

## LEGEA NR. 85/1992. DREPTUL DE PROPRIETATE ASUPRA TERENULUI AFERENT LOCUINȚEI



*Av. Răzvan Nicolae POPESCU*

### **Abstract**

*After the fall of the communist regime, the new constitutional and social order imposed the adoption of legislative measures that would allow certain categories of people to acquire ownership of certain types of housing.*

*In this material, attention will be focused on the provisions of Law no. 85/1992, normative act which provides for the possibility to purchase dwellings built from the funds of former state enterprises, the discussions being focused more precisely on the way in which the lands afferent to the alienated dwellings end up in the property of the buyers.*

*The material presents: 1. The legal framework established by the Decree - law no. 61/1990, 2. The legal framework established by Law no. 85/1992, 3. Law no. 15/1990 - The legal mechanism by which the former state enterprises were transformed into commercial companies, 4. The opinions expressed by the Constitutional Court of Romania regarding Law no. 85/1992, 5. Opinions expressed by the High Court of Cassation and Justice, 6. Defining the concept of "land related to housing", 7. Jurisprudential landmarks on the concrete legal mechanism by which homeowners can obtain recognition of ownership of land.*

**Keywords:** *Law no. 85/1992, art. 10 of Law no. 85/1992, Law no. 18/1991, art. 36 of Law no. 18/1991, The notion of land related to construction, Right of ownership over land, Right of use over land, Prefect Order, Law no. 15/1990, Certificate of attestation of the private property right over the lands.*

### **1. Preambul**

După căderea regimului comunist, noua orânduire constituțională și socială a impus adoptarea unor măsuri legislative care să permită anumitor categorii de persoane să dobândească în proprietate anumite tipuri de locuințe.

În cadrul prezentului material, atenția va fi axată pe dispozițiile Legii nr. 85/1992, act normativ care prevede posibilitatea de a achiziționa locuințe construite din fondurile fostelor întreprinderi de stat, discuțiile fiind axate mai precis asupra modului prin care terenurile aferente locuințelor înstrăinate ajung în proprietatea cumpărătorilor.

Materialul prezintă: 1. Cadrul legal instituit prin Decretul-Lege nr. 61/1990, 2. Cadrul legal instituit prin Legea nr. 85/1992, 3. Legea nr. 15/1990 – Mecanismul juridic prin care fostele întreprinderi de stat au fost transformate în societăți comerciale, 4. Opiniile exprimate de Curtea Constituțională a României în privința Legii nr. 85/1992, 5. Opiniile exprimate de Înalta Curte de Casație și Justiție, 6. Definiția conceptului de „*teren aferent locuințe*”, 7. Repere jurisprudențiale privind mecanismul juridic concret prin care dobânditorii locuințelor pot obține și recunoașterea dreptului de proprietate asupra terenului aferent.

## **2. Evoluția cadrului legislativ (Decretul-Lege nr. 61/1990 și Legea nr. 85/1992)**

### **2.1. Decretul-Lege nr. 61/1990**

La data de 08.02.1990 a intrat în vigoare Decretul-Lege nr. 61/1990 privind vânzarea de locuințe construite din fondurile statului către populație.

Obiectul acestui act normativ consta, exclusiv, în vânzarea locuințelor care fuseseră edificate din fondurile statului comunist, astfel cum rezultă din interpretarea art. 1 și 3 din Decretul-Lege nr. 61/1990.

Vânzarea se putea realiza numai de către întreprinderile pentru vânzarea locuințelor și de către oficiile specializate, astfel cum rezultă din interpretarea art. 1 din Decretul-Lege nr. 61/1990.

În ceea ce privește imobilele ce puteau fi vândute, transferul se realiza astfel: (i) asupra locuinței se transfera dreptul de proprietate, (ii) cu privire la terenul aferent locuinței se transfera numai un drept de folosință pe durata de existență a locuinței, astfel cum rezultă din interpretarea prevederilor art. 3 alin. (2) din Decretul-Lege nr. 61/1990.

Dacă locuința se afla în cadrul unui condominiu, atunci cumpărătorul dobânda și dreptul de proprietate sau de folosință pe durata existenței construcției, asupra terenului aferent, spațiilor auxiliare, dotărilor și utilităților comune, precum și asupra bunurilor care, prin natura lor, nu puteau fi folosite decât în comun, astfel cum rezultă din interpretarea prevederilor art. 14 din Decretul-Lege nr. 61/1990.

Contractul de vânzare-cumpărare, împreună cu procesul verbal de predare – primire reprezentau acte autentice, cu valoare de titlu de proprietate, astfel cum rezultă din interpretarea prevederilor art. 16 alin. (1) și art. 19 din Decretul-Lege nr. 61/1990.

### **2.2. Legea nr. 85/1992**

La data de 29.07.1992 a intrat în vigoare Legea nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu altă destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat.

Obiectul acestei legi constă în vânzarea locuințelor, respectiv a spațiilor cu altă destinație, edificate fie din fondurile statului, fie fondurile unităților economice sau bugetare de stat, astfel cum rezultă din interpretarea art. 1 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 85/1992.

Spre deosebire de Decretul-Lege nr. 61/1990, obiectul Legii nr. 85/1992 era mult mai larg, incluzând: (i) locuințele construite din fondurile statului (aspect reglementat și de Decretul-Legea nr. 61/1990), (ii) locuințele construite din fondurile unităților economice sau bugetare de stat (aspect nereglementat de Decretul-Lege nr. 61/1990).

Mai mult, în baza Legii nr. 85/1992, obligația de vânzare a locuințelor nu mai incumbă numai întreprinderilor pentru vânzarea locuințelor și oficiilor specializate, ci și unităților economice sau bugetare de stat.

În privința locuințelor care făceau parte dintr-un condominiu, odată cu dobândirea dreptului de proprietate asupra locuinței, cumpărătorul dobânda și dreptul de proprietate pe cote-părți asupra construcțiilor, instalațiilor, dotărilor care, prin natura lor, nu se puteau folosi decât în comun, astfel cum rezultă din interpretarea prevederilor art. 10 alin. (1) din Legea nr. 85/1992.

În privința dreptului de proprietate asupra terenului aferent locuințelor dintr-un condominiu, acesta se dobânda prin încheierea contractului de vânzare, iar atribuirea terenului se realiza în condițiile art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, astfel cum rezultă din interpretarea prevederilor art. 10 alin. (3) din Legea nr. 85/1992.

### **3. Conflictele dintre societățile pe acțiuni rezultate din transformarea fostelor întreprinderi de stat și chiriașii acestora**

#### **3.1. Legea nr. 15/1990**

După căderea regimului comunist, prin intermediul adoptării Legii nr. 15/1990 s-a creat cadrul legal în vederea transformării fostelor întreprinderi de stat fie în regii autonome, fie în societăți comerciale pe acțiuni.

Grăitoare în acest sens sunt dispozițiile art. 1 din Legea nr. 15/1990, care prevăd:  
*„Unitățile economice de stat, indiferent de organul în subordinea căruia își desfășoară activitatea, se organizează și funcționează, în conformitate cu dispozițiile prezentei legi, sub formă de regii autonome sau societăți comerciale”.*

În baza acestui act normativ, fostele întreprinderi de stat s-au transformat fie în regii autonome, fie în societăți comerciale pe acțiuni/cu răspundere limitată.

În general, transformările se realizau prin adoptarea unor hotărâri de guvern prin care se enumerau întreprinderile care se transformau în societăți pe acțiuni.

Potrivit art. 20 alin. (1) și art. 21 din Legea nr. 15/1990, societățile comerciale nou înființate aveau ca acționar/asociat unic statul român, poziție deținută până la momentul transferării în tot sau în parte a acțiunilor/părților sociale către diverse persoane fizice sau juridice, din România sau din străinătate.

Prin intermediul art. 20 alin. (2) din Legea nr. 15/1990, s-a menționat că bunurile din patrimoniul societăților nou înființate se aflau în proprietatea acestora, cu excepția celor dobândite cu alt titlu.

Înainte de anii 1990, fostele întreprinderi de stat dețineau o serie de terenuri în vederea desfășurării propriului obiect de activitate, însă această deținere nu se realiza în baza unui drept de proprietate ci, de multe ori, în baza unui drept de folosință acordat de diverse autorități ale statului comunist.

În timpul deținerii terenurilor, unele dintre fostele întreprinderi de stat au edificat o serie de construcții de locuințe în vederea închirierii acestora către proprii angajați.

Față de aceste împrejurări, la momentul transformării unei foste întreprinderi de stat într-o societate comercială pe acțiuni, societatea dobânda în patrimoniu drepturile deținute de fosta întreprindere de stat, mai precis dreptul de folosință asupra terenurilor, precum și dreptul de proprietate asupra blocurilor cu destinația de locuințe.

Ulterior, societatea comercială urma un proces de privatizare totală sau parțială.

După momentul privatizării, o serie de societăți s-au văzut confruntate cu o serie de cereri formulate de angajații chiriași care, în baza Legii nr. 85/1992, solicitau vânzarea locuințelor de serviciu deținute.

În foarte multe cazuri, între societățile comerciale privatizate și chiriași au fost generate o serie de litigii, care, în esență, vizau două poziții diametral opuse: (i) poziția societăților, în sensul că lor nu li se aplica Legea nr. 85/1992 sau se aplică în condiții restrictive, și (ii) poziția chiriașilor, care considerau că li se aplicau prevederile Legii nr. 85/1992.

Pe parcursul soluționării acestor litigii, atât Înalta Curte de Casație și Justiție, cât și Curtea Constituțională a României și-au exprimat pozițiile în numeroase rânduri.

### **3.2. Poziția Curții Constituționale a României**

Prin decizia nr. 10/08.03.1994, publicată în Monitorul Oficial nr. 114/05.05.1994, Curtea Constituțională a României a reținut următoarele:

*„(...) Astfel, dacă ne raportăm la cazul dedus judecății, trebuie menționată obligația statului de a crea condițiile necesare pentru creșterea calității vieții [art. 134 alin. (2) lit. f) din Constituție] și mai ales de a lua măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent [art. 43 alin. (1) din Constituție].*

*Prin art. 7 din Legea nr. 85/1992 legiuitorul realizează o măsură în acest sens, asigurând chiriașilor dreptul și prioritatea în cumpărarea de locuințe, măsură legitimată prin funcțiile ce sunt stabilite în Constituție.*

*Din examinarea textului rezultă că aceste locuințe: sunt construite din fondurile unităților economice sau bugetare de stat până la data intrării în vigoare a legii; se vând titularilor contractelor de închiriere, care sunt sau nu sunt angajații unităților proprietare; nu trebuie să fie locuințe de intervenție.*

*O asemenea măsură este fără îndoială în litera și spiritul Constituției.*

*Nu trebuie neglijat că legislația de după 22 decembrie 1989 a transformat practic un drept de administrare, pe care întreprinderile și instituțiile bugetare îl aveau asupra patrimoniului lor, într-un drept de proprietate.*

*Aceasta transformare nu poate fi o măsură arbitrară prin care unii cetățenii să fie defavorizați în beneficiul altora, știut fiind ca aceste bunuri erau rezultatul eforturilor tuturor.*

*Ar fi contrar principiilor dreptului și chiar regulilor tradiționale privind proprietatea ca, deodată, o unitate economică «transformată» într-o societate comercială să devină proprietara absolută asupra unor bunuri «moștenite» cu înlăturarea abuzivă a cetățenilor care în calitatea lor de angajați sau foști angajați au contribuit la formarea acestui patrimoniu.*

*Dacă legiuitorul ar fi admis un asemenea lucru, chiar el s-ar fi situat în afara legitimității.*

*De aceea legiuitorul, prin art. 7, stabilește o normă de justiție socială și economică, dând posibilitatea chiriașilor să cumpere locuințele la construirea cărora direct sau indirect, în vechiul sistem statal-juridic, au contribuit.*

*Ca atare, dispozițiile art. 7 din Legea nr. 85/1992 sunt nu numai conforme literei și spiritului art.41 și al art.135 din Constituție, ci și legitimate din punct de vedere economic, social și moral”.*

*Prin decizia nr. 26/23.03.1994, publicată în Monitorul Oficial nr. 143/06.06.1994, Curtea Constituțională a României a reținut aceleași argumente cu cele expuse în decizia precedentă.*

*Prin decizia nr. 68/14.06.1994, publicată în Monitorul Oficial nr. 284/06.10.1994, Curtea Constituțională a României a reținut următoarele:*

*„(...) art. 41 din Constituție dă legii posibilitatea de a stabili conținutul și limitele dreptului de proprietate.*

*Astfel, deși în proprietatea societăților comerciale sau a regiilor autonome au intrat și locuințele construite din fondurile proprii, legiferarea, ulterior adoptării Constituției, a opțiunii ca fiecare chiriaș din asemenea locuințe să devină proprietar nu poate fi privită decât numai ca o limită stabilită de lege (art. 41 din Constituție) a dreptului de proprietate exercitat de societatea comercială în al cărei patrimoniu se află locuințele construite din fondurile proprii ale întreprinderii, așa cum de altfel tot o limită este și exceptarea de la vânzare a locuințelor de intervenție;*

*(...) se asigură chiriașilor dreptul și prioritatea la cumpărarea locuințelor, dând astfel expresie dispozițiilor art. 43 alin. (1) și ale art. 134 alin. (2) lit. f) din Constituție cu privire la obligația statului de a crea condiții necesare pentru creșterea calității vieții și mai ales de a lua măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent;*

*(...) este o normă de justiție socială și economică, dând posibilitatea chiriașilor să cumpere locuințele la construirea cărora au contribuit direct sau indirect, în vechiul sistem statal juridic. Ca atare, dispozițiile sale sunt nu numai conforme literei și spiritului art. 41 și art. 135 din Constituție, ci și legitimate din punct de vedere economic, social și moral”.*

Prin decizia nr. 40/2000, publicată în Monitorul Oficial nr. 242/01.06.2000, Curtea Constituțională a României a reținut următoarele:

*„S-a mai reținut, de asemenea, că art. 7 din Legea nr. 85/1992 este constituțional și în cazul privatizării societății comerciale din fondurile căreia s-a construit locuința ce a făcut obiectul vânzării, deoarece obligația de vânzare către chiriași, prevăzută de dispozițiile Legii nr. 85/1992, este o obligație în rem, deci în considerarea obiectului (locuința construită din fondurile unității economice sau bugetare), până la data intrării în vigoare a legii, iar nu o obligație în personam, deci în considerarea faptului că societatea comercială era cu capital de stat, iar ulterior s-a privatizat.*

*Schimbarea deținătorilor capitalului social al societății comerciale, ca urmare a privatizării, prin vânzarea de acțiuni, în proporție de 70%, nu determină stingerea obligațiilor anterioare existente în sarcina acesteia, întrucât ele privesc societatea comercială ca debitor al obligațiilor respective, iar nu pe deținătorii capitalului social, în calitate de titulari ai acțiunilor, ce configurează, sub aspect juridic, acest capital”.*

Prin decizia nr. 324/2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 101/05.02.2002, Curtea Constituțională a României a reținut următoarele:

*„Având în vedere că nu au intervenit elemente noi de natură să determine reconsiderarea jurisprudenței Curții, atât soluțiile, cât și considerentele cuprinse în deciziile anterioare își păstrează valabilitatea și în prezenta cauză.*

*Faptul că, în acest caz, autorul excepției nu critică obligativitatea înstrăinării locuințelor, ci prețul de vânzare al acestora, nu privește constituționalitatea textului criticat, fiind o problemă de opțiune legislativă.*

*Legiuitorul a înțeles să stabilească prețul de vânzare într-un quantum care să permită chiriașilor să-și poată exercita efectiv dreptul la cumpărarea locuințelor, în cazul unui preț ridicat dreptul acestora devenind iluzoriu.*

*De aceea nu poate fi reținută nici încălcarea prevederilor art. 1 din primul Protocol adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale”.*

Prin decizia nr. 270/2002, publicată în Monitorul Oficial nr. 879/06.12.2002, Curtea Constituțională a României a reținut următoarele:

*„Examinând excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 10 alin. (4) din Legea nr. 85/1992, republicată, Curtea constată că acestea nu contravin prevederilor constituționale invocate.*

*Acest text de lege face referire numai la modalitatea concretă de atribuire a terenurilor pe care se găsesc locuințele dobândite prin vânzare-cumpărare în condițiile Legii nr. 85/1992.*

*Deci acest articol nu prevede o expropriere, ci o trecere a terenurilor în proprietatea deținătorilor de locuințe, foști chiriași ai acestora, dobândite prin cumpărare de la unitățile economice sau bugetare de stat, atribuirea terenurilor făcându-se integral sau proporțional cu cota-parte din dreptul de proprietate asupra construcției respective”.*

Prin decizia nr. 278/2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 565/06.08.2003, Curtea Constituțională a României a reținut următoarele:

*„S-a apreciat în soluția dată de Curte, în sensul constituționalității textului art. 7 din legea menționată, că prin aceste prevederi a fost consacrată «o normă de justiție socială,*

*întrucât s-a dat posibilitatea chiriașilor să cumpere locuințele la construirea cărora au participat direct sau indirect în vechiul sistem statal-juridic».*

*În cazul privatizării unităților din ale căror fonduri a fost construită locuința ce a făcut obiectul vânzării, obligația de vânzare către chiriași, prevăzută de dispozițiile Legii nr. 85/1992, este – astfel cum a statuat Curtea Constituțională – o obligație in rem, deci în considerarea obiectului (locuința construită din fondurile unității economice sau bugetare), iar nu o obligație in personam, care ar fi avut în considerare societatea comercială ce a luat naștere pe calea privatizării”.*

Prin decizia nr. 223/2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 532/14.06.2004, Curtea Constituțională a României a reținut următoarele:

*„Cu acele privilegii, Curtea a statuat că prin dispozițiile art. 7 din Legea nr. 85/1992, republicată, a fost consacrată «o normă de justiție socială, întrucât dau posibilitatea chiriașilor să cumpere locuințele la construirea cărora au contribuit direct sau indirect în vechiul sistem statal-juridic.*

*În cazul privatizării unităților din ale căror fonduri a fost construită locuința ce a făcut obiectul vânzării, obligația de vânzare către chiriași, prevăzută de dispozițiile Legii nr. 85/1992, este – astfel cum a statuat Curtea Constituțională – o obligație in rem, deci în considerarea obiectului (locuința construită din fondurile unității economice sau bugetare), iar nu o obligație in personam, care ar fi avut în considerare societatea comercială ce a luat naștere pe calea privatizării».*

*În ceea ce privește dispozițiile art. 1 din Legea nr. 85/1992, republicată, Curtea a constatat că acest text nu prevede o expropriere, ci o trecere în proprietatea deținătorilor de locuințe, foști chiriași ai acestora, a locuințelor și a terenurilor aferente acestor locuințe dobândite prin cumpărare de la unitățile economice sau bugetare de stat, atribuirea terenurilor făcându-se integral sau proporțional cu cota-parte din dreptul de proprietate asupra construcției respective”.*

Prin decizia nr. 252/2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 713/06.08.2004, Curtea Constituțională a României a reținut următoarele:

*„Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că, deși în proprietatea societăților comerciale sau a regiilor autonome au intrat și locuințele construite din fondurile proprii, legiferarea, ulterior adoptării Constituției, a posibilității ca fiecare chiriaș al unei asemenea locuințe să devină proprietar nu poate fi privită decât ca o limitare legală a dreptului de proprietate al persoanelor juridice respective.*

*Însă prin dispozițiile legale criticate se consacră o normă de justiție socială, chiriașii având posibilitatea să cumpere locuințele la construirea cărora au contribuit direct sau indirect în vechiul sistem statal-juridic”.*

Prin decizia nr. 437/2009, publicată în Monitorul Oficial nr. 393/10.06.2009, Curtea Constituțională a României a reținut următoarele:

*„În cazul privatizării unităților din ale căror fonduri a fost construită locuința ce a făcut obiectul vânzării, obligația de vânzare către chiriași, prevăzută de dispozițiile Legii nr. 85/1992, este – astfel cum a statuat Curtea Constituțională – o obligație in rem, instituită în considerarea bunului (locuința construită din fondurile unității economice sau bugetare),*

iar nu o obligație în personam, reglementată în considerarea persoanei, societatea comercială ce a luat naștere pe calea privatizării”.

Prin decizia nr. 268/2015, publicată în Monitorul Oficial nr. 513/09.07.2015, Curtea Constituțională a României a reținut următoarele:

„În jurisprudența sa anterior menționată, Curtea Constituțională a reținut, în esență, că dispozițiile de lege criticate dau posibilitatea chiriașilor să cumpere locuințele la construirea cărora au contribuit direct sau indirect în vechiul sistem statal-juridic.

S-a apreciat că aceste dispoziții de lege sunt nu numai conforme literei și spiritului art. 44 din Constituție, ci și legitime din punct de vedere economic, social și moral. Curtea a reținut că, deși în proprietatea societăților sau a regiilor autonome au intrat și locuințele construite din fondurile proprii, legiferarea, ulterior adoptării Constituției, a posibilității ca fiecare chiriaș al unei asemenea locuințe să devină proprietar nu poate fi privită decât ca o limitare legală a dreptului de proprietate al persoanelor juridice respective.

În cazul privatizării unităților din ale căror fonduri a fost construită locuința ce a făcut obiectul vânzării, obligația de vânzare către chiriași, prevăzută de dispozițiile Legii nr. 85/1992, este – astfel cum a statuat Curtea Constituțională – o obligație în rem, instituită în considerarea obiectului (locuința construită din fondurile unității economice sau bugetare), iar nu o obligație în personam, reglementată în considerarea subiectului, societatea ce a luat naștere pe calea privatizării”.

Din analiza coroborată a deciziilor emise de Curtea Constituțională a României se poate trage concluzia că opinia acestei instanțe a fost, în esență, potrivit celor expuse în continuare.

Statul român avea obligația constituțională de a genera condițiile necesare pentru creșterea calității vieții [art. 134 alin. (2) lit. f) din Constituție].

Statul român avea obligația constituțională de a adopta măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent [art. 43 alin. (1) din Constituție].

Prin instituirea mecanismului juridic prin care fostele întreprinderi de stat (devenite societăți pe acțiuni după anul 1990) erau obligate să vândă locuințele edificate din fondurile proprii, statul român își îndeplinea obligațiile constituționale expuse la par. precedente.

În baza Legii nr. 15/1990, fostele întreprinderi de stat, reorganizate sub forma de societăți comerciale beneficiau de o transformare patrimonială, în sensul că dreptul de folosință asupra locuințelor edificate din fondurile proprii se transforma, *ope legis*, în drept de proprietate.

Transformarea dreptului de folosință într-un drept de proprietate nu putea să fie arbitrară și astfel să aducă atingere drepturilor unor cetățeni, față de faptul că, în esență, edificarea locuințelor fusese rezultatul contribuției tuturor angajaților sau foștilor angajați ai fostei întreprinderi comuniste.

Mecanismul vânzării locuințelor edificate din fondurile întreprinderilor de stat către angajații care le ocupau cu contracte de închiriere, reprezenta o normă de justiție socială și economică.



Obligația societăților comerciale rezultate din transformarea unor foste întreprinderi de stat de a vinde anumite locuințe către chiriași reprezenta o limitare a dreptului de proprietate privată a societății, limitare permisă de cadrul constituțional.

Obligația societăților comerciale rezultate din transformarea unor foste întreprinderi de stat de a vinde anumite locuințe către chiriași avea natura unei obligații *in rem* (în considerarea obiectului vânzării), iar nu *in personam* (în considerarea faptului că societatea comercială era de stat sau fusese privatizată).

Privatizarea societății comerciale nu determina încetarea obligației de vânzare a locuințelor, deoarece obligația incumbă societății independent de structura capitalului social (societate de stat sau societate privatizată).

Transferul dreptului de proprietate asupra terenurilor aferente locuințelor către cumpărători nu reprezenta o expropriere a societății comerciale vânzătoare, ci un mod legal de transfer al dreptului de proprietate, în condițiile legii.

### 3.3. Poziția Înaltei Curți de Casație și Justiție

Prin decizia nr. 5/21.01.2008, dată în soluționarea unui recurs în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 673/30.09.2008, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, a reținut următoarele:

*„Așadar, obligația de vânzare a acestor imobile este una in rem, în raport cu natura obiectului (locuință construită din fondurile unităților economice sau bugetare, până la data intrării în vigoare a legii), și nu o obligație in personam, derivată din calitatea de chiriaș la data intrării în vigoare a legii.*

*Ca urmare, pentru a beneficia de dispozițiile Legii nr. 85/1992, solicitantul trebuie să aibă calitatea de chiriaș în momentul realizării acordului de voință (data înaintării cererii de cumpărare), și nu la data intrării în vigoare a legii.*

*De altfel, rațiunea acestei interpretări este impusă nu numai de conținutul neechivoc al textelor de lege menționate, dar și de scopul adoptării acestei legi, care este acela de a crea posibilitatea ca oricare chiriaș al unei locuințe construite din fondurile unităților economice sau bugetare de stat să devină proprietar al locuinței respective, prin cumpărare, în anumite condiții de preț și creditare”.*

Din analiza acestei decizii rezultă că instanța supremă, în acord cu opinia Curții Constituționale a României, consideră că obligația de vânzare a locuințelor avea natura unei obligații *in rem* (prin luarea în considerare a obiectului vânzării – locuința edificată din fondurile unei întreprinderi de stat).

Prin decizia nr. 3/03.04.2013, dată în soluționarea unui recurs în interesul legii, publicată în Monitorul Oficial nr. 188/03.04.2013, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, a reținut următoarele:

*„În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu alta destinație construite din fondurile*

statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat, republicată, stabilește ca aceste prevederi instituie o obligație legală pentru societățile comerciale cu capital integral privat, devenite proprietare prin privatizare, de a vinde locuințele construite din fondurile statului sau ale unităților economice ori bugetare de stat anterior intrării în vigoare a Legii nr. 85/1992, cu excepțiile prevăzute de lege”.

Și prin această decizie de îndrumare instanța supremă a reținut natura obligației de vânzare a locuinței edificate din fondurile întreprinderilor de stat ca fiind o obligație *in rem*.

În aceeași măsură, prin această decizie, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut ca obligația de vânzare este una legală, ce se aplică inclusiv întreprinderilor de stat transformate în societăți comerciale și ulterior privatizate.

Cu alte cuvinte, obligația de a vinde viza în principiu obiectul acesteia (locuința edificată din fondurile unei întreprinderi de stat pana la data intrării în vigoare a Legii nr. 85/1992), independent de subiectul de drept care o deținea ulterior anului 1992 (întreprindere de stat, societate comercială cu capital integral de stat, societate comercială privatizată integral/parțial).

#### 4. Noțiunea de teren aferent construcției vândute

Prevederile art. 10 alin. (3) din Legea nr. 85/1992 vorbesc de dobândirea dreptului de proprietate asupra „terenului aferent construcției” înstrăinate:

„Dreptul de proprietate prevăzut la alin. (1) se dobândește și asupra terenului aferent clădirii, așa cum a fost determinat prin autorizația de construire sau prin fișele tehnice de măsurători ale terenului aferent clădirii”.

În practică s-a pus problema stabilirii înțelesului și întinderii noțiunii de „teren aferent construcției” respectiv dacă această noțiune se interpreta restrictiv (în sensul că era vizat numai terenul de sub construcție) sau, din contra, se interpreta extensiv (atât terenul de sub construcție cât și terenul ce excedează această suprafață).

Marea parte a instanțelor au interpretat noțiunea de „teren aferent construcției” în sens restrictiv, respectiv în sensul că vizat era numai terenul de sub construcție:

„Prin art. 10 s-a prevăzut doar ca odată cu vânzarea locuințelor potrivit art. 1, 2 și 7 se va transmite și dreptul de proprietate pe cote-părți asupra părților din imobil ce nu se pot folosi decât în comun, respectiv părțile din construcții aflate în coproprietate fortată, instalațiile și terenul aferent construcției, ceea ce înseamnă terenul de sub construcție, iar nu transmiterea cu titlu gratuit a terenului liber de construcții. De altfel, faptul ca alineatul trei nu se refera și la terenul liber de construcții, ci doar la terenul de sub construcție rezulta și din trimiterea la autorizația de construire pentru determinarea suprafeței de teren la care are dreptul cumpărătorul (...)<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Sentința civilă nr. 9003/17.05.2012 pronunțată de Judecătoria Sectorului 1 București (www.rolii.ro).

Din ansamblul textelor de lege citate se poate observa că legiuitorul a urmărit, prin prevederile invocate de reclamant, să asigure atribuirea în proprietate a terenurilor aferente construcțiilor. Acest aspect reiese cu certitudine din cadrul legii și nu necesită nicio interpretare. Din actele și lucrările dosarului se constată că terenul despre care face vorbire reclamantul nu se încadrează în categoria acestora, ci reprezintă o suprafață ce depășește construcția, situație reglementată de art. 26 alin. (3) din Legea nr. 112/1995. Or, pentru acest caz nu se poate dispune restituirea în natură, deoarece s-a prevăzut expres că aceste suprafețe de teren rămân în proprietatea statului. De asemenea, se poate observa că nu există niciun alt text de lege care să permită, în anumite condiții, atribuirea în proprietatea unei persoane private a terenului ce excede suprafața aferentă construcției, în situația în care este exploatată de către solicitant (...)<sup>2</sup>;

În ceea ce privește terenul în suprafață de 36,00 mp cu destinația de curți-construcții ce a făcut obiectul contractului de închiriere, instanța reține că prin disp. art. 16 alin 3 din Legea nr. 85/1992 s-a reglementat expres obiectul material al contractului de vânzare-cumpărare ca fiind exclusiv locuința de serviciu și terenul aferent acesteia, neexistând instituită prin lege obligația pârâtei de a vinde și terenul cu destinația curți-construcții (...)<sup>3</sup>;

Este evident ca alin. (3) care face referire la terenul aferent clădirii – ce a fost dobândit în proprietate la momentul înstrăinării construcției 94,74 mp – nu poate fi confundat cu alin. (4), pentru care se aplica procedura legii 18/1991 și care se refera la terenul aferent, altul decât cel de sub construcție și care este destinat utilizării normale a imobilului (...)<sup>4</sup>.

Au existat și instanțe care au interpretat extensiv noțiunea de „teren aferent construcției”, în sensul că această noțiune se referă atât la terenul de sub construcție, cât și la terenul ce excedează suprafața construită și care este necesar unei utilizări corespunzătoare a locuinței:

„Cum în cauză terenul aferent construcției nu a fost individualizat de părți, instanța urmează a stabili înțelesul noțiunii «teren aferent clădirii». Astfel, instanța arată că terenul aferent construcției cuprinde terenul de sub construcție dar și terenul utilizat pentru căi de acces strict necesare unei folosiri normale a construcției, neputându-se admite că acesta suprafață ar cuprinde terenul aferent curții și grădinii, pentru că altfel s-ar da posibilitatea reclamantului să stabilească întinderea acestui drept prin îngrădirea unei suprafețe de teren pe care o consideră necesară, în mod aleatoriu (...)<sup>5</sup>;

«Terenul aferent» la care fac referire prevederile legale menționate reprezintă tot ceea ce ține de respectiva construcție, adică și suprafața construită, dar și diferența de teren necesară utilizării normale a locuinței, astfel că nu are nici o relevanță faptul că prin contract li s-a atribuit reclamantilor doar terenul de 50,32 mp în indiviziune (...)<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Sentința civilă nr. 5171/23.06.2017 pronunțată de Judecătoria Sectorului 1 București (www.rolii.ro).

<sup>3</sup> Sentința civilă nr. 5847/19.09.2019 pronunțată de Judecătoria Sectorului 1 București (www.rolii.ro).

<sup>4</sup> Decizia civilă nr. 2516/05.10.2012 pronunțată de Tribunalul București, Secția a V-a Civilă (www.rolii.ro).

<sup>5</sup> Sentința civilă nr. 6100/12.04.2013 pronunțată de Judecătoria Craiova.

<sup>6</sup> Sentința civilă nr. 458/23.01.2015 pronunțată de Judecătoria Constanța.

În opinia noastră, față de conținutul legal al textului art. 10 alin. (3) din Legea nr. 85/1992 care definește întinderea dreptului de proprietate asupra terenului prin raportare la autorizația de construire a întregului imobil, apreciem că noțiunea de „*teren aferent construcției*” poate avea ambele înțelesuri în practică.

De exemplu, dacă printr-o autorizație de construire s-a prevăzut că pe un teren de 500 mp se va edifica un singur bloc cu o amprență la sol de 300 mp, iar fiecărui apartament îi revine o cotă indiviză din întreg terenul, atunci noțiunea de „*teren aferent construcției*” ar trebui interpretată extensiv prin raportare atât la terenul de sub construcție, cât și cel care depășește amprența la sol a construcției.

În sens contrar, dacă, în exemplul de mai sus, autorizația de construire prevede că fiecărui apartament îi revine o cotă indiviză numai din terenul de sub construcție, atunci noțiunea de „*teren aferent construcției*” ar trebui să fie interpretată restrictiv prin raportare numai la terenul de sub construcție.

În cazurile în care în autorizația de construire (mai precis în documentația care a stat la baza emiterii acesteia) nu se specifică nimic sau, după caz, acest document nu a existat sau nu mai există, considerăm ca noțiunea de „*teren aferent construcției*” ar trebui să fie interpretat restrictiv, în sensul că în discuție este numai cota indiviză din dreptul de proprietate aferent terenului de sub construcție.

Opinia noastră are la bază o serie de argumente.

În primul rând, noțiunea de „*teren aferent unei construcții*” nu este o noțiune singulară în cadrul dreptului pozitiv.

Spre exemplu, aceasta noțiune este folosită și în cadrul Legii nr. 112/1995, care prin art. 26 alin. (3) prevede:

*„Suprafețele de teren preluate de stat sau de alte persoane juridice, aflate la data de 22 decembrie 1989 în posesia acestora și care depășesc suprafața aferentă construcțiilor, rămân în proprietatea statului”.*

Cu alte cuvinte, în cadrul acestui act normativ, prin noțiunea de „*teren aferent unei construcții*” se înțelege numai terenul de sub construcție.

În al doilea rând, noțiunea de „*teren aferent unei construcții*” este departajată clar de noțiunea de „*teren aferent curții/grădinii*” prin intermediul Legii nr. 18/1991 care prin art. 27 alin. (2<sup>3</sup>) stabilește:

*„În cazul terenurilor aferente casei de locuit și anexelor gospodărești, precum și curții și grădinii din jurul acestora, care nu au fost cooperativizate, deținătorii sau moștenitorii acestora, inclusiv cei care au cumpărat imobilul potrivit prevederilor Legii nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, cu modificările ulterioare, pot solicita, la cerere, comisiei județene emiterea titlului de proprietate în condițiile prezentei lege (...)”.*

În al treilea rând, trebuie ținut cont și de obiectul concret al Legii nr. 85/1992, care a urmărit să asigure o măsură socială și economică pentru chiriași prin raportare la un obiect principal constând într-o construcție: locuința edificată din fondurile unei întreprinderi de stat, iar nu prin raportare la teren, acesta fiind subsumat prin raportare la caracterul accesoriu față de obiectul principal (locuința).

## 5. Modalitatea concretă de dobândire a dreptului de proprietate asupra terenului

Textul art. 10 alin. (3) din Legea nr. 85/1992 este susceptibil de mai multe interpretări pentru că folosește sintagme ușor confuze: (i) pe de o parte, se prevede că odată cu dobândirea locuinței se dobândește și dreptul de proprietate asupra terenului aferent (ceea ce conduce la ideea potrivit căreia prin simpla încheiere a contractului de vânzare se dobândește și dreptul de proprietate asupra terenului), (ii) pe de alta parte, se prevede că terenul se atribuie prin ordin al prefectului (ceea ce ar conduce către ideea că în lipsa emiterii ordinului prefectului cumpărătorul locuinței nu are un drept de proprietate asupra terenului aferent).

În sensul ambelor ipoteze s-au pronunțat și instanțele judecătorești.

O mare parte dintre instanțe au considerat că, pentru dobândirea dreptului de proprietate asupra terenului, este necesară emiterea ordinului prefectului:

*„De altfel, trebuie ținut cont și împrejurarea că Legea nr. 18/1991 este anterioară Legii nr. 85/1992, astfel încât condițiile prevăzute de art. 36 din Legea fondului funciar nu putea fi îndeplinite, în mod obiectiv, la data încheierii contractului de vânzare-cumpărare, întrucât nu mai exista noțiunea de atribuire în folosință a terenului din perspectiva Legii nr. 85/1992, Legea fondului funciar făcând referire la situații existente anterior intrării sale în vigoare. Este evident că instanța de fond nu putea retine ca fiind neîndeplinită condiția atribuirii în folosință, impusă de art. 36, din moment ce, la data intrării în vigoare a Legii fondului funciar, nu era reglementată instituția vânzării de locuințe din fondurile statului conform Legii nr. 85/1992. Dacă s-ar merge pe o asemenea interpretare, art. 10 alin. (4) ar fi lipsit de finalitate și nu s-ar aplica niciodată, cu atât mai mult cu cât terenul aferent a fost închiriat de către reclamantii (...);*

*În mod corect ambele instanțe au reținut că reclamanta își legitimează calitatea procesuală activă, art. 3 alin. (2) și art. 14 din Decretul-Lege nr. 61/1990 și art.10 din Legea nr. 85/1992 conferindu-i dreptul de a solicita și proprietatea asupra terenului aferent construcției cumpărate. Pentru a dobândi însă dreptul de proprietate asupra acestui teren, art.10 alin. (4) din Legea nr. 85/1992 face trimitere la procedura prevăzută de art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 republicată, pe care reclamanta nu a urmat-o și nu a formulat cerere pentru atribuirea terenului prin ordin al prefectului (...);*

*Dobândirea dreptului de proprietate asupra cotei de teren aferentă imobilului apartament în temeiul art. 10 din Legea nr. 85/1992, așa cum s-a solicitat în principal de reclamantă, nu poate fi reținută de instanță întrucât, potrivit alin. (4) al articolului invocat, pentru persoanele care dobândesc locuințele în condițiile Decretului-lege nr. 61/1990 și ale prezentei legi, atribuirea în proprietate a terenului se face în condițiile art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991\*, fiind necesară astfel formularea unei cereri de către titularul dreptului de folosință, atribuirea terenului realizându-se prin ordin al prefectului (...);*

<sup>7</sup> Decizia civilă nr. 2516/05.10.2012 pronunțată de Tribunalul București, Secția a V-a Civilă (www.rolli.ro).

<sup>8</sup> Decizia civilă nr. 412/R/28.04.2010 pronunțată de Curtea de Apel Timișoara.

<sup>9</sup> Sentința civilă nr. 3293/26.05.2010 pronunțată de Judecătoria Bistrița (www.rolli.ro).

Astfel, condițiile speciale prevăzute de art. 36 alin. (2) aplicate și interpretate prin coroborare cu dispozițiile art. 10 din Legea nr. 85/1992, conduc cu certitudine la ideea că acțiunea cererea reclamanților este întemeiată, deoarece ne aflăm în situația unor construcții dobândite conform Legii nr. 85/1992, iar legea prevede că sunt îndreptățiți la constituirea dreptului de proprietate proprietarii actuali ai construcțiilor, deci persoanele care au dobândit proprietatea acestora și folosința terenului (...) <sup>10</sup>;

Astfel, din alin. (3) și (6) ale textului invocat rezultă că dreptul de proprietate pe cote-părți în cazul clădirilor cu mai multe locuințe se dobândește și asupra terenului aferent clădirii, proporțional cu suprafața construită a locuințelor. Însă acest drept nu se dobândește nici tacit, nici implicit, în temeiul legii, așa cum susțin apelanții, ci prin ordin al Prefectului, aplicabile fiind disp. art. 36 alin. (2) din L. 18/1991. Astfel, reținem că L. 85/1992 în alin. (4) al art. 10 prevede că persoanele care dobândesc locuințele în temeiul DL 61/1990, dar și în temeiul prezentei legi (adică a L. 85/1992) dobândesc terenul prin atribuire în cond. art. 36 alin. (2) din L. 18/1991. Nu are importanță că acest ultim temei legal se referă la terenuri intravilane, atribuite în folosință veșnică (...), important este faptul că legea aplicabilă (L. 85/1992) face trimitere la un text, care se aplică, prin asemănare, și în situația dată. Ca urmare, reclamanții nu au altceva de făcut decât să facă demersurile necesare pentru atribuirea de teren, gratuit, prin ordin al prefectului, în cote părți proporțional cu suprafața construită a spațiului cumpărat, în cond. art. 10 alin. (6) din L. 85/1992 și ale art. 36 alin. (2) din L. 18/1991 (...) <sup>11</sup>”.

O altă parte a instanțelor au considerat că, direct prin încheierea contractului de vânzare asupra locuinței, se dobânda și dreptul de proprietate asupra terenului aferent:

„Astfel, potrivit art. 10 din Legea nr. 85/1992 alin. (1), în cazul în care într-o clădire sunt mai multe locuințe și spații cu altă destinație, o dată cu dreptul de proprietate asupra acestora se dobândește și dreptul de proprietate pe cote părți de construcții și instalații, precum și asupra dotărilor care, prin natura lor, nu se pot folosi decât în comun, iar potrivit alin. (3), dreptul de proprietate prevăzut la alin.1 se dobândește și asupra terenului aferent clădirii, așa cum a fost determinat prin autorizația de construire sau prin fișele tehnice de măsurători ale terenului aferent clădirii (...) <sup>12</sup>;

Din formularea utilizată de legiuitor în dispozițiile art. 10 din Legea nr. 85/1992, rezultă explicit faptul că textul de lege se aplică nu doar clădirilor cu destinația de locuință, ci și spațiilor cu altă destinație, astfel cum este cazul în speță. Pe cale de consecință, ținând cont de faptul că reclamanta a făcut dovada cu înscrisurile depuse în probațiune că este proprietara sediului Camerei de C\_\_\_\_\_ Călărași, prin efectul dispozițiilor legale mai sus citate, se constată că aceasta a de venit proprietar și asupra suprafeței de teren de 73,08 mp, reprezentând cota-indiviză aferentă imobilului ce constituie sediul Camerei de C\_\_\_\_\_ Călărași, situat în M\_. Călărași, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, cod xxxxxx, fostă \_\_\_\_\_ . BBB... <sup>13</sup>;

<sup>10</sup> Sentința civilă nr. 10169/26.05.2011 pronunțată de Judecătoria Iași (www.rolii.ro).

<sup>11</sup> Decizia civilă nr. 67/21.02.2014 pronunțată de Tribunalul Sibiu.

<sup>12</sup> Sentința civilă nr. 978/28.01.2015 pronunțată de Judecătoria Craiova (www.rolii.ro).

<sup>13</sup> Sentința civilă nr. 2092/15.10.2019 pronunțată de Judecătoria Călărași.

Conform art. 14, în cazul în care într-o clădire, prin aplicarea dispozițiilor prezentului Decret-Lege, locuințele și spațiile cu alte destinații, aparțin unor proprietari diferiți (ca și în cazul speței de față), aceștia au dreptul de proprietate sau de folosință, pe durata existenței construcției comune, asupra terenului aferent, asupra spațiilor auxiliare, dotărilor și utilităților comune, precum și asupra tuturor bunurilor accesorii care, prin natura lor, nu pot fi folosite decât în comun. Față de prevederile legale arătate și de disp. art. 10 din Legea nr. 85/1992, instanța apreciază că autorul reclamanților a dobândit în virtutea legii un drept de proprietate pe cote părți asupra terenului aferent locuinței și doar după ce se va stabili întinderea acestuia, dacă nu vor avea acces la drumul public, vor avea interes să promoveze o acțiune în acest sens (...) <sup>14</sup>;

Prin urmare, stabilindu-se că acțiunea în constatare este admisibilă iar că transmiterea dreptul de proprietate a operat ope legis în favoarea reclamantului, instanța mai are de lămurit problema întinderii dreptului de proprietate de care se bucură reclamantul. Potrivit art. 10 alin. (3) din Legea nr. 85/1992 dreptul de proprietate prevăzut la alin.1 se dobândește și asupra terenului aferent clădirii, așa cum a fost determinat prin autorizația de construire sau prin fișele tehnice de măsurători ale terenului aferent clădirii (...) <sup>15</sup>;

Prin urmare, în cazul cumpărării, în condițiile Legii nr. 85/1992, unei locuințe situate într-o clădire cum mai multe astfel de spații, cumpărătorul dobândește, ope legis, și dreptul de proprietate asupra terenului aferent clădirii, în cotă indiviză, indiferent de forma actului translativ și de specificarea sau nu în cuprinsul acestuia a faptului că se înstrăinează și cota indiviză din dreptul de proprietate asupra terenului (...) <sup>16</sup>.

În fine, alte instanțe au considerat că dobândirea dreptului de proprietate asupra terenului se realiza direct ope legis, prin simpla încheiere a contractului de vânzare asupra locuinței, însă tot trebuia parcursa procedura administrativă privind emiteria ordinului prefectului:

„Prin urmare, instanța apreciază că terenurile care nu depășesc suprafața aferentă construcțiilor, respectiv cele care asigură o utilizare normală a construcției, se dobândesc în virtutea legii în proprietate, odată cu achiziționarea construcției cu destinația de locuință, situația acestui drept urmând a fi rezolvată ulterior pe cale administrativă, respectiv prin ordin al p \_\_\_\_\_, conform art. 36 din Legea nr. 18/1991 (...) <sup>17</sup>;

Față de dispozițiile anterior enunțate se constată că alineatul 3 din textul de lege menționat și instituie regula potrivit căreia în cazul clădirilor cu mai multe locuințe – cum este și cazul reclamanților B \_\_\_\_\_ - dreptul de proprietate asupra terenului aferent clădirii și asupra spațiilor comune se dobândește pe cote părți. Prin urmare, proprietatea terenului aferent locuinței se dobândește pe cote-părți prin efectul Legii nr. 85/1992, iar atribuirea se face în condițiile art. 36 alineat 2 din Legea nr. 18/1991 (...) <sup>18</sup>;

<sup>14</sup> Sentința civilă nr. 223/31.01.2012 pronunțată de Judecătoria Dorohoi (www.rolii.ro).

<sup>15</sup> Sentința civilă nr. 6100/12.04.2013 pronunțată de Judecătoria Craiova.

<sup>16</sup> Decizia civilă nr. 1182/16.06.2016 pronunțată de Tribunalul Vâlcea.

<sup>17</sup> Sentința civilă nr. 458/23.01.2015 pronunțată de Judecătoria Constanța.

<sup>18</sup> Decizia civilă nr. 1085/17.05.2018 pronunțată de Tribunalul Dolj.

*Având în vedere că textul de lege face trimitere în mod exclusiv la alineatul 2 al art. 36 din Legea nr.18/1991, nu există nicio justificare pentru a corobora alineatul 2 cu restul dispozițiilor cuprinse în articolul 36. Prin urmare, proprietatea terenului aferent locuinței se dobândește prin efectul Legii nr. 85/1992, iar atribuirea se face în condițiile art. 36 alineat 2 din Legea nr. 18/1991 (...)»<sup>19</sup>.*

Din punctul nostru de vedere, dobândirea dreptului de proprietate asupra terenului aferent construcției se realizează diferențiat după cum societatea comercială (fosta întreprindere de stat) are, la momentul încheierii contractului de vânzare, emis sau nu certificatul de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor.

După cum am menționat în cadrul cap. precedent (3.1.), în baza Legii nr. 15/1990, la momentul transformării unei foste întreprinderi de stat într-o societate comercială se realiza și un transfer al drepturilor din patrimoniul fostei întreprinderi în patrimoniul societății nou create.

Prin intermediul art. 20 alin. (2) din Legea nr. 15/1990 s-a menționat că bunurile din patrimoniul societăților nou înființate se aflau în proprietatea acesteia, cu excepția celor dobândite cu alt titlu.

Înainte de anii 1990, fostele întreprinderi de stat dețineau o serie de terenuri în vederea desfășurării propriului obiect de activitate, însă această deținere nu se realiza în baza unui drept de proprietate, ci, de multe ori, în baza unui drept de folosință acordat de diverse autorități ale statului comunist.

În principiu, mecanismul juridic prin care terenurile ajungeau în folosința anumitor întreprinderi, era următorul: (i) terenurile se aflau în patrimoniul diverselor persoane fizice/juridice cu titlu de drept de proprietate privată, (ii) statul român proceda la naționalizarea terenurilor prin diverse forme (ex. exproprieri fără plata despăgubirilor, preluări în fapt, diverse contracte de donație încheiate în mod fictiv, preluări în fapt etc.), (iii) autoritățile statului român acordau un drept de folosință asupra terenurilor către fostele întreprinderi de stat, în baza solicitărilor acestora.

Față de aceste împrejurări, la momentul transformării unei foste întreprinderi de stat într-o societate comercială pe acțiuni, societatea dobânda în patrimoniu drepturile deținute de fosta întreprindere de stat, mai precis dreptul de folosință asupra terenurilor, iar nu dreptul de proprietate așa cum ar părea la o simplă citire a textului art. 20 alin. (2) din Legea nr. 15/1990.

În același sens este și opinia Înaltei Curți de Casație și Justiție, care, prin decizia nr. 18/17.10.2011, pronunțată în soluționarea unui recurs în interesul legii, decizie publicată în Monitorul Oficial nr. 892/16.12.2011, a reținut următoarele:

*„(...) în situația societăților comerciale privatizate, foste unități de stat, nici nu există aporturi în natură ale asociaților la constituirea lor, patrimoniul acestora fiind format din bunurile date în administrare sau în folosință în perioada anterioară anului 1990 (...)”.*

<sup>19</sup> Decizia civilă nr. 4875/21.11.2019 pronunțată de Tribunalul Argeș.



Poziția Înaltei Curți concordă și cu alte decizii de speță:

*„Conform art. 645 C. civ., legea este unul din modurile în care se poate dobândi proprietatea, însă potrivit art. 20 alin. (2) din Legea nr. 15/1990, societățile comerciale constituite prin reorganizarea fostelor unități economice de stat sunt proprietare asupra bunurilor din patrimoniul lor numai dacă acestea nu le-au fost atribuite cu alt titlu. Or, prin decizia nr. 243 din 8 iunie 1990, imobilul care face obiectul cauzei a fost transmis în administrare, și nu în proprietate. Bunul fiind transmis recurentei numai în administrare, conform părții a doua a art. 20 alin. (2) din Legea nr. 15/1990, acest drept nu s-a transformat în drept de proprietate la momentul intrării în vigoare a legii, așa cum susține recurenta<sup>20</sup>;*

*Este adevărat că, potrivit art. 20 alin. (2) din Legea nr. 15/1990, «bunurile din patrimoniul societăților comerciale sunt proprietatea acestora, cu excepția celor dobândite cu alt titlu», dar intimatei-pârâte SC A. SA i s-au transmis imobilele ce au făcut obiectul contractului de vânzare-cumpărare în administrare, și nu în proprietate, instanța de apel aplicând greșit dispozițiile legale evocate<sup>21</sup>.*

Cu alte cuvinte, la momentul înființării, societățile comerciale nu dobândeau automat și dreptul de proprietate asupra terenului pe care se aflau edificate blocurile de locuințe.

În schimb, față de faptul că blocurile de locuințe fuseseră edificate din fondurile fostelor întreprinderi de stat, dreptul de proprietate asupra acestora se transfera din patrimoniul întreprinderilor în patrimoniul noilor societăți comerciale.

Față de această împrejurare, la nivelul apariției Legii nr. 85/1992, marea majoritate a societăților comerciale rezultate din transformarea fostelor întreprinderi de stat avea în patrimoniu următoarele drepturi: (i) un drept de proprietate asupra locuințelor edificate din fondurile proprii și (ii) un drept de folosință asupra terenului aferent.

În aceste condiții, atunci când societățile vindeau locuințele, acestea nu puteau transmite decât dreptul de proprietate asupra acestora, iar nu și asupra terenurilor, pentru că asupra acestora nu dețineau decât un drept de folosință, iar nu de proprietate.

Tocmai de aceea, legiuitorul român a realizat o trimitere din Legea nr. 85/1992 către Legea nr. 18/1991, deoarece acest din urma act normativ conține prevederi legale care pot conduce la transformarea unui drept de folosință într-un veritabil drept de proprietate.

În aceste situații, apreciem că trimiterea art. 10 alin. (3) teza finală din Legea nr. 85/1992 către aplicarea prevederilor art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 este pe deplin justificată.

---

<sup>20</sup> ÎCCJ, secția civilă și de proprietate intelectuală, decizia nr. 5275/23.09.2004 publicată în Revista Română de Drept al Afacerilor nr 3/30.06.2005.

<sup>21</sup> ÎCCJ, Secția comercială, decizia nr. 1273/23.03.2011, publicată în Revista Română de Jurisprudență nr. 5/31.05.2011.

Prevederile art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 permit transformarea unui drept de folosință într-un drept de proprietate cu privire la terenurile proprietatea de stat.

Or, atâta timp cât societățile comerciale nu obțineau certificate de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, dreptul de proprietate asupra acestora rămânea în proprietatea statului român.

În același sens este și poziția Înaltei Curți de Casație și Justiție:

*„Actul normativ prevede în mod expres că până la eliberarea certificatului de atestare a dreptului de proprietate, societățile plătesc în continuare taxele legale, ulterior emiterii certificatului de atestare a dreptului de proprietate achitând obligațiile fiscale, în conformitate cu prevederile legale. Deci, doar certificatul de atestare a dreptului de proprietate reprezintă dovada dreptului de proprietate asupra terenurilor, doar acest act urmând a fi intabulat și înscris în evidențele fiscale pentru stabilirea impozitelor și taxelor datorate la bugetul local”<sup>22</sup>.*

Cu alte cuvinte, în aceste cazuri, prin încheierea contractelor de vânzare se putea transfera în patrimoniul cumpărătorilor numai dreptul de folosință asupra terenurilor (singurul drept care exista în patrimoniul societăților comerciale vânzătoare), urmând ca, pe urmă, cumpărătorii să solicite transformarea dreptului de folosință într-un drept de proprietate prin mecanismul juridic oferit de art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991.

În schimb, dacă, la momentul încheierii contractului de vânzare (ex. anul 2000), societatea vânzătoare deținea certificatul de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenului pe care se află edificată construcția, atunci dreptul de proprietate asupra terenului se transfera, în mod automat, prin simpla încheiere a contractului de vânzare.

În aceste din urmă cazuri, apreciem că nu mai este necesară sesizarea autorităților în vederea emiterii ordinului prefectului, deoarece, în baza art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, numai un drept de folosință poate fi transformat în drept de proprietate, transformarea unui drept de proprietate tot într-un drept de proprietate fiind un nonsens juridic.

De altfel, nu trebuie uitat că, odată cu emiterea certificatului de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, acestea își schimbă titularul dreptului de proprietate de la statul român la societatea comercială.

Or, în aceste condiții, prevederile art. 36 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 nu mai au cum să fie aplicabile, deoarece: (i) aceste prevederi se aplică numai pentru terenurile proprietate de stat, (ii) Instituția Prefectului nu are cum să dispună prin intermediul unui ordin de terenul aflat în proprietatea unui subiect de drept particular.

---

<sup>22</sup> ÎCCJ, Secția comercială, decizia nr. 396/27.01.2011, publicată în Revista Română de Jurisprudență nr. 5/31.05.2011.

Faptul că, odată cu emiterea certificatului de atestare a dreptului de proprietate privată, nu se mai poate emite ordinul prefectului este confirmată și de o parte a practicii judiciare:

*„Ulterior dobândirii de către societatea comercială a certificatului de atestare a dreptului de proprietate asupra terenului, dispozițiile referitoare la atribuirea terenului către cumpărătorul locuinței, în temeiul legii fondului funciar, nu mai sunt aplicabile, această lege nereglementând posibilitatea eliberării unui titlu de proprietate pentru un teren care se află deja în proprietatea unei societăți comerciale, indiferent dacă societatea comercială respectivă a rămas în continuare sub controlul statului sau s-a privatizat. În consecință, concluzia care rezultă din dispozițiile legale menționate este aceea că prevederile referitoare la atribuirea terenului în baza Legii nr. 18/1991, cuprinse în art. 10 din Legea nr. 85/1992, nu sunt aplicabile în cazul în care societatea comercială are certificat de atestare a dreptului de proprietate pe acel teren (...)”<sup>23</sup>.*

## 6. Concluzii

Mecanismul juridic prin care persoanele care au cumpărat locuințe în baza Legii nr. 85/1992 dobândesc și dreptul de proprietate asupra terenurilor aferente acestora este interpretat în mod diferit de la instanță la instanță.

Cu toate acestea, indiferent de varianta de interpretare, un aspect este cert: dobânditorii locuințelor au dreptul să dobândească și dreptul de proprietate asupra terenurilor aferente.

---

<sup>23</sup> Decizia civilă nr. 705/08.11.2012 pronunțată de Tribunalul Călărași.