



ROMÂNIA
MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ JUDECĂTORIA BUFTEA
Str. Eroilor nr. 54, Buftea, județul Ilfov, cod poștal 070000
Tel: 021/350.55.60, fax: 021/350.17.10,
e-mail: pj_buftea@mpublic.ro

DOSAR PENAL NR. 4922/P/2014

ORDONANȚĂ DE CLASARE
05.07.2019

Procuror Diana Călinescu din cadrul Parchetului de pe lângă
Judecătoria Buftea,

Examinând actele de cercetare penală din dosarul nr. de mai sus,

C O N S T A T:

Argumentele cuprinse în referatul organelor de cercetare penală din data de 01.07.2019 prin care s-a propus clasarea cauzei, sunt concludente și pertinente, motiv pentru care vor fi însușite, cu precizări suplimentare.

Prin ordonanța organelor de cercetare penală din cadrul I.P.J. ILFOV - S.I.C.E. data de 03.12.2014 s-a dispus începerea urmăririi penale în rem sub aspectul comiterii infracțiunii de abuz în serviciu prev. de art. 246 Cp 1968 cu aplic. art. 5 al.1 C.p. cu privire la reprezentanții Primăriei comunei Snagov, care nu s-au conformat dispozitivului sentinței civile nr. 2026 din data de 17.04.2008 emisă de Judecătoria Buftea, prin care erau obligați să elibereze persoanei vătămate Kundacgian Dicran titlu de proprietate pe vechiul amplasament sau pe un alt amplasament de aceeași valoare.

Prin ordonanța procurorului din cadrul Parchetului de pe lângă Judecătoria Buftea nr. 4922/P/2014 din data de 11.12.2017 s-a dispus în temeiul art. 16 al.1 lit. b teza a II-a Cpp clasarea cauzei cu privire la comiterea infracțiunii de abuz în serviciu prev. de art. 246 Cp 1968 cu aplic. art. 5 al.1 C.p., constatându-se astfel faptul că reprezentanții primăriei comunei Snagov, respectiv Mușat Apostol, fost primar, și Oancea Marian, actual primar al comunei, nu au acționat cu forma de vinovăție a intenției, întrucât ulterior sentinței civile, în perioada anilor 2011-2012, Comisia Locală Snagov, din cauza unor impedimente de natură tehnică, au propus variante alternative de terenuri persoanei vătămate, care nu se ridicau însă la aceeași valoare cu cea a terenului de 5000 mp, motiv pentru care persoana vătămată a refuzat aceste propuneri.

Prin încheierea judecătorului de cameră preliminară din cadrul Judecătoriei Buftea nr. 472 din data de 19.04.2018 în dosarul nr.

2291/94/2018 s-a admis plângerea formulată de persoana vătămată Kundacgian Dicran împotriva ordonanței nr. 4922/P/2014 din data de 11.12.2017, fiind desființat actul atacat, iar cauza a fost trimisă la Parchetul de pe lângă Judecătoria Buftea în vederea completării urmăririi penale, întrucât soluția fondată pe lipsa vinovăției nu este susținută de materialul probatoriu administrat, din moment ce variantele alternative propuse de comisia locală persoanei vătămate pentru retrocedare însumează 93.800 euro, iar valoarea terenului situat pe vechiul amplasament este de 830.593 euro.

Prin ordonanța procurorului nr. 4922/P/2014 din data de 10.05.2018 s-a dispus redeschiderea urmăririi penale cu privire la comiterea infracțiunii de abuz în serviciu prev. de art. 246 Cp 1968 cu aplic. art. 5 al.1 C.p.

Prin ordonanța nr. 4922/P/2014 din data de 10.05.2018 s-a dispus extinderea urmăririi penale în rem cu privire la comiterea infracțiunii de nerespectarea hotărârii judecătorești prev. de art. 287 al. 1 lit. b Cp. constând în aceea că în perioada 02.07.2013-23.01.2018, reprezentanții Comisiei Locale Snagov de Aplicare a Legii nr. 18 din 1991 nu au respectat dispozitivul deciziei nr. 1069 din data de 02.07.2013, prin care au fost obligați la reconstituirea dreptului de proprietate către Kundacgian Dicran pentru suprafața de 5000 mp, pe vechiul amplasament sau pe un amplasament de aceeași valoare la data punerii în executare.

În ceea ce privește încadrarea juridică a faptelor, se constată că situația faptică vizează, în principiu, neconformarea reprezentanților Comisiei Locale Snagov cu obligația impusă prin hotărârile judecătorești nr. 2026 din data de 17.04.2008, emisă de Judecătoria Buftea, irevocabilă la data de 14.05.2010 - prin care s-au impus obligațiile interdependente ale comisiilor locale și județene de a pune în posesie persoana vătămată cu terenul de 5000 mp sau un alt teren de aceeași valoare și de a elibera în mod subsecvent titlu de proprietate - și nr. 1069 din data de 02.07.2013, emisă de Tribunalul București - hotărâre de lămurire a dispozitivului celei anterioare, prin care s-a clarificat faptul că prin valoarea terenului de 5000 mp se înțelege valoarea sa la momentul punerii în executare efective a hotărârii. Privit în mod global, reprezentanții Comisiei Locale Snagov nu au pus în posesie persoana vătămată, pentru că aceasta era atribuția comisiei locale, cu terenul de 5000 mp solicitat, și nici cu un alt teren de aceeași valoare, invocând din cursul anului 2010, diverse impedimente legate inițial de faptul că terenul situat pe vechiul amplasament este în prezent proprietatea RAPPS, iar ulterior că nu dețin alte terenuri. Deși pe parcursul acestei perioade s-au întreprins demersuri în vederea punerii în posesie, comisia locală și persoana vătămată ajung la același diferend, cauzat de propunerea unui alt teren, care nu este de aceeași valoare cu cel de 5000 mp. Propunerile făcute de comisie, atât anterior, cât și ulterior deciziei Tribunalului București nr. 1069 din data de 02.07.2013, au vizat mereu terenuri subevaluate față de cel de 5000 mp.

Prin urmare, având în vedere conduita reclamată a reprezentanților comisiei locale Snagov, de pasivitate și de neconformare cu dispozițiile unei hotărâri judecătorești, din cursul anului 2010, se constată că acțiunea acestora întrunește elementele unei singure infracțiuni, continue, cea de nerespectare a hotărârilor judecătorești, motiv pentru care se va dispune schimbarea încadrării juridice în infracțiunea prev. de art. 287 al.1 lit.b C.p., fără a se reține incidența art. 5 al.1 C.p., întrucât infracțiunea este continuă și are durată în timp, momentul epuizării sale fiind situat ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 286 din 2009 privind Codul penal, astfel că nu se pune problema legii penale mai favorabile.

Cu titlu preliminar, se impune realizarea unor precizări referitoare la calitatea de subiect activ al infracțiunii de abuz în serviciu sau de nerespectare a hotărârilor judecătorești.

Hotărârea judecătorească a obligat comisia locală în vederea punerii în posesie a persoanei vătămate, pentru ca ulterior comisia județeană să emită titlul de proprietate.

Potrivit art. 135 al. 1 și 2 Cod penal, persoana juridică, cu excepția statului și a autorităților publice, răspunde penal pentru infracțiunile săvârșite în realizarea obiectului de activitate sau în interesul ori în numele persoanei juridice. Instituțiile publice nu răspund penal pentru infracțiunile săvârșite în exercitarea unei activități ce nu poate face obiectul domeniului privat.

Potrivit art. 240 din Legea de punere în aplicare a Codului penal nr. 187 din 2012, prin autorități publice, în sensul art. 135 al. 1 C.p., se înțeleg cele menționate la titlul III din constituție, art. 140 și art. 142.

Însă, comisia locală de fond funciar nu are personalitate juridică și nici patrimoniu propriu. Potrivit art. 12 din Legea nr. 18/1991, coroborat cu prevederile H.G. nr. 890/2005, Comisiile locale de fond funciar se constituie și funcționează în cadrul unităților administrativ-teritoriale, având atribuții în privința stabilirii dreptului de proprietate prin reconstituirea sau constituirea acestuia și a atribuirii efective a terenurilor celor îndreptățiți. Din analiza dispozițiilor legale incidente, rezultă că legiuitorul a recunoscut comisiei locale o legitimare procesuală excepțională, circumscrisă litigiilor de fond funciar. Astfel, din analiza coroborată a art. 52 alin. 1 și 2 din Legea nr. 18/1991, reiese că comisia locală este o autoritate publică cu activitate administrativă, care, în limitele competenței sale, are calitate procesuală pasivă și, când este cazul, activă. Dispozițiile legale enunțate relevă că legiuitorul a înțeles să recunoască comisiei locale calitate procesuală specială, numai în materie funciară.

Odată cu recunoașterea acestei calități, comisiei locale nu i s-a conferit și personalitatea juridică, neavând astfel un patrimoniu din care, în ipoteza în care în procedura judiciară sau cea de executare silită în sarcina comisiei se stabilește o obligație pecuniară, aceasta să aibă posibilitatea de a-și îndeplini obligația.

Comisia locală își desfășoară activitatea în numele și pentru unitatea administrativ-teritorială, funcționând ca autoritate în cadrul acesteia, respectiv ca un aparat de specialitate ce exercită, pentru persoana juridică, atribuții într-o anumită specialitate, respectiv în materie funciară.

Așa fiind, recunoașterea de către legiuitor a calității procesuale acestei comisii, care nu este o persoană juridică cu capacitate de folosință și de exercițiu, trebuie înțeleasă ca vizând exercitarea, respectiv îndeplinirea în nume propriu doar a drepturilor și obligațiilor procesuale. În planul dreptului material, titularul drepturilor și al obligațiilor rămâne tot unitatea administrativ-teritorială, care își exercită atribuțiile în materie funciară prin comisia locală. Această concluzie este susținută și de dispozițiile art. 21 din Legea nr. 215/2001. Alineatul 1 al normei enunțate statuează că doar unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu. Acestea sunt titularele conturilor deschise la unitățile teritoriale de trezorerie, precum și la unitățile bancare.

Atât comisia locală, cât și comisia județeană sunt organe colective, care sunt organizate și funcționează în baza art. 1, art. 2, art. 4, art. 5 - art. 8 din H.G. nr. 890/2005, comisii care își desfășoară activitatea în plen în prezența majorității membrilor, unde fiecare membru are un singur vot. *Între atribuțiile comisiei se află și cea privitoare la stabilirea mărimii și a amplasamentului terenului pentru care se reconstituie sau se atribuie dreptul, conform legii.*

Astfel, comisia locală nu este nici autoritate publică, în sensul art. 135 C.p., și nici instituție publică, neavând personalitate juridică, cerință impusă imperativ de prevederile legii penale.

În baza disp. art. 20 și 21 din Legea nr. 215/2001, comunele, orașele, municipiile și județele reprezintă unități administrativ-teritoriale în cadrul cărora se exercită autonomia locală, se organizează, funcționează autorități ale administrației publice locale, unitățile administrativ-teritoriale fiind persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină, patrimoniu propriu, subiecte juridice de drept fiscal, titulare ale codului de înregistrare fiscală, ale conturilor deschise la unitățile teritoriale de trezorerie, la unitățile bancare, deci titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii, astfel încât în justiție, unitățile administrativ-teritoriale sunt reprezentate, după caz, de primar sau de președintele consiliului județean.

În planul dreptului penal, nu se poate considera în baza dispozițiilor legale enunțate anterior, faptul că primarul, reprezentând unitatea administrativ-teritorială, de care ține comisia locală, este subiectul activ în cazul comiterii unei infracțiuni de nerespectare a hotărârii judecătorești sau de abuz de încredere.

Totodată, având în vedere că în această situație particulară în materie de obligare a unor organe colective de punere în posesie cu un teren în vederea reconstituirii efective a dreptului de proprietate, nu este posibilă angajarea răspunderii penale a unei persoane juridice, se constată că orice membru, privit în mod individual, al comisiei locale, care are drept de vot, poate fi, în abstract, ca persoană fizică, subiect activ al infracțiunii, nu doar primarul, în calitate sa de președinte al comisiei, pentru că lucrările care țin de reconstituirea dreptului de proprietate sunt puse în discuție membrilor prezenți la ședințele acestei comisii, fiecare membru având drept de vot cf. art. 7 și 8 din H.G. nr. 890/2005.

Prin urmare, pentru o posibilă antrenare a răspunderii penale, trebuie stabilite, din cursul anului 2010 până în prezent, componența tuturor comisiilor locale de aplicare a legii fondului funciar, componență care poate varia de la an la an, sau de la ședință la ședință, analiza manierei de hotărâre a lucrărilor efectuate și stabilirea efectivă a unei răspunderi penale bazate pe o conivență între membrii comisiei locale în îndeplinirea unor atribuții sau o culpă colectivă, care trebuie analizată totuși pentru fiecare subiect activ.

În calitate de persoană care coordonează lucrările comisiei locale, doar prin acest argument, primarul nu poate fi considerat unicul subiect activ sau subiect activ de plano.

Totodată, se mai constată că membrii comisiei locale pot avea calitatea de funcționari publici asimilați cf. art. 175 al. 2 C.p. pentru a se putea constata incidența art. 308 C.p. ref. la infracțiunea de abuz în serviciu.

Conchizând, în materia specifică a fondului funciar cu referire la procedura reconstituirii dreptului de proprietate, se constată că o posibilă răspundere penală pentru comiterea unei infracțiuni o pot avea doar membrii individuali ai comisiei, și nu comisia locală, comisia județeană sau unitatea administrativ-teritorială.

Infracțiunea de nerespectare a hotărârilor judecătorești este o formă specială a infracțiunii de abuz în serviciu, lit. b a art. 287 al.1 C.p. fiind introdusă odată cu intrarea în vigoare a Noului Cod penal. Anterior, acțiunea de refuz de a pune în aplicare a hotărârii judecătorești putea fi încadrată ca abuz în serviciu, cum s-a realizat, ab initio, chiar în prezenta cauză. Mai întâi vor fi analizate elementele constitutive ale infracțiunii de nerespectare a hotărârii judecătorești, după care în subsidiar, chiar dacă situația faptică are deja corespondent într-o încadrare juridică, vor fi examinate elementele constitutive ale infracțiunii de abuz în serviciu.

Astfel, referitor la infracțiunea de nerespectare a hotărârilor judecătorești, de esență pentru întrunirea elementelor constitutive ale infracțiunii este existența calității de organ de executare. Organul de executare poate fi expres menționat de lege ca având această calitate sau se poate deduce implicit din natura atribuțiilor conferite prin lege.

Spre exemplu, în ceea ce privește procesele penale, organul de executare este, potrivit prev. art. 553 Cpp și art. 554 Cpp, instanța de executare și judecătorul delegat cu executarea. Hotărârea instanței penale, rămasă definitivă la prima instanță de judecată sau la instanța ierarhic superioară ori la instanța de apel, se pune în executare de către prima instanță de judecată. Aceste dispoziții se aplică și în cazul hotărârilor nedefinitive, dar executorii, cu excepția celor privind măsurile de siguranță, măsurile asigurătorii și măsuri preventive, care se pun în executare, după caz, de judecătorul de drepturi și libertăți, judecătorul de cameră preliminară sau de instanța care le-a dispus. Instanța de executare delegă unul sau mai mulți judecători pentru efectuarea punerii în executare.

Noțiunea de organ de executare se extinde și cei cărora li se adresează organele enumerate anterior pentru punerea în executare a hotărârilor judecătorești. Astfel, sunt menționate explicit ca organe de executare, conform art. 556 al. 3 Cpp, organul de poliție, administrația locului de deținere, administrația locului de deținere, organul competent să elibereze pașaportul și Inspectoratul Poliției de Frontieră.

De asemenea, pot avea calitatea de organ de executare și alte instituții expres prevăzute cu atribuții în punerea în executare a hotărârilor judecătorești, dar fără a fi menționate expres ca organe de executare, cum ar fi serviciul de probațiune pentru punerea în executare a măsurilor educative neprivative de libertate - art. 511 Cpp, organul de poliție ori comandantul locului de deținere în cazul punerii în executare a măsurilor privative de libertate - art. 514 Cpp sau art. 515 Cpp, organele responsabile cu executarea silită a creanțelor fiscale în cazul punerii în executare a pedepsei amenzii - art. 559 Cpp, unitatea militară din care a făcut parte persoana condamnată, în cazul punerii în executare a pedepsei complementare a degradării militare - art. 564 Cpp, autoritatea de sănătate publică din județul pe teritoriul căruia locuiește persoana față de care s-a luat această măsură, în cazul punerii în executare a măsurii de siguranță a obligării la tratament medical - art. 566 Cpp sau internarea medicală - art. 569 Cpp, mandatarul judiciar sau administratorul judiciar în cazul punerii în executare a pedepsei complementare a plasării sub supraveghere judiciară a persoanei juridice - art. 39 din Legea nr. 253 din 2013.

Potrivit art. 581 Cpp, dispozițiile din hotărârea penală privitoare la despăgubirile civile și cheltuielile judiciare cuvenite părților se execută potrivit legii civile.

Din punct de vedere al legii civile, unde se prevede procedura executării silită, organ de executare este numai executorul judecătoresc, chiar dacă prin legi speciale se prevede altfel - art. 623 C.pr.civ.

Astfel, în ceea ce privește hotărârile judecătorești prin care este obligată o instituție - primăria de la domiciliul interzisului judecătoresc sau, cum ar fi în cazul de față, comisiile de aplicare a legii fondului funciar, să îndeplinească o

obligatie de a face, din punct de vedere al Codului de procedura civilă, acea instituție are calitatea de debitor al obligației de a face, nu de organ de executare. Codul de procedura civilă prevede modalitatea în care se poate executa o obligație da a face sau de a nu face, cuprinsă într-un titlu executoriu, însă tot prin intermediul executorului judecătoresc, care emite somație, iar dacă nu execută de bunăvoie, se va aplica o amendă judiciară, potrivit art. 902 - 908 C.pr.civ. – acțiuni la care persoana vătămată a recurs în cauză, potrivit încheierilor civile aflate la dosar, în vederea obligării la plata de penalități și a unei amenzi civile..

În contrast, ca o excepție, art. 911 al.2 C.pr.civ. prevede că, în cazul hotărârilor judecătorești referitoare la minori, dacă debitorul nu își îndeplinește obligația, penalitatea stabilită de instanță potrivit art. 905 C.pr.civ. va curge până la momentul executării, dar nu mai mult de 3 luni de la comunicarea încheierii prevăzute la art. 905 alin. (2) C.pr.civ. – privind obligații de a face neevaluabile în bani, precum stabilirea locuinței minorului, darea în plasament, înapoierea minorului de către persoana care îl ține fără drept, exercitarea dreptului de a avea legături personale cu minorul, precum și alte măsuri prevăzute de lege. În cazul în care debitorul nu își îndeplinește obligația în termenul prevăzut la art. 911 alin. (1) C.pr.civ., precum și atunci când debitorul este de rea-credință și ascunde minorul, executorul judecătoresc va consemna acest fapt și va sesiza de îndată parchetul de pe lângă instanța de executare în vederea începerii urmăririi penale, pentru săvârșirea infracțiunii de nerespectare a hotărârii judecătorești – aceasta fiind o situație de atribuire expresă a calității, prin lege.

Dacă art. 287 al. 1 lit.b C.p.p. ar fi dorit instituirea unei obligații generale pentru cel căruia i se stabilește o obligație de orice natură printr-o hotărâre judecătorească, nu ar fi recurs la formularea specifică de organ de executare, care indică cerința existenței unui subiect activ calificat.

Din aceste considerente, în cauză se va dispune clasarea, întrucât fapta nu este prevăzută de legea penală, având în vedere lipsa existenței calității de organ de executare atât a comisiei locale, care nu are personalitate juridică, cât și a membrilor acesteia, în mod individual.

Referitor la posibila incidență a infracțiunii de abuz în serviciu, se impune precizarea că în situația de față se reclamă atitudinea de refuz a comisiilor locale de a se conforma dispozitivului hotărârilor judecătorești nr. 2026 din data de 17.04.2008 a Judecătoriei Buftea, definitivă prin decizia Tribunalului București nr. 1135R din data de 14.05.2010 și ale deciziei Tribunalului București nr. 1069 din data de 02.07.2013. Temeiurile avute în vedere la dispunerea acestor soluții s-au bazat pe dispozițiile art. 53 pct. 2 din Legea nr. 18 din 1991.

Analizând dispozițiile legale incidente în sediul materiei privind fondul funciar, respectiv Legea nr. 18/1991, se constată că art. 52 prevedea la momentul comiterii faptei și în prezent, următoarele:

(1) În sensul prezentei legi, comisia locală este autoritate publică cu activitate administrativă, iar comisia județeană este autoritate publică cu autoritate administrativ-jurisdicțională.

(2) Comisia județeană și cea locală au, în limitele competenței lor și prin derogare de la dispozițiile Codului de procedură civilă, calitate procesuală pasivă și, când este cazul, activă, fiind reprezentate legal prin prefect, respectiv primar sau, pe baza unui mandat convențional, de către unul dintre membri, nefiind obligatorie asistarea prin avocat.

Art. 51 stabilește competența generală în materie, comisia județeană fiind competentă să soluționeze contestațiile și să valideze ori să invalideze măsurile stabilite de comisiile locale.

La art. 12 se menționează faptul că procedura concretă în materie de reconstituire a dreptului de proprietate este prevăzută în acte de legislație secundară, astfel:

(1) În scopul stabilirii dreptului de proprietate prin reconstituirea sau constituirea acestuia, atribuirii efective a terenurilor celor îndreptățiți și eliberării titlurilor de proprietate, în fiecare comună, oraș sau municipiu, se constituie, prin ordinul prefectului*), o comisie condusă de primar.

(2) Comisiile comunale, orășenești sau municipale vor funcționa sub îndrumarea unei comisii județene, numită prin ordinul prefectului și condusă de acesta.

(3) Procedura de constituire și modul de funcționare a comisiilor, precum și modelul și modul de atribuire a noilor titluri de proprietate se vor stabili prin hotărâre a Guvernului în termen de 15 zile de la data publicării prezentei legi. Din comisii vor face parte cetățeni desemnați de obște din toate categoriile îndreptățite, specialiști și funcționari publici, precum și conducătorii unităților și instituțiilor de cercetare-dezvoltare din domeniul agricol, după caz. În comunele constituite din mai multe sate, cetățenii vor fi desemnați proporțional cu ponderea numerică a locuitorilor din fiecare sat.

La CAPITOLUL X privind Dispoziții tranzitorii și finale, articolul 116 prevede următoarele:

(1) Comisiile comunale, orășenești și municipale, constituite potrivit prevederilor art. 12, vor efectua lucrările și operațiunile stabilite de lege, din competența lor, indiferent dacă se reconstituie sau se constituie dreptul de proprietate ori se restituie terenuri prin ordinul prefectului, înaintând aceste lucrări, după caz, comisiilor județene sau prefectului, în vederea eliberării titlurilor de proprietate, respectiv emiterii ordinului prefectului.

(2) Comisiile prevăzute la alin. (1) vor efectua operațiunile de punere în posesie, întocmind în acest scop procese-verbale pe care le vor înainta comisiilor județene.

(3) În cazurile prevăzute la art. 17, art. 30 alin. (2) și la art. 37, comisiile județene, la propunerea comisiilor comunale, orășenești și municipale, după

caz, vor emite hotărâri pentru titularii îndreptățiți, în vederea stabilirii dreptului acestora la acțiuni.

(4) Hotărârea comisiei județene se va transmite persoanelor fizice interesate și societății comerciale în cauză, în termenul prevăzut la alin. (1).

(5) Comisiile comunale, orășenești și municipale își încetează activitatea prin ordinul prefectului, iar comisiile județene și, respectiv, a municipiului București, prin hotărâre a Guvernului.

De asemenea, art. 117 prevede faptul că pe perioada cât funcționează comisiile comunale, orășenești și municipale, precum și comisiile de lichidare, membrii acestora, încadrați cu contract individual de muncă, se consideră delegați, iar ceilalți membri ai comisiilor primesc o indemnizație ce se va stabili prin regulamentul de aplicare a legii.

Totodată, conform art. 22 din Legea nr. 1 din 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, reconstituirea dreptului de proprietate, punerea în posesie și eliberarea titlurilor de proprietate, în cazul persoanelor fizice, se fac de către comisiile locale și comisiile județene sau de prefect, în conformitate cu prevederile art. 12 și art. 51 - 59 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, cu modificările și completările ulterioare, Legii nr. 169/1997, cu prevederile Regulamentului 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. 1172/2001*), cu modificările și completările ulterioare, precum și cu respectarea prevederilor prezentei legi (Hotărârea Guvernului nr. 1172/2001 a fost abrogată. A se vedea Hotărârea Guvernului nr. 890/2005).

Referitor la stadiul procedurii și durata acesteia de la momentul emiterii sentinței prin care s-a dispus reconstituirea dreptului de proprietate, se constată că în prezenta cauză blocarea acesteia s-a produs la stadiul punerii în posesie a persoanelor vătămate de către comisia locală, care urmează să înainteze procese-verbale întocmite comisiilor județene, care la rândul vor emite titlu de proprietate, procedura fiind astfel finalizată.

Prin urmare, același motiv care a stat la baza blocării procedurii în stadiul preliminar constituie un impediment și până în prezent, generat de faptul că terenul deținut de persoana vătămată este în prezent proprietatea R.A.P.P.S., fapt constatat încă din anul 2008, iar comisia locală propune variante alternative, care nu sunt acceptate de persoana vătămată din prima faptului că acestea nu sunt echivalente valoric cu terenul situat pe vechiul amplasament.

Cu privire la acest aspect, conform art. 24 din Legea nr. 18 din 1991, prevede următoarele:

(1) Terenurile situate în intravilanul localităților, care au fost atribuite de cooperativele agricole de producție, potrivit legii, cooperativelor sau altor persoane îndreptățite, pentru construcția de locuințe și anexe gospodărești, pe care le-au edificat, rămân și se înscriu în proprietatea actualilor deținători, chiar dacă atribuirea s-a făcut din terenurile preluate în orice mod de la foștii proprietari.

1^1) Suprafața terenurilor prevăzute în alin. (1), aferente casei de locuit și anexelor gospodărești, nu poate fi mai mare decât cea prevăzută în actul de atribuire provenit de la cooperativa de producție, consiliul popular sau primăria din localitatea respectivă.

(2) Foștii proprietari vor fi compensați cu o suprafață de teren echivalentă în intravilan sau, în lipsă, în extravilan, acceptată de ei, iar, dacă nu mai există teren, se vor acorda despăgubiri.

În cauză au existat mai multe demersuri întreprinse de comisia locală în vederea punerii la dispoziție a unei suprafețe de teren. Pe parcurs, în cursul anului 2011, comisia locală Snagov a primit circa 800.000 mp, potrivit proceselor-verbale dintre aceasta și RAPPS. În urma audierilor membrilor comisiei locale, aceștia au indicat faptul că instituția nu deține teren disponibil pentru procedura de reconstituire care să echivaleze valoric terenul aflat pe vechiul amplasament. De asemenea, în cauză a fost de asemenea demarată procedura privind validarea anexei 23, de acordare de despăgubiri către persoana vătămată, trimisă de comisia locală către comisia județeană, spre validare, procedură care ar fi fost contestată de persoana vătămată.

Analizând hotărârea de guvern nr. 890 din 4 august 2005 pentru aprobarea Regulamentului 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, rezultă că comisiile comunale, orășenești sau municipale, sub îndrumarea comisiilor județene și a comisiei municipiului București pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, vor urmări și vor lua măsurile necesare pentru respectarea și aplicarea întocmai a prevederilor 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, ale Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările ulterioare, precum și ale prezentului regulament.

În continuare, în regulament sunt prevăzute următoarele aspecte privind componența comisiilor:

ART. 2 (1) Comisiile comunale, orășenești sau municipale se constituie prin ordin al prefectului și sunt formate din:

a) primar - președintele comisiei;

b) viceprimarul, iar în cazul municipiilor reședință de județ, viceprimarul desemnat de consiliul local;

c) secretarul unității administrativ-teritoriale - secretarul comisiei;

d) un specialist în măsurători topografice, cadastru agricol, organizarea teritoriului, îmbunătățiri funciare sau un specialist în cadastru general, de regulă din cadrul serviciilor comunitare pentru cadastru și agricultură;

e) un inginer agronom sau horticol din cadrul centrului agricol, al oficiului de consultanță agricolă sau din aparatul de specialitate al consiliului local;

f) un jurist din sistemul de organizare a agriculturii și dezvoltării rurale sau din aparatul de specialitate al instituției prefectului ori al autorităților administrației publice locale;

g) șeful ocolului silvic ori împuternicitul acestuia;

h) 2 - 4 reprezentanți ai foștilor proprietari deposedați sau moștenitorii acestora care au solicitat terenuri în termenul legal, în funcție de mărimea comunei, orașului sau municipiului. Pentru alegerea reprezentanților proprietarilor în comisia locală, consiliul local convoacă o adunare a proprietarilor, în termen de 15 zile de la intrarea în vigoare a prezentului Regulament sau de la vacantarea unei poziții în comisie, adunare care va fi legal constituită dacă este prezentă majoritatea din numărul acestora. Hotărârea privind alegerea reprezentanților proprietarilor în comisie se adoptă cu majoritatea simplă, jumătate plus unu, din numărul celor prezenți. Reprezentanții proprietarilor pot fi revocați cu respectarea procedurii de mai sus. Organizarea adunării pentru revocarea reprezentanților proprietarilor trebuie să fie solicitată, în scris, de cel puțin 25% dintre proprietari.

(2) Desemnarea specialiștilor și a reprezentanților menționați mai sus se face de conducerea unităților de care aceștia aparțin și se comunică în scris instituției prefectului.

(3) Când situația impune anumite clarificări, la lucrările comisiei locale sunt invitate și alte persoane fizice sau reprezentanții unor persoane juridice interesate în acțiunea de retrocedare a terenurilor.

(4) Conducerea și coordonarea comisiei comunale, orășenești sau municipale se asigură de către primar. În cazul în care primarul este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile stabilite de prevederile legale și prin prezentul regulament ca urmare a situațiilor de boală, demisie sau suspendare, viceprimarul, membru în comisie, preia prerogativele acestuia. Comisia locală va stabili în prima sa ședință în plen programul de lucru, astfel încât acțiunea să se desfășoare și să se încheie în termenul prevăzut de lege.

(5) Comisiile comunale, orășenești sau municipale vor funcționa sub îndrumarea și controlul comisiei județene, respectiv a municipiului București, precum și a Autorității Naționale pentru Restituirea Proprietăților.

ART. 4 (1) Comisia județeană sau a Municipiului București este numită prin ordin al prefectului și va avea următoarea componență:

a) prefectul - președintele comisiei;

- b) subprefectul desemnat de prefect - în caz de indisponibilitate determinată de boală, demisie sau suspendare a prefectului preia prerogativele acestuia;
- c) secretarul general al instituției prefectului - secretarul comisiei;
- d) directorul direcției de contencios administrativ și controlul legalității;
- e) directorul oficiului județean de cadastru și publicitate imobiliară;
- e¹) directorul executiv al direcției pentru agricultură și dezvoltare rurală județeană sau a municipiului București;
- f) reprezentantul teritorial al Agenției Domeniilor Statului;
- g) directorul sucursalei teritoriale a Administrației Naționale "Îmbunătățiri Funciare" - R.A.;
- h) un reprezentant desemnat de consiliul județean respectiv al Municipiului București;
- i) inspectorul-șef al inspectoratului silvic teritorial sau împuternicitul acestuia;
- j) directorul direcției silvice din cadrul Regiei Naționale a Pădurilor - Romsilva sau împuternicitul acestuia;
- k) un reprezentant al Asociației Proprietarilor de Păduri din România;
- l) un reprezentant al Asociației Administratorilor de Păduri;
- m) un reprezentant al asociațiilor proprietarilor de terenuri agricole legal constituite;
- n) un reprezentant al unității de cercetare-dezvoltare, desemnat de către Academia de Științe Agricole și Silvicultură "Gheorghe Ionescu-Șișești", dacă este cazul.

(2) În vederea sprijinirii comisiei județene pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prin ordin al prefectului se constituie un colectiv de lucru compus din specialiști, delegați pe toată durata funcționării comisiei de către conducătorii instituțiilor, agenților economici sau asociațiilor prevăzuți la alin. (1).

La capitolul cap. 2 Atribuțiile comisiilor se prevăd următoarele aspecte privind atribuțiile concrete ale comisiilor:

ART. 5 Comisiile comunale, orașenești sau municipale au următoarele atribuții principale:

- a) preiau și analizează cererile depuse în conformitate cu prevederile legii, pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, cu excepția celor formulate de comune, orașe sau municipii;
- b) verifică în mod riguros îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 9 alin. (4) și (5) din Legea nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și la art. 6 din Legea nr. 1/2000, cu modificările ulterioare, solicitând în acest scop toate relațiile și datele necesare;
- c) stabilesc mărimea și amplasamentul suprafeței de teren, pentru care se reconstituie dreptul de proprietate sau care se atribuie potrivit legii, propune alte amplasamente și consemnează în scris acceptul fostului proprietar sau al moștenitorilor acestuia pentru punerea în posesie pe alt amplasament când vechiul amplasament este atribuit în mod legal altor persoane;

d) completează, în urma verificărilor efectuate, anexele la prezentul regulament cu persoanele fizice și juridice îndreptățite;

e) primesc și transmit comisiei județene contestațiile formulate de persoanele interesate;

f) întocmesc situații definitive, potrivit competențelor ce le revin, privind persoanele fizice și juridice îndreptățite să li se atribuie teren, cu suprafața și amplasamentele stabilite, conform planului de delimitare și parcelare întocmit;

g) întocmesc situații cu titlurile de proprietate eliberate în condițiile art. 27 alin (2²) din Legea nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și în cazurile în care proprietarii renunță la titlul de proprietate pentru intrarea în legalitate și înaintează comisiei județene propuneri de revocare a acestor titluri;

h) înaintează și prezintă spre aprobare și validare comisiei județene situațiile definitive, împreună cu documentația necesară, precum și divergențele produse și consemnate la nivelul acestor comisii;

i) pun în posesie, prin delimitare în teren, persoanele îndreptățite să primească terenul, completează fișele de punere în posesie a acestora, după validarea de către comisia județeană a propunerilor făcute, și le înmânează titlurile de proprietate, potrivit competențelor ce le revin;

j) analizează lunar evoluția cauzelor în justiție în care comisia locală este parte și în funcție de aceasta hotărăște și propune organului competent poziția procesuală pentru termenele următoare;

k) sesizează organele competente pentru sancționarea membrilor comisiei, când este cazul;

l) identifică terenurile atribuite ilegal și sesizează primarul, care înaintează sub semnătură acțiuni în constatarea nulității absolute pentru cazurile prevăzute la art. III din Legea nr. 169/1997 cu modificările și completările ulterioare;

m) exercită orice alte atribuții ce le revin potrivit prevederilor legale și prezentului regulament.

ART. 6 Comisiile județene și a municipiului București au următoarele atribuții principale:

a) organizează instruirea comisiilor comunale, orășenești și municipale și asigură distribuirea legilor, a prezentului regulament, a hărților și planurilor la zi, precum și a altor materiale necesare pentru desfășurarea în bune condiții a activității acestora;

b) asigură îndrumarea și controlul comisiilor comunale, orășenești și municipale prin desemnarea pe comune, orașe și municipii a membrilor din comisia județeană;

c) verifică legalitatea propunerilor înaintate de comisiile comunale, orășenești și municipale, în special existența actelor doveditoare, relevanța, verosimilitatea, autenticitatea și concludența acestora;

d) soluționează contestațiile formulate împotriva măsurilor stabilite de comisiile locale;

e) validează sau invalidează propunerile comisiilor comunale, orașenești sau municipale, împreună cu proiectele de delimitare și parcelare;

f) emit titlurile de proprietate pentru cererile validate;

g) soluționează cererile de reconstituire a dreptului de proprietate a comunelor, orașelor și municipiilor pentru terenurile forestiere;

h) analizează propunerile comisiilor locale de revocare a titlurilor de proprietate eliberate în condițiile art. 27 alin. (2²) din Legea nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, verifică temeinicia acestor propuneri și hotărăsc în consecință;

i) identifică terenurile atribuite ilegal și sesizează prefectul, care va promova acțiuni în constatarea nulității absolute pentru cazurile prevăzute la art. III din Legea nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare;

j) analizează lunar evoluția cauzelor în justiție în care comisia județeană respectiv comisia Municipiului București este parte și decide asupra măsurilor ce trebuie luate;

k) atribuie și dispun delimitarea în teren, completarea proceselor-verbale de punere în posesie a comunelor, orașelor și municipiilor pentru terenurile forestiere proprietate publică ce le revin;

l) preiau și analizează cererile depuse în conformitate cu prevederile legii, pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere în cazul persoanelor care solicită reconstituirea dreptului de proprietate privată pe raza teritorială a mai multor localități din județ; în aceste cazuri comisia județeană va îndeplini, în mod corespunzător, și atribuțiile prevăzute la literele b), c), d) și h) de mai sus;

m) exercită orice alte atribuții ce le revin potrivit prevederilor legale și prezentului regulament.

Același regulament prevede în mod detaliat derularea de către comisie a *procedurilor de punere în posesie a proprietarilor și emiterea titlurilor de proprietate, la cap. V, precum și de acordare a despăgubirilor, în ipoteza intervenirii unor impedimente de ordin tehnic.*

Cu privire la existența unui termen pentru punerea în posesie și eliberarea titlului de proprietate în acest caz specific, prin care instanța judecătorească a dispus reconstituirea, în legislație nu este prevăzut un termen expres.

Totuși, la art. 64 (1) din Legea nr. 18/1991, în cazul în care comisia locală refuză înmânarea titlului de proprietate emis de comisia județeană sau punerea efectivă în posesie, persoana nemulțumită poate face plângere la instanța în a cărei rază teritorială este situat terenul.

(2) Dacă instanța admite plângerea, primarul va fi obligat să execute de îndată înmânarea titlului de proprietate sau, după caz, punerea efectivă în

posesie, sub sancțiunea plății de penalități în condițiile prevăzute la art. 894 din Codul de procedură civilă.

Se impune în acest punct mențiunea că activitățile comisiilor și responsabilitățile membrilor acestora, cât și sancțiunile ce se pot aplica urmare a încălcării prevederilor Legii nr.18/1991, au suferit însă modificări de-a lungul anilor.

Astfel, în forma existentă la data de 05.01.1998, Legea nr.18/1991, prevedea la art.106, că încălcarea prevederilor legii atrage răspunderea civilă, contravențională sau penală, după caz.

În acest sens, potrivit art.109 din Legea nr.18/1991, modificată prin Legea nr.169/1997: Fapta persoanei fizice, care are calitatea de membru al comisiei locale sau județene de aplicare a prezentei legi, de a împiedica în orice mod reconstituirea dreptului de proprietate sau eliberarea titlului de proprietate către persoanele îndreptățite, constituie abuz în serviciu și se pedepsește cu închisoare de la 1 la 5 ani.

Ulterior, în forma existentă la 13.12.2007, potrivit modificările legislative intervenite prin Titlului IV art. I pct.15, din Legea nr.247/2005, dispozițiile art.109 din Legea nr.18/1991, au fost abrogate. În acest sens, prin art.110 ind.1 legiuitorul a stabilit ca „Fapta persoanei fizice, care are calitatea de membru al comisiei locale sau județene de aplicare a prezentei legi, de a împiedica în orice mod sau de a întârzia nejustificat reconstituirea sau constituirea, după caz a dreptului de proprietate sau eliberarea titlului de proprietate către persoanele îndreptățite, constituie contravenție și se pedepsește potrivit art.110 ind.2 cu amenda de la 10.000 lei la 30.000 lei.”

Acest articol a fost ulterior abrogat prin Legea nr. 187 din 24 octombrie 2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal care prevede la art. 35 faptul că articolele 107, 110, articolul 110¹ litera a) și articolul 110² litera a) din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare, se abrogă.

Ca urmare a dispozițiilor legale anterior enunțate și a abrogării sancțiunii contravenționale, ca acest refuz nu este automat prevăzut de legea penală ca infracțiune, legiuitorul menținând și în prezent mecanismul de a opera în acest caz cu o sancțiune civilă, cea a daunelor cominatorii și nu cu una penală.

Atunci când a intenționat plasarea în sfera ilicitului penal a unei fapte, legiuitorul a stipulat și sancțiunea penală, incriminând prin art. 109 din Legea nr. 18 din 1991, ca infracțiuni de abuz în serviciu fapta membrilor comisiei de a împiedica în orice mod reconstituirea dreptului de proprietate sau eliberarea titlului de proprietate către persoanele îndreptățite, însă așa cum anterior s-a menționat și această sancțiune penală a fost abrogată, fiind stipulată doar ca sancțiune contravențională, care a fost la rândul ei abrogată ulterior.

Întrucât legea specială nu o mai prevede, nu ar putea fi aplicată legea generală, respectiv abuzul în serviciu, ce reglementează generic activitatea funcționarului public.

Dacă însă prin Legea nr. 187 din 2012 s-a urmărit abrogarea sancțiunii contravenționale în vederea incriminării penale a faptei ca abuz în serviciu sau ca nerespectare a hotărârii judecătorești, fără menținerea totuși a unei incriminări specifice în legea specială, trebuie remarcat faptul că în privința infracțiunii prev. de art. 287 al. 1 lit. b Cp, se constata că nici comisia, nici membrii individuali ai comisiei nu sunt organe de executare, astfel cum transpare din motivarea aferentă acestei chestiuni, iar cu privire la infracțiunea prev. de art. 297 Cp, aceasta a suferit modificări importante prin decizia Curții Constituționale a României nr. 405/2016, prin care s-a stabilit în mod explicit faptul că pentru a fi întrunite elementele constitutive ale infracțiunii, atribuțiile funcționarului public trebuie prevăzute în mod expres de acte de legislație primară.

Analizând speța din acest punct de vedere, se constată că atât Legea nr. 18 din 1991 cât și Legea nr. 1 din 2000, stabilesc un cadru general pentru asigurarea derulării procedurilor de reconstituire și de eliberare a titlurilor de proprietate, atribuțiile specifice ale comisiei locale și județene fiind prevăzute în concret prin hotărâre de guvern, înființarea lor fiind realizată prin acte de reglementare secundară.

Având în vedere considerentele exprese ale Curții Constituționale, nu se poate considera, mergând în regres, că se încalcă legislația primară, prin aceea că membrii acestor comisii nu-și îndeplinesc sau își îndeplinesc în mod defectuos atribuțiile prevăzute în acte de legislație secundară. De asemenea, și interpretarea că prevederile generale ale legislației primare s-ar putea completa cu cele specifice, detaliate din legislația secundară, nu poate fi primită, întrucât ar contraveni fundamental esenței motivării Curții Constituționale și principiilor clarității și previzibilității legii. Curtea a reținut că, deși legislația primară poate fi detaliată prin intermediul adoptării unor acte de reglementare secundară, potrivit art. 4 al. 3 din Legea nr. 24 din 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, actele normative date în executarea legilor și a ordonanțelor guvernului se emit doar în limitele și potrivit normelor care le ordonă. În materie penală, principiul legalității incriminării impune ca numai legiuitorul primar să poată stabili conduita pe care destinatarul legii este obligat să o respecte. În speță, dispozițiile legii primare stabilesc un cadru general pentru înființarea procedurii de reconstituire, dar ele însele trimit la atribuțiile comisiilor și ale membrilor acesteia, care sunt prevăzute de hotărârea de guvern prin care se aprobă 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. Din moment ce orice acuzație penală adusă

în această materie s-ar raporta în mod fundamental, pe atribuțiile membrilor comisiei locale, prevăzute în regulamentul aprobat prin hotărârea de guvern, fără de care nu s-ar putea realiza descrierea faptei, se constată astfel că aceasta ar constitui baza care ar fundamenta răspunderea penală, încălcând astfel principiile statuate în decizia curții. În consecință, nu s-ar putea aprecia faptul că situația faptică se grefează pe elementele constitutive ale infracțiunii de abuz în serviciu.

Având în vedere considerentele expuse, este inutilă analiza vinovăției aferente laturii subiective, din moment ce nu sunt întrunite elementele constitutive aferente laturii obiective.

Fată de cele expuse anterior,

În temeiul art. 311 al. 1 C.p.p., art. 315 alin. (1) lit. b) C.proc.pen. rap. la art. 314 alin. (1) lit. a) C.proc.pen. și art. 16 alin. (1) lit. b teza I C.proc.pen.,

DISPUN:

1. Schimbarea încadrării juridice din infracțiunile de abuz în serviciu prev. de art. 246 C.p. 1968 cu aplic. art. 5 Cp și nerespectarea hotărârilor judecătorești prev. de art. 287 al.1 lit.b C.p. în **infracțiunea de nerespectarea hotărârilor judecătorești prev. de art. 287 al.1 lit.b C.p.**

2. Clasarea cauzei sub aspectul comiterii infracțiunii de **nerespectarea hotărârilor judecătorești prev. de art. 287 al.1 lit.b C.p.** întrucât *fapta nu e prevăzută de legea penală.*

3. În temeiul art. 316 alin. (1) C.proc.pen., un exemplar al prezentei ordonanțe, împreună cu propunerea organului de cercetare penală se comunică în copie către persoanele interesate.

4. În temeiul art. 275 alin. 3, 5 C.proc.pen., cheltuielile judiciare rămân în sarcina statului.

5. Potrivit art. 339 alin. (4) C.proc.pen., împotriva soluției de clasare se poate face plângere în termen de 20 de zile de la comunicarea copiei actului prin care s-a dispus soluția.

PROCUROR
Diana Călnăescu

