare la înlăturarea aplicării sancțiunii nulității absolute a titlului de proprietate, în temeiul prevederilor art. 1 din Protocolul 1 adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și al jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în interpretarea și aplicarea acestei norme convenționale.

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 517 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 9 noiembrie 2020.

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CORINA-ALINA CORBU

Magistrat-asistent,
Ileana Peligrad

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT ÎN MATERIE PENALĂ

DECIZIA Nr. 69

din 3 noiembrie 2020

Dosar nr. 2.413/1/2020

Daniel Grădinaru — președinte al Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție — președintele completului

Lucia Tatiana Rog — judecător la Secția penală

Lavinia Valeria Lefterache — judecător la Secția penală

Ionuț Mihai Matei — judecător la Secția penală

Rodica Aida Popa — judecător la Secția penală

Francisca Maria Vasile — judecător la Secția penală

Simona Elena Cîrmaru — judecător la Secția penală

Leontina Șerban — judecător la Secția penală

Simona Cristina Neniță — judecător la Secția penală

S-a luat în examinare sesizarea formulată de Tribunalul Brăila — Secția penală în Dosarul nr. 2.682/196/2020, prin care

se solicită pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea de principiu a chestiunii de drept: „*în ipoteza în care un inculpat major a fost condamnat după data de 1.02.2014 prin 3 sentințe astfel:*

— *prima, în ordine cronologică, constituie primul termen al recidivei postexecutorii față de a doua sentință;*

— *a doua pedeapsă se află în stare de recidivă postexecutorie cu prima sentință și în concurs cu cea de a treia sentință;*

— *a treia sentință, în ordine cronologică, cuprinzând o pedeapsă pentru o infracțiune care a fost săvârșită anterior rămânerei definitive a primei sentințe și un rest dintr-o măsură educativă.*

Care este mecanismul de contopire a pedepselor?”

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală a fost constituit conform prevederilor art. 476 alin. (6) din Codul de procedură penală și art. 36 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, precum și ale anexei nr. 1 la Ordinul președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 100/2020*).

Sedința a fost prezidată de către președintele Secției penale a Înaltei Curți de Casație și Justiție, domnul judecător Daniel Grădinaru.

La ședința de judecată a participat doamna Monica Eugenia Ungureanu, magistrat-asistent în cadrul Secției penale, desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 38 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat.

Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a fost reprezentat de doamna procuror Marinela Mincă, procuror șef adjunct în cadrul Secției judiciare a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Magistratul-asistent a prezentat referatul cauzei, învederând obiectul Dosarului nr. 2.413/1/2020, aflat pe rolul Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, precum și faptul că au comunicat puncte de vedere asupra problemei de drept în discuție curțile de Apel Alba Iulia, Bacău, Brașov, București, Constanța, Craiova, Galați, Iași, Târgu Mureș, Pitești, Ploiești, Oradea, Suceava și Timișoara, precum și unele instanțe arondate.

Totodată, *Direcția legislație, studii, documentare și informatică juridică* a Înaltei Curți de Casație și Justiție și-a exprimat punctul de vedere în sensul că sesizarea este *inadmisibilă*, întrucât Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat printr-o hotărâre prealabilă asupra chestiunii de drept ridicate de către instanța de trimitere, în accepțiunea conferită acestei condiții de admisibilitate în jurisprudența Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, referitoare la dispozițiile art. 475 din Codul de procedură penală.

De asemenea, s-a precizat că, în conformitate cu dispozițiile art. 476 alin. (10) din Codul de procedură penală raportat la art. 473 alin. (5) din Codul de procedură penală, a fost solicitată opinia scrisă a specialiștilor cu privire la chestiunea de drept ce a format obiectul sesizării, fiind înaintat punctul de vedere al Centrului de cercetări în științe penale din cadrul Facultății de Drept a Universității de Vest din Timișoara.

S-a mai referit asupra faptului că Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție — Serviciul judiciar penal a depus la dosar Adresa nr. 1.673/C/2.334/III-5/2020, prin care a depus concluzii scrise în sensul *respingerii, ca inadmisibilă*, a sesizării prin care Tribunalul Brăila — Secția penală a adresat Înaltei Curți de Casație și Justiție solicitarea de a pronunța o hotărâre prin care să dea o rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost investită.

În continuare, s-a arătat că la dosar a fost depus raportul întocmit de judecătorul-raportor, la data de 12 octombrie 2020, care a fost comunicat procurorului și părții, potrivit dispozițiilor art. 476 alin. (9) din Codul de procedură penală.

Președintele Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, constatând că nu sunt alte cereri de formulat sau excepții de invocat, a solicitat doamnei procuror să susțină punctul de vedere al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție cu privire la problema supusă dezbaterii în Dosarul nr. 2.413/1/2020.

Reprezentantul Ministerului Public a arătat că, în urma analizei de admisibilitate a sesizării efectuate în temeiul art. 475—477 din Codul de procedură penală, se impune respingerea, ca inadmisibilă, a sesizării prin care Tribunalul Brăila — Secția penală a adresat Înaltei Curți de Casație și

Justiție solicitarea de a pronunța o hotărâre prin care să dea o rezolvare de principiu acestei chestiuni de drept.

Cu privire la admisibilitatea sesizării, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a arătat că nu este respectată *cerința ca problema de drept a cărei interpretare se solicită să se ivească în cursul judecării*.

În cauză, sesizarea instanței supreme cu dezlegarea unei chestiuni de drept apreciată ca relevantă pentru soluționarea fondului cauzei a fost dispusă prin aceeași decizie prin care instanța de trimitere s-a dezinvestit, dând o soluție pricinii. Astfel, la data de 6 august 2020, Tribunalul Brăila — Secția penală a respins ca nefondată contestația formulată de Parchetul de pe lângă Judecătoria Brăila împotriva Sentinței penale nr. 582 din 28 aprilie 2020, pronunțată de Judecătoria Brăila în Dosarul nr. 2.682/196/2020, a menținut ca legală și temeinică hotărârea instanței de fond și, concomitent, a sesizat Înalta Curte de Casație și Justiție cu cererea de pronunțare a unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept.

Tot din perspectiva inadmisibilității sesizării, parchetul a arătat că nu este respectată *cerința de a exista o problemă de drept care trebuie deslușită*, în sensul că îndeplinirea acestei condiții presupune ca problema de drept să tindă la interpretarea *in abstracto* a unor dispoziții legale determinante, iar nu la pronunțarea unei decizii definitive și obligatorii cu privire la o chestiune de fapt.

Totodată, problema de drept supusă dezlegării își găsește rezolvarea în cele statuate prin Decizia nr. 22 din 9 iulie 2020, pronunțată în Dosarul nr. 856/1/2020 al Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală.

În concluzie, a solicitat, în temeiul art. 475—477 din Codul de procedură penală, *respingerea, ca inadmisibilă*, a sesizării prin care Tribunalul Brăila — Secția penală a adresat Înaltei Curți de Casație și Justiție solicitarea de a pronunța o hotărâre prin care să dea o rezolvare de principiu chestiunii de drept menționată.

Președintele Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală a declarat dezbaterile închise, reținându-se dosarul în pronunțare.

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE,

asupra chestiunii de drept cu care a fost sesizată, constată următoarele:

I. Titularul și obiectul sesizării

Prin Decizia penală nr. 203 din data de 6 august 2020, pronunțată în Dosarul nr. 2.682/196/2020, Tribunalul Brăila — Secția penală a sesizat, în temeiul art. 475 din Codul de procedură penală, Înalta Curte de Casație și Justiție pentru a pronunța o hotărâre prealabilă în vederea dezlegării de principiu a următoarei chestiuni de drept: „*în ipoteza în care un inculpat major a fost condamnat după data de 1.02.2014 prin 3 sentințe astfel:*

— *prima, în ordine cronologică, constituie primul termen al recidivei postexecutorii față de a doua sentință;*

— *a doua pedeapsă se află în stare de recidivă postexecutorie cu prima sentință și în concurs cu cea de a treia sentință;*

— *a treia sentință, în ordine cronologică, cuprinzând o pedeapsă pentru o infracțiune care a fost săvârșită anterior rămânerii definitive a primei sentințe și un rest dintr-o măsură educativă.*

Care este mecanismul de contopire a pedepselor?.”

II. Expunerea succintă a cauzei

La data de 6 august 2020, investit fiind cu soluționarea contestației formulate de Parchetul de pe lângă Judecătoria Brăila împotriva Sentinței penale nr. 582 din data de 28.04.2020 a Judecătoriei Brăila, privind pe condamnatul A., Tribunalul Brăila — Secția penală a admis cererea formulată de

*) Ordinul președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 100/2020 nu a fost publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I.

reprezentantul Ministerului Public privind sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, conform art. 475 și 476 din Codul de procedură penală, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept referitoare la mecanismul de contopire a pedepselor, astfel cum a fost menționată în precedent.

Pe fondul cauzei, prin Decizia penală nr. 203 din data de 6 august 2020, Tribunalul Brăila — Secția penală a dispus, în baza art. 425¹ alin. (7) pct. 1 lit. b) din Codul de procedură penală, respingerea ca nefondată a contestației formulate de Parchetul de pe lângă Judecătoria Brăila împotriva Sentinței penale nr. 582 din data de 28.04.2020 a Judecătoria Brăila, reținând următoarele:

1. Prin **Sentința penală nr. 2.129 din 8.11.2017, pronunțată de Judecătoria Galați** în Dosarul penal nr. 17.688/233/2017, definitivă prin Decizia penală nr. 16 din 18.01.2018 a Tribunalului Galați, intimatului i-a fost aplicată pedeapsa rezultantă principală de 3 ani, 6 luni și 20 de zile de închisoare pentru comiterea unui număr de 6 infracțiuni, la datele de 20/21.07.2015 și respectiv 31.05/01.06.2015. Prin această sentință au fost contopite pedepsele principale aplicate anterior intimatului prin alte două sentințe penale, ca urmare a existenței concursului de infracțiuni raportat la faptele pentru care intimatul fusese condamnat.

Cele două hotărâri judecătorești contopite sunt Sentința penală nr. 292 din 18.02.2016 a Judecătoria Galați, definitivă prin neapelare la data de 5.04.2016, și Sentința penală nr. 260 din 21.09.2016 a Judecătoria Câmpina, definitivă prin Decizia penală nr. 1.450 din 12.12.2016 a Curții de Apel Ploiești.

Conform datelor care rezultă din fișa de cazier judiciar, intimatul s-a liberat în termen din executarea acestei pedepse principale, la data de 26.09.2018.

2. Prin **Sentința penală nr. 1.698 din 8.11.2019 pronunțată de Judecătoria Brăila** în Dosarul penal nr. 5.055/196/2019, definitivă prin Decizia penală nr. 1.444/A din 20.12.2019 pronunțată de Curtea de Apel Galați, intimatul a fost condamnat la pedeapsa principală rezultantă de 2 ani și 6 luni închisoare pentru comiterea infracțiunii de furt calificat în formă continuată, actele materiale fiind comise în perioada 17/18—28/29.10.2018, după executarea în termen a pedepsei anterioare și liberarea sa la data de 26.09.2018.

3. Prin **Sentința penală nr. 1.829 din 22.11.2019 pronunțată de Judecătoria Bacău** în Dosarul penal nr. 5.758/180/2018, definitivă prin Decizia penală nr. 194 din 13.02.2020 a Curții de Apel Bacău, intimatul a fost condamnat la pedeapsa de 2 luni și o zi închisoare pentru comiterea, la data de 12.04.2015, a infracțiunii de distrugere, faptă prevăzută de art. 253 alin. (1) din Codul penal.

Tribunalul a reținut că infracțiunea comisă la data de 12.04.2015 (pct. 3 din enumerare) este concurentă cu cele pentru care intimatul a fost condamnat prin Sentința penală nr. 2.129 din 8.11.2017 a Judecătoria Galați (pct. 1 din enumerare).

Pe de altă parte, infracțiunile comise în perioada 17/18—28/29.10.2018 (pct. 2 din enumerare) sunt în stare de recidivă postexecutorie față de infracțiunile comise în datele de 20/21.07.2015 și respectiv 31.05/01.06.2015 (pct. 1 din enumerare), dar și față de cea comisă la 12.04.2015 (pct. 3 din enumerare).

Potrivit dispozițiilor art. 79 alin. (2) din Codul penal, dacă sunt incidente două sau mai multe dispoziții care au ca efect agravarea răspunderii penale, pedeapsa se stabilește prin aplicarea succesivă a dispozițiilor privitoare la circumstanțe agravante, infracțiune continuată, concurs sau recidivă.

S-a constatat că textul legal anterior menționat prevede în mod clar și fără dubii aplicarea priorității dispozițiilor referitoare la circumstanțele agravante, urmate de aplicarea celor referitoare la infracțiunea continuată. În schimb, acest text legal menționează că ultimele dispoziții aplicabile sunt cele referitoare la concurs sau recidivă, dar fără a menționa care dintre acestea se aplică mai întâi, respectiv dacă se aplică mai întâi normele

legale de la concursul de infracțiuni sau dispozițiile legale de la recidivă.

În situația de față, intimatul a executat integral pedeapsa aplicată pentru infracțiunile concurente comise la datele de 20/21.07.2015 și respectiv 31.05/1.06.2015 — pedeapsa de 3 ani, 6 luni și 20 de zile de închisoare (pct. 1 din enumerarea anterioară) și se afla deja în executarea unei pedepse distincte, de 2 ani și 6 luni închisoare pentru fapte comise ulterior (17/18—28/29.10.2018), fără nicio legătură cu prima condamnare — pedeapsa de 2 ani și 6 luni închisoare (pct. 2 din enumerare), când a fost condamnat la pedeapsa de 2 luni și o zi de închisoare pentru o faptă anterioară, comisă la data de 12.04.2015 (pct. 3 din enumerare).

Instanța de fond, pe fondul normei legale neclare de la art. 79 alin. (2) din Codul penal, teza finală, care nu instituie întâietatea de aplicare dintre normele referitoare la concurs de infracțiuni sau recidivă, a procedat la contopirea ultimei pedepse de 2 luni și o zi de închisoare cu cea de 2 ani și 6 luni de închisoare, apreciind că regulile referitoare la recidivă sunt aplicabile în mod preferabil față de cele de la concursul de infracțiuni, dispunând executarea efectivă a pedepsei rezultante.

Instanța de fond nu a procedat la descontopirea pedepsei rezultante de 3 ani, 6 luni și 20 de zile de închisoare, repunerea pedepselor componente în individualitatea lor și contopirea acestora cu pedeapsa de 2 luni și o zi de închisoare, ulterior aplicată pentru o faptă concurentă cu cele pentru care a fost aplicată condamnarea inițială, aspect solicitat de contestatorul Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Judecătoria Brăila.

Tribunalul a apreciat că, în condițiile în care norma legală de la art. 79 alin. (2) din Codul penal este una neclară, instanța de fond a procedat în mod corect, soluția fiind legală întrucât nu a fost încălcată nicio normă legală în vigoare. Pe de altă parte, soluția adoptată apare ca una preferabilă, cât timp pedeapsa de 3 ani, 6 luni și 20 de zile de închisoare este deja executată, impunându-se contopirea pedepselor în curs de executare.

Pentru aceste motive, contestația a fost respinsă, ca nefondată.

Procedând la examenul de admisibilitate a sesizării instanței supreme, Tribunalul Brăila — Secția penală a apreciat că o atare sesizare este admisibilă, având în vedere că este investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat printr-o hotărâre prealabilă sau printr-un recurs în interesul legii asupra acesteia, iar lămurirea chestiunii de drept supuse dezbaterii este hotărâtoare asupra soluției pe fond a cauzei, operațiunea de contopire fiind esența sesizării instanței de fond.

Pe fondul *solicitării*, tribunalul a reținut că, potrivit dispozițiilor art. 79 alin. (2) din Codul penal, dacă sunt incidente două sau mai multe dispoziții care au ca efect agravarea răspunderii penale, pedeapsa se stabilește prin aplicarea succesivă a dispozițiilor privitoare la circumstanțe agravante, infracțiune continuată, concurs sau recidivă.

Textul legal în discuție, anterior menționat, prevede în mod clar și fără dubii aplicarea priorității a dispozițiilor referitoare la circumstanțele agravante, urmate de aplicarea celor referitoare la infracțiunea continuată. În schimb, acest text legal menționează că ultimele dispoziții aplicabile sunt cele referitoare la concurs sau recidivă, dar fără a se preciza care dintre acestea se aplică mai întâi, respectiv dacă se aplică mai întâi normele legale de la concursul de infracțiuni sau dispozițiile legale de la recidivă.

S-a reținut că această normă legală este neclară, întrucât lasă loc unui arbitrar nepermis, caz în care apare necesară intervenția instanței supreme pentru a trasa o modalitate clară de interpretare a unei astfel de situații, cum este cea de față, în care infracțiunea de distrugere pentru care intimatul a fost condamnat la pedeapsa închisorii de 2 luni („sentința 3”) se află atât în stare de concurs cu pedepsele aplicate printr-o sentință ce constituie primul termen al recidivei postexecutorii („sentința 1”), dar, în același timp, intimatul se află deja în executarea unei

pedepse privative de libertate aplicate printr-o hotărâre judecătorească ce constituie al doilea termen al recidivei postexecutorii („sentința 2”).

Opiniile exprimate de reprezentantul Ministerului Public și de contestator au fost în sensul că sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție este admisibilă.

III. Dispozițiile legale supuse interpretării

Art. 79 alin. (2) din Codul penal, care reglementează concursul între cauze de atenuare sau de agravare:

„(2) Dacă sunt incidente două sau mai multe dispoziții care au ca efect agravarea răspunderii penale, pedeapsa se stabilește prin aplicarea succesivă a dispozițiilor privitoare la circumstanțe agravante, infracțiune continuată, concurs sau recidivă.”

IV. Jurisprudența Curții Constituționale

Până în prezent nu a fost pronunțată nicio decizie cu privire la neconstituționalitatea dispozițiilor legale ce fac obiectul dezlegării chestiunii de drept din cuprinsul sesizării.

V. Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție

Prin **Decizia nr. 42 din 13 octombrie 2008, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Secțiunile Unite**, s-a admis recursul în interesul legii declarat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și de Colegiul de conducere al Curții de Apel Bacău și s-au stabilit următoarele:

„În cazul în care instanța este investită prin același act de sesizare cu judecarea a două infracțiuni intenționate, săvârșite de același inculpat, dintre care una anterior și cealaltă ulterior rămânerei definitive a hotărârii de condamnare cu suspendarea condiționată a executării pedepsei, sunt aplicabile exclusiv dispozițiile art. 85 din Codul penal.

Pedeapsa ce va fi executată urmează a fi determinată astfel:

— se vor aplica pedepse pentru fiecare dintre cele două infracțiuni deduse judecății;

— se va dispune anularea suspendării condiționate a executării pedepsei pronunțate anterior;

— se va contopi, potrivit regulilor de la concursul de infracțiuni, pedeapsa a cărei executare a fost inițial suspendată condiționat cu pedeapsa care a atras anularea acesteia, putându-se adăuga un spor de pedeapsă;

— pedeapsa rezultantă, astfel determinată, se va contopi, după caz, conform regulilor prevăzute la recidiva postcondamnatorie sau pluralitatea intermediară, cu cea stabilită pentru fapta săvârșită în termenul de încercare, putându-se adăuga un spor de pedeapsă.”

Prin **Decizia nr. 14 din 12 iunie 2019, pronunțată în Dosarul nr. 1.086/1/2019, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală** a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel Timișoara — Secția penală și a stabilit că *dispozițiile art. 43 alin. (2) din Codul penal presupun ca toate infracțiunile concurente să fie săvârșite după condamnarea definitivă neexecutată sau executată parțial, acestea nefiind aplicabile în ipoteza în care una dintre infracțiuni este în concurs și cu cea care constituie primul termen al recidivei.*

Prin **Decizia nr. 22 din 9 iulie 2020, pronunțată în Dosarul nr. 856/1/2020, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală** a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel București — Secția a II-a penală și a stabilit că, *în cazul în care o infracțiune (A) este concurentă atât cu infracțiunea ce reprezintă primul termen (B), cât și cu infracțiunea ce reprezintă al doilea termen (C) al unei recidive postcondamnatorii, operațiunea de stabilire a pedepsei rezultante implică aplicarea regulilor concursului de infracțiuni între pedepsele stabilite pentru infracțiunile (A) și (B), rezultantei fiindu-i aplicate ulterior regulile recidivei postcondamnatorii prin raportare la pedeapsa stabilită pentru infracțiunea (C).*

VI. Opinia instanțelor judecătorești

Au comunicat puncte de vedere asupra problemei de drept în discuție curțile de apel *Alba Iulia, Bacău, Brașov, București, Constanța, Craiova, Galați, Iași, Târgu Mureș, Pitești, Ploiești, Oradea, Suceava și Timișoara.*

În urma consultării judecătorilor din cadrul instanțelor menționate, **cu privire la admisibilitatea sesizării**, Curtea de Apel Alba Iulia, Curtea de Apel Brașov și Curtea de Apel București — Secția a II-a penală au apreciat că sesizarea este **inadmisibilă**, deoarece, pe de o parte, se solicită Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o soluție în cauză, iar, pe de altă parte, problema de drept a fost dezlegată prin Decizia nr. 22 din 9 iulie 2020 a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală. Mai mult, s-a arătat că instanța de trimitere a procedat la soluționarea cererii deduse judecății, aspect ce denotă inexistența unor dificultăți de interpretare și aplicare a normelor de drept penal.

Cu privire la fondul sesizării s-au exprimat mai multe opinii:

Într-o primă opinie, majoritară (Curtea de Apel Alba Iulia, Curtea de Apel Brașov, Curtea de Apel Craiova, Tribunalul Dolj, Judecătoria Drobeta-Turnu Severin, Judecătoria Vânu Mare, Judecătoria Deva, Judecătoria Onești, Curtea de Apel București, Secția a II-a penală, Tribunalul București, Judecătoria Lehliu-Gară, Tribunalul Ilfov, Judecătoria Alexandria, Judecătoria Zimnicea, Curtea de Apel Iași, Judecătoria Iași, Curtea de Apel Târgu Mureș, Curtea de Apel Pitești, Curtea de Apel Timișoara, Tribunalul Timiș, Judecătoria Lugoj și Judecătoria Vatra Dornei), s-a arătat că mecanismul de contopire a pedepselor aplicate prin cele trei sentințe este următorul:

Se constată că pedeapsa aplicată prin a doua sentință a fost stabilită conform dispozițiilor art. 43 alin. (5) din Codul penal, infracțiunea fiind săvârșită în stare de recidivă postexecutorie față de infracțiunea pentru care a fost aplicată pedeapsa din prima sentință. În continuare, se contopește pedeapsa aplicată prin a doua sentință cu pedeapsa aplicată prin a treia sentință, conform dispozițiilor art. 40 alin. (2) raportat la art. 39 alin. (1) lit. b) din Codul penal, după care se constată că pedeapsa care constituie primul termen al recidivei, respectiv pedeapsa aplicată prin prima sentință, a fost deja executată și nu intră sub incidența concursului de infracțiuni, întrucât intervenția recidivei a întrerupt concursul dintre infracțiunea din prima sentință și infracțiunea din a treia sentință.

Într-o variantă la această opinie (exprimată de Tribunalul Alba Iulia și Judecătoria Turnu Măgurele) s-a arătat că mecanismul de contopire a pedepselor aplicate prin cele trei sentințe este următorul: se contopește, conform regulilor concursului de infracțiuni, pedeapsa din sentința a treia cu pedeapsa din sentința a doua, se aplică regulile de la recidiva postexecutorie sau postcondamnatorie în raport cu prima sentință, urmând a se executa efectiv pedeapsa rezultantă, la care se adaugă restul din măsura educativă.

Într-o a doua opinie, minoritară (comunicată de Tribunalul Sibiu, Curtea de Apel București — Secția I penală, Judecătoria Giurgiu, Tribunalul Teleorman, Judecătoria Roșiori de Vede, Tribunalul Ialomița și instanțele arondate acestuia, Judecătoria Moinești și Curtea de Apel Iași) s-a arătat că mecanismul de contopire a pedepselor aplicate prin cele trei sentințe este următorul:

Se contopește, conform regulilor de la concursul de infracțiuni, pedeapsa din prima sentință cu pedeapsa din a treia sentință, se scade perioada executată și se contopește restul rămas neexecutat din pedeapsa rezultantă astfel stabilită cu pedeapsa din a doua sentință, potrivit regulilor de la recidiva postcondamnatorie, adăugându-se în final, conform art. 129 alin. (2) lit. b) din Codul penal, o pătrime din restul rămas neexecutat din măsura educativă a internării într-un centru de detenție.

S-a menționat că natura recidivei rămâne aceeași, respectiv recidivă postexecutorie (hotărârea prin care s-a aplicat

pedeapsa având autoritate de lucru judecat), urmând ca doar tratamentul sancționator specific recidivei postcondamnatorii să fie aplicat în concret. În sprijinul acestei opinii s-a arătat faptul că, în cazul în care infracțiunile sunt simultan atât concurente între ele, cât și în concurs sau recidivă cu cele anterioare, „sfera concursului se întrerupe prin apariția unei recidive”, astfel că tot ceea ce precedă hotărârii care constituie primul termen al recidivei alcătuiește concursul și numai acele pedepse sunt supuse contopirii, iar tot ceea ce urmează constituie o pluralitate distinctă, supusă, după caz, regulilor concursului sau ale recidivei.

Într-o variantă la această opinie minoritară (exprimată de Tribunalul Constanța) s-a arătat că mecanismul de contopire a pedepselor aplicate prin cele trei sentințe este următorul: se contopește, conform regulilor de la concursul de infracțiuni, pedeapsa din prima sentință cu pedeapsa din sentința a treia, dându-se prioritate concursului de infracțiuni, apoi pedeapsa rezultantă intermediară astfel stabilită se contopește cu pedeapsa din a doua sentință, potrivit regulilor de la concursul de infracțiuni, pentru a da eficiență și cauzei de agravare a concursului de infracțiuni din sentințele a doua și a treia. În final se scade perioada executată și se adaugă restul din măsura educativă.

Într-o opinie izolată (Judecătoria Lugoj) a fost propus următorul mecanism de contopire a pedepselor:

În temeiul art. 43 alin. (5) din Codul penal, se menține pedeapsa din sentința a doua, urmând ca în baza art. 39 alin. (1) lit. b) din Codul penal să fie contopite pedeapsa din sentința a doua cu pedeapsa din sentința a treia și stabilită o pedeapsă rezultantă parțială.

În temeiul art. 40 alin. (1) din Codul penal, urmează să fie contopită pedeapsa din prima sentință cu pedeapsa din a treia sentință și scăzută din pedeapsa rezultantă prima pedeapsă deja executată, rezultând o pedeapsă rezultantă parțială.

Pedepsele rezultante parțiale se vor cumula, iar la pedeapsa rezultantă astfel stabilită se va adăuga, potrivit art. 129 alin. (2) lit. b) din Codul penal, restul din măsura educativă.

Într-o altă opinie izolată (Judecătoria Caracal) a fost propus următorul mecanism de contopire a pedepselor: aplicarea prevederilor art. 43 alin. (5) din Codul penal, referitoare la recidiva postexecutorie în ceea ce privește cea de-a doua pedeapsă, în raport cu prima sentință (care ar fi trebuit reținută în sentința de condamnare pentru cea de-a doua faptă, ca autoritate de lucru judecat), urmată de contopirea tuturor pedepselor aflate în concurs, inclusiv a restului din măsura educativă — parte componentă a celei de-a treia pedepse, potrivit regulilor prevăzute la art. 40 raportat la art. 39 din Codul penal și deducerea din pedeapsa rezultantă finală obținută a zilelor executate sau considerate executate, inclusiv a primei pedepse executate în întregime.

VII. **Opinia specialiștilor consultați**

În conformitate cu dispozițiile art. 476 alin. (10) din Codul de procedură penală raportat la art. 473 alin. (5) din Codul de procedură penală a fost solicitată opinia scrisă a unor specialiști recunoscuți cu privire la chestiunea de drept ce formează obiectul sesizării.

Universitatea de Vest din Timișoara, Facultatea de Drept, Centrul de cercetări în științe penale a dat curs solicitării, apreciind că sesizarea Tribunalului Brăila — Secția penală se impune a fi respinsă ca inadmisibilă, întrucât chestiunea de drept poate fi tranșată ca urmare a consultării textelor legale incidente în cauză, al căror conținut este clar, nefiind susceptibil de interpretări diferite.

A fost înaintat un punct de vedere și pe fondul sesizării, opinându-se în sensul că, în această situație, nu se poate considera că pedeapsa stabilită prin prima sentință penală a fost executată, câtă vreme nu s-a procedat la contopirea cu pedeapsa aplicată pentru infracțiunea concurentă (cea de-a treia sentință). Un argument solid îl constituie și Decizia nr. 14 din 12 iunie 2019 a Înaltei Curți de Casație și Justiție —

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 585 din 17 iulie 2019, referitoare la interpretarea dispozițiilor art. 43 alin. (2) din Codul penal. Astfel, Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că atunci când o infracțiune este concurentă atât cu cea care constituie primul termen al recidivei postcondamnatorii, cât și cu al doilea, aceasta se va contopi cu infracțiunea care face obiectul primului termen, considerentele deciziei păstrându-și aplicabilitatea și în cazul recidivei postexecutorii.

Antecedenta penală a unui subiect de drept se cuvine a fi tratată în mod unitar. Astfel, se impune ca cea de-a treia pedeapsă să fie contopită cu pedeapsa și măsura educativă care au făcut obiectul primei sentințe, conform regulilor de la concurs și celor prevăzute de art. 129 din Codul penal, rezultând o pedeapsă care va reprezenta primul termen al recidivei postcondamnatorii. Ulterior, conform art. 43 alin. (1) din Codul penal, la această pedeapsă rezultantă se va adăuga pedeapsa aplicată prin a doua sentință.

S-a opinat că nu se poate aprecia că prima pedeapsă a fost executată câtă vreme, aplicând prin analogie Decizia nr. 14 din 12 iunie 2019 a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, referitoare la interpretarea dispozițiilor art. 43 alin. (2) din Codul penal, aceasta va fi cumulată juridic cu a treia pedeapsă, deci se majorează cuantumul ei.

Nu se poate susține nici că o astfel de interpretare încalcă previzibilitatea legii, câtă vreme făptuitorul este conștient de perseverența sa infracțională. La data la care prima sentință penală a rămas definitivă, acesta cunoștea că anterior mai săvârșise o infracțiune și, prin urmare, la săvârșirea infracțiunii care constituie primul termen al recidivei postcondamnatorii avea cunoștința de antecedenta sa penală.

VIII. **Opinia Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție**

Făcând referire la mai multe decizii pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, privind admisibilitatea sesizării (Decizia nr. 22 din 9 iulie 2020, pronunțată în Dosarul nr. 856/1/2020, referitoare la existența unei hotărâri date în mecanismul de unificare a practicii judiciare, ale cărei dispoziții obligatorii sunt aplicabile și prezentei sesizării, Decizia nr. 1 din 25 ianuarie 2017, pronunțată în Dosarul nr. 3.709/1/2016, referitoare la respectarea cerinței de a exista o problemă de drept care trebuie deslușită, Decizia nr. 26 din 29 octombrie 2015, pronunțată în Dosarul nr. 3.050/1/2015, referitoare la faptul că rațiunea sesizării în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept nu este aceea ca judecata instanței supreme să se substituie celei a instanței legal investite), Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a opinat că sesizarea este inadmisibilă.

În același sens, parchetul a făcut referire și la Decizia nr. 8 din 30 martie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 558/1/2016, cu privire la rolul întrebării prejudiciale, care are menirea de a preveni practica neunitară, nicidecum de a oferi studii, note sau opinii consultative asupra unor probleme generale sau ipotetice. Au fost relevante și Decizia nr. 16 din 22 mai 2015, pronunțată în Dosarul nr. 1.062/1/2015 HP/P, potrivit căreia sesizarea prealabilă nu trebuie să tindă la pronunțarea unei decizii definitive și obligatorii cu privire la o chestiune de fapt, precum și următoarele decizii: Decizia nr. 28 din 29 octombrie 2015, pronunțată în Dosarul nr. 3.158/1/2015, Decizia nr. 10 din 12 aprilie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 815/1/2016, Decizia nr. 14 din 18 mai 2016, pronunțată în Dosarul nr. 1.317/1/2016, Decizia nr. 27 din 12 decembrie 2017, pronunțată în Dosarul nr. 2.683/1/2017, prin care s-a stabilit că problema de drept nu trebuie să tindă la rezolvarea implicată a unor chestiuni ce țin de particularitățile fondului speței.

Decizia nr. 14 din 12 iunie 2019, pronunțată în Dosarul nr. 1.086/1/2019, a fost evidențiată în mod deosebit, deoarece

prin aceasta Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală a apreciat că nu sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 475 din Codul de procedură penală, întrucât instanța de trimitere solicită stabilirea mecanismului de aplicare a pedepsei în cauza pendinte, raportat la ansamblul condamnărilor suferite de inculpat, la succesiunea acestora și la tipurile de pluralități de infracțiuni identificate.

Cu privire la admisibilitatea sesizării, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a arătat că nu este respectată *cerința ca problema de drept a cărei interpretare se solicită să se ivească în cursul judecății*.

S-a apreciat necesar a se lămurii sensul sintagmei „în cursul judecății” din cuprinsul art. 475 din Codul de procedură penală, deoarece recurgerea la această procedură își vâdește utilitatea doar dacă cursul judecății este întrerupt cel târziu în etapa dezbaterilor. Că este așa o demonstrează dispozițiile art. 476 alin. (2) fraza a II-a din Codul de procedură penală, potrivit cărora, în cazul în care nu s-a dispus suspendarea odată cu sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, iar cercetarea judecătorească este finalizată înainte de pronunțarea unei hotărâri prealabile, „instanța suspendă dezbaterile până la pronunțarea deciziei prevăzute la art. 477 alin. (1) din Codul de procedură penală”. Necesitatea suspendării dezbaterilor derivă din însuși scopul mecanismului hotărârii prealabile, adică existența unei chestiuni de drept de care depinde soluționarea pe fond a cauzei și a cărei lămurire necesită intervenția instanței supreme, astfel că dezbaterile nu se pot încheia în absența unei dezlegări date de către Înalta Curte de Casație și Justiție.

În cauză, sesizarea instanței supreme cu dezlegarea unei chestiuni de drept apreciată ca relevantă pentru soluționarea fondului cauzei a fost dispusă prin aceeași decizie prin care instanța de trimitere s-a dezinvestit, soluționând cauza. Procedând astfel, nu doar că a făcut o greșită aplicare a dispozițiilor art. 475 și 476 din Codul de procedură penală, dar a pronunțat și o soluție contradictorie, de vreme ce, pe de o parte, a apreciat că soluționarea fondului cauzei este condiționată de răspunsul instanței supreme la o problemă de drept, iar, pe de altă parte, a fost în măsură să judece contestația procurorului și în lipsa acestui răspuns.

Pentru motivele invocate, s-a apreciat că, de vreme ce în cauza ce formează obiectul prezentei dezlegări acest moment a fost depășit, condiția de admisibilitate referitoare la momentul până la care se poate apela la mecanismul întrebării prealabile nu este îndeplinită.

De asemenea, parchetul a arătat că nu este respectată *cerința de a exista o problemă de drept care trebuie deslușită*.

Așa cum s-a arătat anterior în jurisprudența sa, Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept în materie penală a statuat asupra înțelesului care trebuie atribuit sintagmei „*chestiune de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei*”, regăsită în cuprinsul art. 475 din Codul de procedură penală, în sensul că îndeplinirea acestei condiții presupune ca problema de drept să tindă la interpretarea *in abstracto* a unor dispoziții legale determinate, iar nu la pronunțarea unei decizii definitive și obligatorii cu privire la o chestiune de fapt.

În prezenta cauză, solicitarea instanței nu are un caracter teoretic, ea presupunând examinarea situației juridice concrete a condamnatului, cronologia infracțiunilor săvârșite de acesta și a condamnărilor definitive suferite. Or, această operațiune depășește limitele procedurii reglementate de art. 475 din Codul de procedură penală, fiind atributul exclusiv al instanței investite cu judecarea cauzei. Modul de calcul al pedepsei ce urmează a fi aplicată în concret nu poate primi o rezolvare de principiu prin pronunțarea unei hotărâri prealabile, întrucât ar presupune verificări de fapt, ceea ce excedează competenței Înaltei Curți de Casație și Justiție în această procedură.

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a arătat că există alte hotărâri pronunțate de Înalta Curte de

Casație și Justiție în mecanismul de unificare a practicii judiciare, în ale căror considerente problema de drept își găsește rezolvarea, aplicându-se, *mutatis mutandis*, același raționament. În acest sens, s-a făcut trimitere la Decizia nr. 22 din 9 iulie 2020, pronunțată în Dosarul nr. 856/1/2020 de Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, în raport cu care rezultă că au prioritate de aplicare regulile concursului de infracțiuni pentru pedepsele aplicate intimatului prin prima și a treia hotărâre, mecanism de calcul solicitat, de altfel, și de către procuror în contestația ce a făcut obiectul cauzei în care s-a ridicat problema de drept.

În accepțiunea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, cauza nu se mai afla în cursul judecății la momentul sesizării, fiind depășită etapa dezbaterilor pe fondul contestației, condiția ca întrebarea adresată instanței supreme să constituie o problemă de drept nu este îndeplinită, iar dilema instanței de trimitere își găsește rezolvarea într-o altă hotărâre dată de Înalta Curte de Casație și Justiție în aceeași procedură, astfel că a solicitat respingerea, ca inadmisibilă, a sesizării prin care Tribunalul Brăila — Secția penală a adresat Înaltei Curți de Casație și Justiție solicitarea de a pronunța o hotărâre prin care să dea o rezolvare de principiu chestiunii de drept expuse.

IX. Punctul de vedere exprimat de Direcția legislație, studii, documentare și informatică juridică din cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție a fost în sensul că sesizarea în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile este inadmisibilă, întrucât nu este îndeplinită condiția privind existența unei veritabile chestiuni de drept, în accepțiunea conferită acestei condiții de admisibilitate în jurisprudența consolidată a Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală. În acest sens au fost menționate mai multe decizii în care s-a reținut că instanța de trimitere a solicitat instanței supreme rezolvarea cauzei concrete, iar nu lămurirea, cu valoare de principiu, a unei chestiuni de drept: Decizia nr. 17 din 24 septembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 875 din 30 octombrie 2019, Decizia nr. 14 din 18 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 460 din 21 iunie 2016, Decizia nr. 14 din 12 iunie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 585 din 17 iulie 2019, și Decizia nr. 6 din 17 februarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 518 din 17 iunie 2020.

Cu referire la prezenta sesizare, s-a arătat că aceasta nu tinde la interpretarea *in abstracto* a unor dispoziții legale determinate, ci la rezolvarea implicită a unor chestiuni ce țin de particularitățile speței, generate de succesiunea a trei hotărâri judecătorești definitive, cu o anumită cronologie și anumite particularități, solicitând instanței supreme stabilirea ordinii în care sunt incidente instituțiile de drept penal substanțial (concurusul de infracțiuni și recidiva) în condițiile particulare ale cauzei, întrebând astfel în mod direct instanța supremă „care este mecanismul de contopire a pedepselor”.

S-a arătat că sesizarea este inadmisibilă și din perspectiva condiției ca Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat asupra chestiunii de drept printr-o hotărâre prealabilă sau printr-un recurs în interesul legii, astfel cum s-a stabilit prin mai multe decizii ale completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală: Decizia nr. 22 din 27 noiembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 7 februarie 2020, Decizia nr. 18 din 5 decembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 73 din 30 ianuarie 2019, Decizia nr. 16 din 16 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 672 din 29 iulie 2020.

În acord cu această jurisprudență a Înaltei Curți de Casație și Justiție, s-a opinat în sensul că Decizia nr. 22/2020 a Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală și Decizia nr. 42 din 13 octombrie 2008 a Secțiilor Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 204 din 31 martie 2009, cuprind în dispozitiv și considerente elemente suficiente

care să conducă la dezlegarea problemei de drept. Astfel, s-a subliniat că pe baza dispozitivului și considerentelor celor două decizii menționate se poate stabili că între infracțiunile pentru care s-a pronunțat soluția de condamnare prin prima hotărâre și a treia hotărâre operează regulile concursului de infracțiuni. Sfera concursului de infracțiuni s-a închis prin rămânerea definitivă a primei hotărâri de condamnare și, în consecință, infracțiunile săvârșite după rămânerea definitivă a primei hotărâri de condamnare sunt comise în stare de recidivă.

Astfel, ulterior aplicării regulilor de la concursul de infracțiuni pentru infracțiunile la care se referă prima și a treia hotărâre de condamnare operează regulile în materia recidivei, infracțiunea pentru care s-a dispus condamnarea prin a doua sentință fiind săvârșită în stare de recidivă. Între infracțiunea pentru care s-a dispus condamnarea prin a doua hotărâre și infracțiunea pentru care s-a dispus condamnarea prin a treia hotărâre nu operează regulile privind concursul de infracțiuni, întrucât rămânerea definitivă a primei hotărâri de condamnare a închis sfera concursului de infracțiuni.

X. Opinia judecătorului-raportor

Opinia judecătorului-raportor a fost în sensul respingerii, ca inadmisibilă, a sesizării formulate de Tribunalul Brăila — Secția penală, în Dosarul nr. 2.682/196/2020, prin care se solicită pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea de chestiunii de drept supuse analizei.

XI. Înalta Curte de Casație și Justiție

Examinând sesizarea formulată de Tribunalul Brăila — Secția penală, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, raportul întocmit de judecătorul-raportor și chestiunea de drept ce se solicită a fi dezlegată, reține următoarele:

În scopul unificării practicii judiciare, legiuitorul a atribuit Înaltei Curți de Casație și Justiție competența de soluționare a sesizărilor instanțelor de judecată investite în ultimul grad de jurisdicție, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

Reglementând cerințele de admisibilitate a sesizării adresate Înaltei Curți de Casație și Justiție în acest mecanism de unificare a practicii judiciare, legiuitorul a prevăzut, în cuprinsul art. 475 din Codul de procedură penală, posibilitatea instanțelor investite cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, care constată, în cursul judecății, existența unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei și asupra căreia instanța supremă nu a statuat anterior printr-o hotărâre prealabilă sau printr-un recurs în interesul legii și nici nu face obiectul unui asemenea recurs, să sesizeze Înalta Curte de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prin care să se dea o rezolvare de principiu respectivei probleme de drept.

În ipoteza formulării unei atare sesizări, instanța de trimitere are facultatea, potrivit dispozițiilor art. 476 alin. (2) din Codul de procedură penală, de a suspenda cauza până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept, urmând ca, în ipoteza în care nu uzează de această posibilitate odată cu sesizarea, iar cercetarea judecătorească este finalizată înainte ca Înalta Curte de Casație și Justiție să se pronunțe asupra sesizării, instanța de trimitere să suspende dezbaterile până la pronunțarea deciziei.

În consecință, în raport cu normele legate evocate supra, se constată că admisibilitatea sesizării instanței supreme în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile este condiționată de îndeplinirea, în mod cumulativ, a următoarelor patru condiții:

— instanța care a formulat sesizarea să fie investită cu soluționarea cauzei în ultimă instanță;

— chestiunea de drept care face obiectul sesizării să fie constatată în cursul judecății și de lămurirea ei să depindă soluționarea pe fond a cauzei; această cerință presupune în mod implicit, dar necesar ca Înalta Curte de Casație și Justiție să fie sesizată în cursul cercetării judecătorești sau până la încheierea dezbaterilor;

— chestiunea de drept supusă analizei să nu fi primit o rezolvare anterioară printr-o hotărâre prealabilă sau printr-un

recurs în interesul legii și să nu facă obiectul unui asemenea recurs în curs de soluționare;

— prin sesizare să se solicite instanței supreme rezolvarea de principiu a respectivei chestiuni de drept.

În cauză este îndeplinită *prima condiție* referitoare la formularea sesizării de către o instanță de judecată investită în ultimă instanță, Tribunalul Brăila — Secția penală fiind investit, ca instanță de control judiciar, cu soluționarea contestației formulate de Parchetul de pe lângă Judecătoria Brăila împotriva Sentinței penale nr. 582 din data de 28.04.2020 a Judecătoriei Brăila.

În ceea ce privește *cea de a doua condiție* de admisibilitate a sesizării se constată că este îndeplinită numai cerința referitoare la constatarea problemei de drept în cursul judecății, nu și condiția necesară și cumulativă a sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție până la închiderea dezbaterilor, astfel cum se desprinde această cerință din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 475 și art. 476 alin. (2) din Codul de procedură penală.

Normele procesual penale în discuție consacră în mod neechivoc obligația instanței de trimitere de a declanșa mecanismul de unificare a practicii judiciare *anterior soluționării definitive* a cauzei ce îi este dedusă spre soluționare, o atare condiție fiind de esența procedurii hotărârii prealabile și diferențiind acest instrument legal de cel al recursului în interesul legii.

Obligația, iar nu facultatea instanței care sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție, de a suspenda dezbaterile până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept este reglementată explicit de dispozițiile art. 476 alin. (2) teza a II-a din Codul de procedură penală, normă care instituie un caz de suspendare obligatorie a cauzei în ipoteza în care nu s-a dispus o atare măsură odată cu sesizarea, iar cercetarea judecătorească a fost finalizată. În acest sens, potrivit dispozițiilor art. 476 alin. (2) din Codul de procedură penală, prin încheierea de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție, „cauza poate fi suspendată până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept. În cazul în care nu s-a dispus suspendarea odată cu sesizarea, iar cercetarea judecătorească este finalizată înainte ca Înalta Curte de Casație și Justiție să se pronunțe asupra sesizării, instanța suspendă dezbaterile până la pronunțarea deciziei prevăzute la art. 477 alin. (1)”.

O atare opțiune a legiuitorului reflectă rolul și particularitățile sesizării în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, mecanism a cărui finalitate — și anume asigurarea unei interpretări unitare a dreptului anterior soluționării definitive a cauzei — nu poate fi atinsă decât în ipoteza în care instanța de trimitere valorifică în mod efectiv dezlegarea de principiu, obligatorie, solicitată Înaltei Curți de Casație și Justiție în condițiile prevăzute de art. 475 din Codul de procedură penală. Aceasta deoarece existența unei relații de dependență între chestiunea de drept a cărei lămurire se solicită și soluția ce ar putea fi dată fondului cauzei constituie o condiție de admisibilitate a sesizării, astfel că demersul instanței supreme își păstrează caracterul pertinent și util numai atunci când intervine anterior soluționării definitive a cauzei, preîntâmpinându-se, astfel, o soluție aflată în contradicție cu interpretarea obligatorie regăsită în hotărârea prealabilă.

Or, în cauza de față, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu dezlegarea problemei de drept referitoare la mecanismul de contopire a pedepselor a fost dispusă prin aceeași decizie prin care instanța de trimitere a soluționat definitiv cauza. Astfel, prin Decizia nr. 203 din 6 august 2020, pronunțată în Dosarul nr. 2.682/196/2020, Tribunalul Brăila — Secția penală a respins ca nefondată contestația formulată de Parchetul de pe lângă Judecătoria Brăila împotriva Sentinței penale nr. 582 din 28 aprilie 2020 a Judecătoriei Brăila, pe care a menținut-o ca fiind legală și temeinică și, subsecvent, a sesizat Înalta Curte de Casație și Justiție pentru pronunțarea unei

hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept asupra căreia era chemat a se pronunța.

Procedând astfel, tribunalul a formulat o sesizare inadmisibilă, nefiind respectată condiția referitoare la sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în cursul judecării, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept în materie penală s-a pronunțat, de altfel, anterior, asupra inadmisibilității sesizărilor prin care se solicită dezlegarea unor probleme de drept de care depinde rezolvarea unor cauze soluționate definitiv și care se bucură de autoritate de lucru judecat. În acest sens, prin Decizia

nr. 14 din 18 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 460 din 21 iunie 2016, s-a subliniat, mutatis mutandis, că „*mecanismul sesizării în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile nu permite Înaltei Curți de Casație și Justiție rezolvarea de principiu a unei chestiuni de drept deja soluționate printr-o hotărâre penală definitivă și nici cenzurarea modului în care aceasta a fost rezolvată*”.

Față de cele ce preced, constatându-se neîndeplinită una dintre condițiile prevăzute de art. 475 din Codul de procedură penală pentru sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, nu se impune analizarea pe fond a chestiunii de drept ce face obiectul prezentei cauze.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 477 din Codul de procedură penală,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Respinge, ca inadmisibilă, sesizarea formulată de Tribunalul Brăila — Secția penală, în Dosarul nr. 2.682/196/2020, prin care se solicită pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept:

„în ipoteza în care un inculpat major a fost condamnat după data de 1.02.2014 prin 3 sentințe astfel:

— *prima, în ordine cronologică, constituie primul termen al recidivei postexecutorii față de a doua sentință;*

— *a doua pedeapsă se află în stare de recidivă postexecutorie cu prima sentință și în concurs cu cea de a treia sentință;*

— *a treia sentință, în ordine cronologică, cuprinzând o pedeapsă pentru o infracțiune care a fost săvârșită anterior rămânerii definitive a primei sentințe și un rest dintr-o măsură educativă.*

Care este mecanismul de contopire a pedepselor ?”.

Obligatorie de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, potrivit art. 477 alin. (3) din Codul de procedură penală.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 3 noiembrie 2020.

PREȘEDINTELE SECȚIEI PENALE A ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE
ȘI JUSTIȚIE

judecător **DANIEL GRĂDINARU**

Magistrat-asistent,
Monica Eugenia Ungureanu

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; C.I.F. RO427282,
IBAN: RO55RNCB0082006711100001 Banca Comercială Română — S.A. — Sucursala „Unirea” București
și IBAN: RO12TREZ70050699XX000531 Direcția de Trezorerie și Contabilitate Publică a Municipiului București
(alocat numai persoanelor juridice bugetare)

Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, internet: www.monitoruloficial.ro

Adresa pentru publicitate: Centrul pentru relații cu publicul, București, șos. Panduri nr. 1,
bloc P33, parter, sectorul 5, tel. 021.401.00.73, fax 021.401.00.71 și 021.401.00.72

Tiparul: „Monitorul Oficial” R.A.

