

CUPRINS

STUDII – DISCUȚII – COMENTARII

ION TRAIAN ȘTEFĂNESCU: <i>Răspunderea patrimonială reglementată prin noul Cod al muncii</i>	5
EUGEN CHELARU: <i>Forța obligatorie a contractului, teoria impreviziei și competența în materie a instanțelor judecătorești</i>	41
ION LULĂ, DUMITRU HANTEA: <i>Discuții cu privire la promisiunea sinalagmatică de vânzare-cumpărare a terenurilor</i>	67
ION BĂCANU: <i>Jurisprudența arbitrală în materia dobânzii legale și a reevaluării creanțelor bănești în perioada de tranziție spre economia de piață. Unele considerații privind rolul jurisprudenței în formarea dreptului</i>	79
ION COADĂ: <i>Natura juridică și efectele certificatului de calitate de moștenitor, în corelație cu măsurile reparatorii, reglementate de acte normative speciale</i>	90
I. GEORGE BĂRLIGEANU, GHEORGHE OPREA; II. ADINA NICOLAE, MARIAN NICOLAE: <i>Competența materială a instanțelor judecătorești dacă subsecvent formulării acțiunii în anulare în temeiul art. 24 alin. 7 din Legea nr. 10/2001 se solicită, pe cale incidentală, și declararea nulității absolute a actului juridic de înstrăinare a imobilului în litigiu</i>	102
ERNEST LUPAN: <i>Accesul la informație și la justiție în probleme de mediu</i>	115
GABRIELA CRISTINA FRENȚIU: <i>Discuții în legătură cu trimiterea unei cauze de la o secție a instanței la altă secție din cadrul aceleiași instanțe</i>	121

ca acțiune întemeiată pe dispozițiile Legii nr. 10/2001, se poate aprecia că există conexitate între cererea de stabilire a nulității absolute a actului și cererea formulată potrivit legii speciale, caz în care (existând o strânsă legătură între cele două cereri), operează *prorogarea legală de competență*.

Potrivit art. 164 C.pr.civ., prorogarea de competență operează la instanța mai întâi investită, însă când una dintre cauze este de competență absolută a unei instanțe (cum este cererea împotriva deciziei de nerestituire, respectiv, în competența materială absolută a tribunalului), înstrunirea pricinilor se va face, în mod obligatoriu, la această instanță.

În concluzie, în astfel de cauze de declarare a nulității absolute a contractului de vânzare-cumpărare a imobilului, conform art. 46 alin. 2 din Legea nr. 10/2001 după determinarea și lămurirea aspectului că imobilul, fiind preluat abuziv, a fost înstrăinat și intră sub regimul juridic al legii amintite, se poate afirma că numai tribunalului îi revine competența materială de soluționare a acestor cauze.

II

ADINA NICOLAE

Judecător inspector – Curtea de Apel
București

MARIAN NICOLAE

Lector universitar – Facultatea de Drept,
Universitatea București

1. *Precizări prealabile.* Autorii studiului precedent pun problema modalității de atacare în justiție a actelor (decizii sau dispoziții) emise de unitățile deținătoare în condițiile Legii nr. 10/2001, posibilitatea extinderii cadrului procesual – prin formularea unor cereri cu caracter incident – și consecințele acestei situații, asupra competenței materiale a instanței investite cu soluționarea pricinii.

Pentru a încerca un răspuns acestor probleme, socotim că este necesară, în prealabil, o scurtă analiză a procedurilor de restituire reglementate prin Legea nr. 10/2001, care ne va facilita, sperăm, găsirea unor soluții corespunzătoare la problemele discutate de autorii studiului precedent.

2. *Notificarea persoanei juridice deținătoare și soluționarea cererii de restituire.* Potrivit art. 20 din Legea nr. 10/2001, pentru a se obține restituirea, în natură sau prin echivalent, a imobilelor (terenuri și construcții), preluate în mod abuziv de către stat, este necesar ca persoana îndreptățită să formuleze o notificare¹, pe care să o adreseze unității deținătoare.

¹ Notificarea are, în fapt, semnificația cererii de restituire a bunului (în natură sau prin echivalent), ea trebuind să conțină elementele prevăzute de art. 21 alin. 2 și să fie însoțită de actele doveditoare ale dreptului de proprietate, respectiv, cele care atestă calitatea de moștenitor a persoanei care formulează cererea.

Transmiterea notificării – prin intermediul executorului judecătoresc – s-a putut face în termen de 12 luni², care, în principiu, a început să curgă de la intrarea în vigoare a legii³, iar nerespectarea acestui termen a avut drept consecință decăderea, respectiv pierderea dreptului de a solicita în justiție măsuri reparatorii (art. 21 alin. 5).

O dată transmisă și înregistrată notificarea, ea are drept consecință investiția unității deținătoare și deci obligația acesteia de a rezolva solicitarea în condițiile prevăzute de lege⁴.

În ce privește soluționarea dată notificării, ea poate consta fie în restituirea în natură a imobilelor preluate abuziv (soluție care, potrivit legii, ar trebui să constituie regula), fie în acordarea de măsuri reparatorii prin echivalent⁵.

Persoana juridică notificată trebuie să se pronunțe în termen de 60 de zile de la înregistrarea cererii (art. 23 alin. 1), sau, după caz, de la data depunerii actelor doveditoare (conform art. 22)⁶, prin adoptarea unei decizii sau dispoziții motivate.

Decizia (dispoziția) prin care se dispune restituirea în natură a imobilului face dovada proprietății persoanei îndreptățite asupra acestuia, are forța probantă a unui înscris autentic și constituie titlu executoriu pentru punerea în posesiune, după îndeplinirea formalităților de publicitate imobiliară (art. 23 alin. 4), ea trebuind să fie pusă în executare în termen de 3 ani de la data primirii ei de către persoana îndreptățită (art. 23 alin. 5).

În situația în care cererea de restituire în natură nu este primită, întrucât această modalitate de reparare nu este aprobată de Guvern (art. 16 alin. 2) sau nu este posibilă, persoana juridică notificată este obligată ca prin decizie (dis-

² Termenul inițial, de 6 luni, prevăzut de lege, a fost prelungit cu încă 6 luni, potrivit Ordonanțelor de urgență ale Guvernului nr. 109/2001 și nr. 145/2001.

³ Există însă și alte momente care marchează începutul curgerii termenului de 12 luni, respectiv: de la data când persoana notificată a comunicat faptul că deține numai în parte ori, după caz, nu deține deloc imobilele solicitate (art. 25 alin. 4 și art. 26 alin. 1); de la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești prin care, după intrarea în vigoare a prezentei legi, persoanei îndreptățite i s-a respins acțiunea privind restituirea în natură a imobilului solicitat sau, după caz, acțiunea privind anularea actului juridic prin care acesta fusese înstrăinat (art. 47 alin. 3).

⁴ Pentru identificarea efectelor speciale ale notificării, vizând repunerea în termenul de acceptare a succesiunii pentru bunurile care fac obiectul Legii nr. 10/2001, posibilitatea persoanelor care nu au formulat cereri în condițiile Legii nr. 112/1995 de a formula o astfel de cerere potrivit legii noi – a se vedea M. Nicolae, *Proceduri de restituire* în „Regimul juridic al imobilelor preluate abuziv. Legea nr. 10/2001 comentată și adnotată” de Fl. Baias, B. Dumitrache, M. Nicolae, vol. I, ediția a II-a, Editura Rosetti, București, 2002, p. 208–209.

⁵ Pentru detalii în legătură cu măsurile reparatorii prin echivalent care pot fi stabilite, a se vedea: Fl. Baias, B. Dumitrache, M. Nicolae, *op. cit.*, p. 211; E. Chelaru, *Măsurile reparatorii prevăzute în Legea nr. 10/2001*, în „Dreptul” nr. 10/2001, p. 32–43.

⁶ Termenul prevăzut de acest articol a fost prelungit, inițial, până la 14 mai 2003, conform Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2003, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 164 din 14 martie 2003, iar, apoi, până la 1 iulie 2003, potrivit Legii nr. 289/2003, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 465 din 30 iunie 2003.

poziție) motivată să facă persoanei îndreptățite o ofertă de restituire prin echivalent corespunzătoare valorii imobilului⁷.

Din punct de vedere al naturii lor juridice, aceste decizii sau dispoziții emise de persoana juridică deținătoare, au fost calificate în doctrină⁸ ca fiind acte juridice civile, unilaterale, de dispoziție, cu caracter patrimonial și consensual.

Raportat la efectele produse, s-a făcut distincția între caracterul declarativ al acestor acte (pentru imobilele preluate fără titlu valabil, dat fiind faptul că în această situație persoana îndreptățită și-a păstrat calitatea de proprietar avută la data preluării bunului), caracterul translativ de proprietate (pentru imobilele preluate cu titlu valabil) și, respectiv, constitutiv de drepturi (pentru măsurile reparatorii acordate în echivalent).

3. *Natura procedurii prealabile și controlul judecătoresc al actelor emise în această etapă.* Astfel cum s-a arătat, pentru rezolvarea cererilor de restituire a imobilelor – în natură sau prin echivalent –, legea impune urmarea în prealabil a unei proceduri⁹.

Nici un fel de procedură sau de jurisdicție prealabilă nu poate împiedica însă pe titularul dreptului sau al interesului legitim ca, în cele din urmă, să se adreseze instanței judecătorești, orice prevedere care ar avea înțelesul excluderii litigiului din competența instanțelor de judecată urmând a fi considerată ca neconstituțională¹⁰.

S-a apreciat¹¹ că instituirea unei jurisdicții administrative prealabile celei judecătorești s-ar datora unor considerente de oportunitate, tehnicitate și economicitate avute în vedere de legiuitor¹².

⁷ Dacă cererea de restituire în natură este apreciată ca neîntemeiată, se emite doar decizie (sau dispoziție) motivată de respingere a solicitării, fără a se mai face și oferta de restituire prin echivalent.

⁸ A se vedea M. Nicolae, *op. cit.*, p. 214–216.

⁹ Potrivit art. 109 alin. 2 C.pr.civ., în cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea instanței competente se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, în condițiile stabilite de acea lege. Dovada îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa la cererea de chemare în judecată.

¹⁰ A se vedea: V. M. Ciobanu, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă. Teoria generală*, vol. I, Editura Național, București, 1996, p. 388–393; I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. I, Editura Servo-Sat, Arad, 2001, p. 215.

¹¹ Decizia nr. 34/1993 a Curții Constituționale, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 144 din 1 iulie 1993.

¹² A se vedea și Ș. Beligrădeanu, *Regimul actual al căilor de atac în materia aplicării Legii nr. 32/1991 privind impozitul pe salarii*, în „Dreptul” nr. 3/1994, p. 68–72. Potrivit autorului, „reglementarea prin lege a unei jurisdicții administrative nu este potrivnică Constituției, dar pe de altă parte, nu pot fi sustrate hotărârile pronunțate de atare jurisdicții administrative controlului judecătoresc, motiv pentru care și în materia impozitelor și a taxelor, partea interesată, după epuizarea procedurii jurisdicțional-administrative prevăzute de legislația fiscală, poate declara recurs la instanța de contencios administrativ”.

Transmiterea notificării – prin intermediul executorului judecătoresc – s-a putut face în termen de 12 luni², care, în principiu, a început să curgă de la intrarea în vigoare a legii³, iar nerespectarea acestui termen a avut drept consecință decăderea, respectiv pierderea dreptului de a solicita în justiție măsuri reparatorii (art. 21 alin. 5).

O dată transmisă și înregistrată notificarea, ea are drept consecință investiția unității deținătoare și deci obligația acesteia de a rezolva solicitarea în condițiile prevăzute de lege⁴.

În ce privește soluționarea dată notificării, ea poate consta fie în restituirea în natură a imobilelor preluate abuziv (soluție care, potrivit legii, ar trebui să constituie regula), fie în acordarea de măsuri reparatorii prin echivalent⁵.

Persoana juridică notificată trebuie să se pronunțe în termen de 60 de zile de la înregistrarea cererii (art. 23 alin. 1), sau, după caz, de la data depunerii actelor doveditoare (conform art. 22)⁶, prin adoptarea unei decizii sau dispoziții motivate.

Decizia (dispoziția) prin care se dispune restituirea în natură a imobilului face dovada proprietății persoanei îndreptățite asupra acestuia, are forța probantă a unui înscris autentic și constituie titlu executoriu pentru punerea în posesiune, după îndeplinirea formalităților de publicitate imobiliară (art. 23 alin. 4), ea trebuind să fie pusă în executare în termen de 3 ani de la data primirii ei de către persoana îndreptățită (art. 23 alin. 5).

În situația în care cererea de restituire în natură nu este primită, întrucât această modalitate de reparare nu este aprobată de Guvern (art. 16 alin. 2) sau nu este posibilă, persoana juridică notificată este obligată ca prin decizie (dis-

² Termenul inițial, de 6 luni, prevăzut de lege, a fost prelungit cu încă 6 luni, potrivit Ordonanțelor de urgență ale Guvernului nr. 109/2001 și nr. 145/2001.

³ Există însă și alte momente care marchează începutul curgerii termenului de 12 luni, respectiv: de la data când persoana notificată a comunicat faptul că deține numai în parte ori, după caz, nu deține deloc imobilele solicitate (art. 25 alin. 4 și art. 26 alin. 1); de la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești prin care, după intrarea în vigoare a prezentei legi, persoanei îndreptățite i s-a respins acțiunea privind restituirea în natură a imobilului solicitat sau, după caz, acțiunea privind anularea actului juridic prin care acesta fusese înstrăinat (art. 47 alin. 3).

⁴ Pentru identificarea efectelor speciale ale notificării, vizând repunerea în termenul de acceptare a succesiunii pentru bunurile care fac obiectul Legii nr. 10/2001, posibilitatea persoanelor care nu au formulat cereri în condițiile Legii nr. 112/1995 de a formula o astfel de cerere potrivit legii noi – a se vedea M. Nicolae, *Proceduri de restituire în „Regimul juridic al imobilelor preluate abuziv. Legea nr. 10/2001 comentată și anotată”* de Fl. Baias, B. Dumitrache, M. Nicolae, vol. I, ediția a II-a, Editura Rosetti, București, 2002, p. 208–209.

⁵ Pentru detalii în legătură cu măsurile reparatorii prin echivalent care pot fi stabilite, a se vedea: Fl. Baias, B. Dumitrache, M. Nicolae, *op. cit.*, p. 211; E. Chelaru, *Măsurile reparatorii prevăzute în Legea nr. 10/2001*, în „Dreptul” nr. 10/2001, p. 32–43.

⁶ Termenul prevăzut de acest articol a fost prelungit, inițial, până la 14 mai 2003, conform Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 10/2003, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 164 din 14 martie 2003, iar, apoi, până la 1 iulie 2003, potrivit Legii nr. 289/2003, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 465 din 30 iunie 2003.

poziție) motivată să facă persoanei îndreptățite o ofertă de restituire prin echivalent corespunzătoare valorii imobilului⁷.

Din punct de vedere al naturii lor juridice, aceste decizii sau dispoziții emise de persoana juridică deținătoare, au fost calificate în doctrină⁸ ca fiind acte juridice civile, unilaterale, de dispoziție, cu caracter patrimonial și consensual.

Raportat la efectele produse, s-a făcut distincția între caracterul declarativ al acestor acte (pentru imobilele preluate fără titlu valabil, dat fiind faptul că în această situație persoana îndreptățită și-a păstrat calitatea de proprietar avută la data preluării bunului), caracterul translativ de proprietate (pentru imobilele preluate cu titlu valabil) și, respectiv, constitutiv de drepturi (pentru măsurile reparatorii acordate în echivalent).

3. *Natura procedurii prealabile și controlul judecătoresc al actelor emise în această etapă.* Astfel cum s-a arătat, pentru rezolvarea cererilor de restituire a imobilelor – în natură sau prin echivalent –, legea impune urmarea în prealabil a unei proceduri⁹.

Nici un fel de procedură sau de jurisdicție prealabilă nu poate împiedica însă pe titularul dreptului sau al interesului legitim ca, în cele din urmă, să se adreseze instanței judecătorești, orice prevedere care ar avea înțelesul excluderii litigiului din competența instanțelor de judecată urmând a fi considerată ca neconstituțională¹⁰.

S-a apreciat¹¹ că instituirea unei jurisdicții administrative prealabile celei judecătorești s-ar datora unor considerente de oportunitate, tehnicitate și economicitate avute în vedere de legiuitor¹².

⁷ Dacă cererea de restituire în natură este apreciată ca neîntemeiată, se emite doar decizie (sau dispoziție) motivată de respingere a solicitării, fără a se mai face și oferta de restituire prin echivalent.

⁸ A se vedea M. Nicolae, *op. cit.*, p. 214–216.

⁹ Potrivit art. 109 alin. 2 C.pr.civ., în cazurile anume prevăzute de lege, sesizarea instanței competente se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, în condițiile stabilite de acea lege. Dovada îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa la cererea de chemare în judecată.

¹⁰ A se vedea: V. M. Ciobanu, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă. Teoria generală*, vol. I, Editura Național, București, 1996, p. 388–393; I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. I, Editura Servo-Sat, Arad, 2001, p. 215.

¹¹ Decizia nr. 34/1993 a Curții Constituționale, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 144 din 1 iulie 1993.

¹² A se vedea și Ș. Beligrădeanu, *Regimul actual al căilor de atac în materia aplicării Legii nr. 32/1991 privind impozitul pe salarii*, în „Dreptul” nr. 3/1994, p. 68–72. Potrivit autorului, „reglementarea prin lege a unei jurisdicții administrative nu este potrivnică Constituției, dar pe de altă parte, nu pot fi sustrate hotărârile pronunțate de atare jurisdicții administrative controlului judecătoresc, motiv pentru care și în materia impozitelor și a taxelor, partea interesată, după epuizarea procedurii jurisdicțional-administrative prevăzute de legislația fiscală, poate declara recurs la instanța de contencios administrativ”.

În materia Legii nr. 10/2001, instituirea unei proceduri prealabile – desfășurată prin implicarea persoanei îndreptățite și a unității deținătoare a bunului, fără reglementarea altor comisii¹³ speciale –, a avut în vedere o rezolvare rapidă și cât mai simplă a problemei restituirii imobilelor preluate în mod abuziv.

Mecanismul de punere în aplicare a Legii nr. 10/2001 este alcătuit din două etape succesive din care prima (prealabilă) este obligatorie¹⁴, iar a doua este facultativă și eventuală, întrucât privește controlul judecătoresc al actelor emise în temeiul legii în cadrul procedurii prealabile.

Așadar, unitatea deținătoare emite o decizie sau dispoziție prin care soluționează notificarea ce i-a fost adresată, iar actul juridic respectiv, în măsura în care, prin soluția pe care o conține, nemulțumește persoana îndreptățită, este supus de aceasta controlului judecătoresc.

În privința modalității de exercitare a controlului de către instanțele de judecată asupra actelor emise în cadrul procedurii prealabile, trebuie distins între actele administrative, acte administrativ-jurisdicționale și acte de altă natură juridică.

Astfel, potrivit dreptului comun (contenciosul administrativ obișnuit)¹⁵ cel care „se consideră vătămat în drepturile sale, recunoscute de lege printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități de a-i rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege”, se poate adresa instanței judecătorești competente cu acțiune în contencios administrativ, în termen de 30 de zile, care curge, în principiu, de la comunicarea soluției la reclamația administrativă prealabilă adresată autorității emitente sau celei obligate să-i rezolve cererea (art. 1 și art. 5 alin. 2 din Legea nr. 29/1990)¹⁶.

¹³ Cum au fost, de exemplu, cele constituite potrivit Legii nr. 18/1991 și Legii nr. 112/1995.

¹⁴ Caracterul obligatoriu al acestei proceduri prealabile trebuie văzut prin raportare la dispozițiile art. 20 din Legea nr. 10/2001, potrivit cu care premisa pentru urmarea procedurii este ca imobilul să se afle în posesia (detenția) unei persoane juridice din cele enumerate în textul menționat. Altminteri, neexistând o „unitate deținătoare” în înțelesul legii, nici notificarea – așa cum este ea reglementată de art. 21 – nu poate fi expediată și, deci, soluționarea solicitării de restituire nu poate fi rezolvată în cadrul unei proceduri prealabile.

În sensul că într-o astfel de situație, acțiunea în revendicare este admisibilă în instanță, fără respectarea vreunei proceduri prealabile, a se vedea Fl. Baias, B. Dumitrache, M. Nicolae, op. cit., p. 67–68 și p. 229.

De asemenea, transmiterea notificării în ipoteza în care bunul a fost înstrăinat anterior intrării în vigoare a Legii nr. 10/2001 nu are semnificația unei condiții de admisibilitate pentru promovarea acțiunii în justiție, ci constituie, mai degrabă, o prezervare a dreptului la măsuri reparatorii prin echivalent, pentru situația în care soluția în acțiunea în revendicare ar fi nefavorabilă.

Altminteri, în absența notificării, pentru a cărei expediere este prevăzut un termen de decădere (art. 21 alin. 5), s-ar ajunge la pierderea dreptului de a solicita în justiție măsuri reparatorii în natură sau prin echivalent.

¹⁵ Pentru amănunte cu privire la problematica actuală a contenciosului administrativ român a se vedea de exemplu D. C. Dragoș, Procedura contenciosului administrativ, Editura All Beck, București, 2002.

¹⁶ Determinarea instanței competente se face în conformitate cu dispozițiile art. 2 alin. 1 pct. 1 lit. c C.pr.civ. și art. 3 alin. 1 pct. 1 C.pr.civ.

Există situații în care acte administrative sunt exceptate de la controlul judecătoresc potrivit legii contenciosului administrativ¹⁷, pentru desființarea sau modificarea acestora prevăzându-se prin lege specială o altă procedură judiciară (art. 2 lit. c din Legea nr. 29/1990).

Pentru astfel de situații, derogându-se de la reglementarea de drept comun în materie de contencios administrativ, acțiunea împotriva actului emis se îndreaptă la instanțele obișnuite, de drept comun, numite de aceea și „instanțe de excepție” (avându-se în vedere materia în care sunt judecate pricinile, contenciosul administrativ nu mai este unul ordinar, ci este special)¹⁸.

În privința actelor administrativ-jurisdicționale¹⁹, ele sunt supuse controlului instanței de judecată în condițiile prevăzute de lege.

În măsura în care, prin dispoziții ale legii speciale nu se prevede altfel, hotărârile autorităților administrației publice cu activitate jurisdicțională și ale altor organe cu astfel de activitate sunt censurabile pe calea plângerii (soluționată în primă instanță de judecătorie, conform art. 1 alin. 1 pct. 2 C.pr.civ.), hotărârea primei instanțe fiind ulterior supusă recursului (în condițiile art. 282¹ C.pr.civ. și art. 299 C.pr.civ.)²⁰.

Referitor la actele emise de unitățile deținătoare, în rezolvarea notificărilor ce le sunt adresate în temeiul Legii nr. 10/2001, astfel cum s-a menționat, natura acestora este aceea de acte juridice civile – având în vedere că unitățile deținătoare nu acționează, în rezolvarea solicitărilor, ca purtătoare ale autorității publice, ci doar în calitate de titulari de drepturi și obligații civile izvorâte din lege. În numele și în interesul statului, aceste persoane juridice dispun restituirea, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate abuziv.

De aceea, dată fiind natura de acte juridice de drept privat a deciziilor sau dispozițiilor emise de deținător, pentru declanșarea controlului judecătoresc îm-

¹⁷ De exemplu, contestațiile împotriva proceselor-verbale de contravenție, litigiile privind acte administrative emise în materia spațiului locativ, contestațiile în materia regimului pașapoartelor.

¹⁸ Pentru a se da expresie acestei realități, uneori se reintroduce în vocabularul doctrinar sintagma „recurs paralel”, alături se face referire la competența instanțelor judecătorești speciale de contencios administrativ (I. Deleanu, *op. cit.*, p. 228; V. M. Ciobanu, *op. cit.*, p. 386).

¹⁹ A fost definit ca act administrativ-jurisdicțional, acela emis de organele autorității publice, care au o competență atribuită de lege în rezolvarea unor litigii, care presupun o procedură specială de emitere a actului, cu participarea părților și în urma unor dezbateri contradictorii (Curtea Supremă de Justiție, s. cont. adm., decizia nr. 118/1994, în „Dreptul” nr. 12/1994, p. 55). A se vedea și V. M. Ciobanu, *op. cit.*, p. 387–397; I. Deleanu, *Atributele legale și efectele actului jurisdicțional*, în „Pandectele române”, Supliment la nr. 1/2003, p. 92–113.

²⁰ Cu toate acestea, Curtea Supremă de Justiție a apreciat într-o decizie în interesul legii (nr. 1 din 5 iunie 2000), că sentințele pronunțate de judecătoria în soluționarea plângerilor prevăzute în art. 53 alin. 2 din Legea nr. 18/1991 sunt supuse ambelor căi de atac prevăzute de Codul de procedură civilă, respectiv, atât apelului, cât și recursului.

potriva acestora nu se exercită propriu-zis o cale de atac, atât timp cât nu a fost urmată o procedură prealabilă administrativ-jurisdicțională.

Contestarea în justiție a deciziei (dispoziției) îmbracă forma unei acțiuni în anularea actului respectiv²¹.

Deși act juridic civil, decizia sau dispoziția motivată a unității detinătoare va fi analizată sub aspectul legalității în raport de prevederile Legii nr. 10/2001 și nu din punct de vedere al condițiilor în funcție de care se apreciază în mod obișnuit valabilitatea unui astfel de act (condițiile de fond și de formă ale actului).

4. *Problema extinderii cadrului procesual cu ocazia controlului judecătoresc al actelor emise de unitatea detinătoare.* Fiind vorba deci de o judecată în primă instanță, iar nu de o veritabilă cale de atac²², înseamnă că este posibilă extinderea cadrului procesual în conformitate cu prevederile art. 132 alin. 1 C.pr.civ., până la prima zi de înfățișare²³ și potrivit dispozițiilor referitoare la atragerea în proces a altor persoane – în forma intervenției voluntare sau fortate.

Întregirea sau modificarea cererii de chemare în judecată prevăzute de art. 132 alin. 1 C.pr.civ. înseamnă posibilitatea precizării cadrului procesual, atât sub aspectul pretențiilor deduse judecății, cât și sub aspectul persoanelor împotriva cărora sunt îndreptate aceste pretenții²⁴.

Autorii studiului precedent pun problema modificării limitelor judecății – fixate inițial prin acțiunea în anulare (contestată) împotriva deciziei sau dispoziției motivate a persoanei juridice detinătoare, prin formularea „pe cale incidentală a unor cereri adiționale, reconvenționale sau de intervenție”, prin care „se solicită constatarea nulității absolute a contractului de vânzare-cumpărare a imobilului ce constituie obiect al restituirii în procedura specială a Legii nr. 10/2001”.

²¹ În același sens, s-a apreciat că nu este propriu-zis o cale de atac, ci are caracterul unei acțiuni în anularea titlului executoriu, contestația împotriva deciziei de imputare, ca și cea împotriva angajamentului de plată reglementate prin Codul muncii anterior (S. Ghimpu, A. Țiclea, *Dreptul muncii*, Editura All Beck, București, 2000, p. 536 și p. 539).

Precizăm însă că potrivit noului Cod al muncii, recuperarea pagubelor cauzate unității nu se mai face prin emiterea deciziei de imputare, ci prin promovarea unei acțiuni de drept comun (art. 270 și urm. Codul muncii).

²² În sensul că persoana îndreptățită are la îndemână „acțiunea în justiție” contra deciziei sau, după caz, a dispoziției unității notificate, a se vedea M. Nicolae, *Proceduri de restituire în „Regimul juridic al imobilelor preluate abuziv”*, cit. *supra*, p. 217.

²³ Potrivit art. 134 C.pr.civ., este socotită ca prima zi de înfățișare aceea în care părțile, legal citate, pot pune concluzii.

²⁴ A se vedea M. Nicolae, *Notă la s. civ. nr. 2057 din 20 februarie 2001 a Judecătorei sectorului 1, în „Pandectele române” nr. 2/2002*, p. 118–121, notă în care s-a criticat, ca fiind greșită, soluția instanței de respingere a cererii formulate de reclamant în condițiile art. 132 alin. 1 C.pr.civ., de acordare a unui termen pentru indicarea moștenitorilor pârâtului decedat, câtă vreme la acel moment procesual era posibilă modificarea cererii de chemare în judecată.

Prin ipoteză, cel interesat în a obține desființarea respectivului act juridic este „persoana îndreptățită” în sensul Legii nr. 10/2001, nemulțumită de soluția de respingere dată notificării sale, cu motivarea că imobilul a fost înstrăinat. De aceea, solicitarea de desființare a contractului nu poate face obiectul unei cereri incidente.

Calificarea unei cereri ca având caracter incidental este dată de calea procedurală aleasă pentru valorificarea pretenției. Astfel, atunci când există „o acțiune civilă pusă în mișcare”, raportat la aceasta se pot formula acțiuni (cereri) care pot avea o existență de sine stătătoare, dar fiind exercitate într-un proces în curs, se numesc incidentale²⁵.

Titularul unei cereri incidenteale poate fi pârâtul, care, pentru valorificarea pretențiilor proprii, poate formula cerere reconvențională.

De asemenea, au caracter incidental cererile prin care se lărgeste sfera procesului (intervenția voluntară, chemarea în judecată a altor persoane, chemarea în garanție, arătarea titularului dreptului)²⁶.

Raportat la datele prezentate în studiul anterior, rezultă însă că numai reclamantul, cel care a solicitat anularea deciziei (dispoziției) motivate emise de persoana juridică deținătoare, poate să ceară și anularea contractului de vânzare-cumpărare încheiat cu privire la imobilul ce a constituit obiect al notificării privind restituirea, iar modificarea cererii inițiale ce a investit instanța se poate realiza în limitele procedurale ale art. 132 alin. 1 C.pr.civ.²⁷, iar nu pe calea unei cereri incidenteale propriu-zise²⁸.

Nu este vorba, așadar, de un aspect de prorogare de competență asupra unei cereri incidenteale, ci de investirea instanței cu o cerere având un obiect complex.

În același timp însă, se pune problema dacă există o relație de accesorie-tate între cele două capete de cerere și deci dacă în temeiul art. 17 C.pr.civ. operează prorogarea de competență.

Apreciem că ambele cereri au caracter principal, de sine stătător și, totodată, că solicitarea vizând constatarea nulității contractului de vânzare-cumpărare are caracter prejudicial²⁹ față de cea privind anularea deciziei. Asupra chestiunii prejudiciale nu operează însă extinderea competenței în sensul art. 17 C.pr.civ.

²⁵ A se vedea V. M. Ciobanu, *op. cit.*, p. 302 și p. 434.

²⁶ Pentru faza apelului, au caracter incidental aderarea la apel, apelul provocat, precum și intervenția principală, în măsura în care aceasta este posibilă (există învoirea părții adverse).

²⁷ Cu precizarea că textul art. 132 alin. 1 C.pr.civ., neavând caracter imperativ, modificarea poate interveni și după prima zi de înfățișare, în funcție de poziția părții adverse (a se vedea G. Boroi, *Codul de procedură civilă, comentat și adnotat*, vol. I Editura All Beck, București, 2001, p. 493 (Nota la speța de la pct. 13).

²⁸ Cererea adițională (completatoare) este „integrată în cererea principală”, (H. Solus, R. Perrot, *Droit judiciaire privé*, t. II, Sirey, Paris, 1961, nr. 513, p. 566, *apud*, I. Deleanu, *op. cit.*, p. 291, nota 7).

²⁹ În legătură cu accepțiunea și soluționarea „chestiunii prejudiciale”, a se vedea I. Deleanu, *op. cit.*, p. 289–291.

Fiind în prezența a două cereri principale, determinarea competenței se realizează în raport cu obiectul fiecărui capăt de cerere în parte³⁰, iar față de împrejurarea că una dintre ele trebuie rezolvată în prealabil, se impune aplicarea art. 244 pct. 1 C.pr.civ.³¹, respectiv, suspendarea judecării asupra deciziei unității deținătoare, până la rezolvarea cererii în nulitatea contractului de vânzare-cumpărare.

În ipoteza în care, față de valoarea contractului de vânzare-cumpărare a cărui desființare se solicită, competența de primă instanță aparține judecătoreiei, va trebui ca în urma disjungerii să se procedeze la declinarea de competență.

Din punct de vedere al *soluțiilor* la care se poate ajunge, trebuie distins în funcție de mai multe situații:

a) Dacă imobilul a fost preluat fără titlu valabil, iar actul juridic de înstrăinare nu poate fi salvat prin invocarea și existența bunei-credințe (în condițiile art. 46 alin. 2 din Legea nr. 10/2001), urmare a desființării contractului de vânzare-cumpărare și repunerii părților în situația anterioară persoana îndreptățită redobândește, direct în patrimoniu, dreptul său de proprietate.

Potrivit art. 2 alin. 2 din Legea nr. 10/2001, persoanele ale căror imobile au fost preluate fără titlu valabil își păstrează calitatea de proprietar avută la data preluării, pe care o exercită după primirea deciziei sau a hotărârii judecătorești de restituire.

Într-o asemenea situație, cu ocazia soluționării contestației împotriva deciziei (sau dispoziției) de respingere, nu se mai poate dispune obligarea persoanei juridice notificate la restituirea în natură a imobilului, întrucât dreptul de proprietate nu mai revine în patrimoniul său, câtă vreme s-a stabilit că preluarea bunului de către stat s-a realizat fără titlu valabil și, ca atare, înstrăinătorul nu a avut vreun drept asupra acestuia, de care să dispună la momentul încheierii contractului de vânzare-cumpărare.

³⁰ Dacă ambele capete de cerere sunt principale și de competența unor instanțe diferite, prorogarea nu operează (a se vedea Trib. Suprem, s. civ., dec. nr. 1877/1971, *Probleme de drept din practica Tribunalului Suprem în materie procesual civilă*, de I. Mihuț, în „Revista română de drept” nr. 2/1973, p. 121). (Potrivit deciziei citate, nu este posibilă prorogarea de competență în favoarea tribunalului, când cele două capete de cerere formulate vizează stabilirea faptului că recunoașterea de paternitate nu corespunde realității și anularea înfierii copilului, deoarece contestarea recunoașterii de paternitate nu are caracter accesoriu și incidental față de cealaltă cerere, ci constituie un capăt de acțiune principal și distinct).

Pentru situația în care, alături de constatarea nulității contractului de vânzare-cumpărare, se solicită și anularea dispoziției de respingere asupra restituirii în natură, cu aprecierea în sensul caracterului principal al fiecăruia dintre capetele de cerere și, în consecință, neaplicarea dispozițiilor art. 17 C.pr.civ. vizând prorogarea competenței, ci determinarea acestuia în mod distinct, în raport cu fiecare cerere, a se vedea A.A.T., *Regimul juridic al contractelor de vânzare-cumpărare privind locuințele preluate de stat fără titlu*, în „Pandectele române” nr. 1/2003, p. 215.

³¹ Suspendarea judecării nu s-ar putea dispune potrivit art. 47 alin. 2 din Legea nr. 10/2001, atâta vreme cât notificarea expediată în cadrul procedurii prealabile a fost soluționată și actul astfel emis, supus cenzurii instanței.

Așadar, restituirea imobilului se va face în temeiul hotărârii judecătorești de către dobânditorul bunului rămas fără titlu (deci în cadrul acțiunii în nulitate a actului de vânzare-cumpărare)³².

Pentru ipoteza în care, pe calea cererii reconvenționale sau pe cale separată, dobânditorul bunului solicită, la rândul său, ca efect al desființării contractului, restituirea prețului³³, această repunere în situația anterioară trebuie să fie efectivă și integrală³⁴.

b) Dacă imobilul a fost preluat cu titlu valabil, dar la încheierea contractului de vânzare-cumpărare au fost nesocotite dispoziții ale legii în temeiul căreia s-a încheiat (art. 46 alin. 1 din Legea nr. 10/2001), urmare a pronunțării nulității acestuia, dreptul de proprietate va reveni în patrimoniul unității înstrăinătoare.

De aceea, anulându-se și decizia (dispoziția) emisă în soluționarea notificării, înstrăinătorul bunului redevenind „unitate deținătoare” (în terminologia Legii nr. 10/2001) va trebui să restituie imobilul persoanei îndreptățite (fiind obligat la emiterea unei alte decizii în acest sens).

c) Dacă imobilul, deși preluat fără titlu valabil, a făcut obiectul unui contract de vânzare-cumpărare încheiat cu bună-credință³⁵, soluția va fi de păstrare a valabilității actului juridic (art. 46 alin. 2 din Legea nr. 10/2001) și deci de respingere a acțiunii în nulitatea actului de înstrăinare, dar și a celui emis în cadrul procedurii prealabile.

La fel, în situația în care bunul a fost preluat cu titlu valabil și la data încheierii vânzării-cumpărării au fost respectate dispozițiile legale incidente.

5. *Problema controlului legalității dispozițiilor de restituire de către prefecți în condițiile Legii nr. 215/2001.* Nu putem încheia aceste scurte considerații fără a ne referi și la incidenta art. 27 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 în materia anulării dispozițiilor emise de primari în condițiile Legii nr. 10/2001. Cu alte cuvinte, este posibilă atacarea de către prefect în fața instanței

³² Dacă persoana îndreptățită (*versus dominus*) nu a cerut, o dată cu anularea actului de vânzare-cumpărare, și repunerea în situația anterioară, adică, în speță, restituirea în natură a imobilului preluat abuziv, va putea formula pe cale separată o astfel de cerere împotriva deținătorului actual al imobilului, cerere care prezintă trăsăturile unei veritabile acțiuni în revendicare și este imprescriptibilă extinctiv (M. Nicolae, *Probleme speciale privind domeniul prescripției extinctive*, în „Analele Universității București”, *Supliment 1999*, p. 29).

³³ Astfel de cereri sunt scutite de plata taxelor judiciare de timbru, conform art. 51 alin. 2 (introdus prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 184/2002) din Legea nr. 10/2001.

³⁴ A se vedea decizia Curții Constituționale nr. 70/2001 (publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 236 din 10 mai 2001), în care s-a statuat că sunt neconstituționale dispozițiile art. 3 din Legea nr. 85/1992, potrivit cărora în cazul desființării contractelor de vânzare-cumpărare încheiate în temeiul acestei legi, sumele restituite (și plătite ca preț) nu sunt purtătoare de dobânzi și nici nu se actualizează.

³⁵ Pentru accepțiunea acestei noțiuni, a se vedea M. Nicolae, *Dispoziții tranzitorii și finale*, în „Regimul juridic al imobilelor preluate abuziv”, *cit. supra*, p. 294–297, precum și lucrările acolo citate.

de contencios administrativ a dispozițiilor emise de primari în temeiul dispozițiilor Legii nr. 10/2001, în cazul în care acesta consideră asemenea acte ca fiind ilegale? Răspunsul nu poate fi decât unul *negativ*, deoarece așa cum am arătat mai sus³⁶ dispozițiile de restituire în natură sau prin echivalent, emise de primari în temeiul Legii nr. 10/2001, *nu sunt acte administrative*, ci *acte de drept civil*, întrucât nu sunt acte de putere publică, ci, dimpotrivă, simple acte de gestiune (*lato sensu*) făcute de primari în legătură cu patrimoniul local al unității administrativ-teritoriale respective. În consecință, prefectul poate ataca dispoziția de restituire emisă de primar numai în condițiile dreptului comun și, bineînțeles, pentru cauze de nulitate absolută. *A fortiori*, prefectul, pentru aceleași motive, poate formula, în condițiile legii, cereri de intervenție în interes propriu în scopul anulării dispozițiilor emise de primari cu încălcarea prevederilor Legii nr. 10/2001. Socotim că în asemenea cazuri trebuie să se recunoască calitatea procesuală activă a prefectului, în sensul că acesta poate promova, în condițiile dreptului comun, o acțiune în nulitate absolută a actelor de drept civil făcute de unitățile administrativ-teritoriale, cu încălcarea unor norme de ordine publică (de interes general sau obștesc), și aceasta indiferent dacă actele respective sunt încheiate în condițiile Legii nr. 10/2001 sau în temeiul altor dispoziții legale. În aceste din urmă cazuri nu este vorba, așadar, decât de simpla aplicare a principiilor de drept comun, iar nu de aplicare a dispozițiilor art. 27 din Legea nr. 215/2001.

6. *Concluzii.* După părerea noastră, contestația împotriva deciziei (dispoziției) unității deținătoare notificate în condițiile Legii nr. 10/2001 nu este o veritabilă cale de atac, ci, mai degrabă, o acțiune de drept comun, în cadrul căreia se pune în discuție valabilitatea (legalitatea) actului emis cu ocazia procedurii prealabile. Învăstirea instanței și cu o cerere vizând nulitatea absolută a actului de înstrăinare a imobilului ce a făcut obiectul notificării *nu duce la o prorogare de competență, în sensul art. 17 C.pr.civ., ci, dimpotrivă, la o suspendare a judecării asupra „contestației” în temeiul art. 244 pct. 1 C.pr.civ., până la rezolvarea acțiunii în nulitate.*

Soluțiile la care poate ajunge instanța în ce privește restituirea imobilului sunt diferite – potrivit distincțiilor arătate –, în funcție de modalitatea în care s-a realizat preluarea bunului de către stat și de valabilitatea contractului de vânzare-cumpărare încheiat.

³⁶ A se vedea și I. Hașioti, *Remedii procesuale ale refuzului persoanei deținătoare de a soluționa, în temeiul prevăzut de Legea nr. 10/2001, cererea de restituire formulată de persoana îndreptățită*, în „Pandectele române” nr. 2/2003, p. 236–237; T. C. Briciu, *Nota II la dec. nr. 544/2002 a Curții de Apel București*, în „Pandectele române” nr. 2/2003, p. 140–142.