

H.G. NR. 834/1991. LEGALITATEA (NELEGALITATEA) CERTIFICATULUI DE ATESTARE A DREPTULUI DE PROPRIETATE PRIVATĂ ASUPRA TERENURILOR (PARTEA A II-A)



Av. Răzvan Nicolae POPESCU
Partener, „Dumitru, Popescu și Asociații” S.P.A.R.L.,
Membbru, DPA Legal Team

Abstract

The attestation certificate of the private property right represents an act through which certain companies justify the existence of the property right regarding certain land surface.

The nullity (illegality) of an attestation certificate of the private property right can lead a company into the impossibility of proving the property right over a land, being able to generate a series of negative legal consequences (eg: loss of a process, the cesation of some pre – contractual negotiations, blocking a trasanction etc.).

The present material presents, briefly: (i) the validity conditions regarding the issue of the certificates and their content form the court perspective – continuation, (ii) the legal remedies through which the validity of a certificate can be challenged (annulement action, illegality exception), (iii) the terms within which the legal remedies can be exercised.

In the first part of the present material were dealt the below: (i) the legal framework applicable to certificates, (ii) the opinions expressed by the Constitutional Court of Romania, regarding the legal framework which substantiates the certificate issuance, (iii) the opinions expressed by the High Court of Cassation and Justice regarding the legal framework related to the certificates issuance, (iv) the validity conditions regarding the issuance of the certificates and their content from the court's perspective – Part I.

Keywords: *Law no. 15/1990, H.G. no. 834/1991, Law no. 554/2004, Nullity, Illegality, Exception of illegality, Certificate of attestation of private property right.*

1. Preambul

Certificatul de atestare a dreptului de proprietate privată reprezintă un act prin care anumite societăți comerciale își justifică existența dreptului de proprietate cu privire la anumite suprafețe de teren.

Nulitatea (nelegalitatea) unui certificat de atestare a dreptului de proprietate privată poate conduce o societate comercială la imposibilitatea dovedirii dreptului de proprietate asupra unui teren, putând astfel să genereze o serie de consecințe juridice negative (ex. pierderea unui proces, încetarea unor negocieri precontractuale, blocarea unei tranzacții etc.).

Prezentul material prezintă, în mod succint: (i) condițiile de validitate privind emiterea certificatelor și conținutul acestora din perspectiva instanțelor judecătorești - continuare, (ii) remediile legale prin care se poate contesta valabilitatea unui certificat (acțiunea în anulare, excepția de nelegalitate), (iii) termenele în care pot fi exercitate remediile legale.

În prima parte a prezentului material au fost tratate următoarele: (i) cadrul juridic legal aplicabil certificatelor, (ii) opiniile exprimate de Curtea Constituțională a României privind cadrul legal care fundamentează emiterea certificatelor, (iii) opiniile exprimate de Înalta Curte de Casație și Justiție privind cadrul legal aferent emiterii certificatelor, (iv) condițiile de validitate privind emiterea certificatelor și conținutul acestora din perspectiva instanțelor judecătorești - partea I.

2. A doua condiție de legalitate a emiterii certificatului de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor

Potrivit art. 1 din H.G. nr. 834/1991, a doua condiție privind valabila emitere a unui certificat de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor constă în existența unei necesități a terenului pentru realizarea obiectului de activitate al societății.

Ceea ce trebuie subliniat este faptul că nu toate terenurile deținute în folosință/ administrarea fostelor întreprinderi de stat puteau forma, în mod automat, obiectul emiterii certificatelor, ci numai cele care erau necesare în vederea realizării obiectului de activitate al societăților comerciale nou înființate.

De exemplu, presupunând că o fostă întreprindere de stat primea de la statul comunist o suprafață de 10.000 mp în folosință, în măsura în care societatea comercială (succesoarea în drepturi a fostei întreprinderi) avea nevoie, în vederea realizării propriului obiect de activitate numai de o suprafață de 5.000 mp, atunci numai pentru această suprafață se putea obține certificatul de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor.

În ceea ce privește necesitatea, legislația a impus fiecărei societăți în parte obligația de a menționa care este suprafața terenului necesară în vederea realizării propriului obiect de activitate, suprafața pentru care se solicită emiterea certificatului de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor. În acest sens, fiecare societate comercială era ținută și este ținută (legislația permițând obținerea certificatelor și în prezent) să întocmească un document intitulat Anexa nr. 2.

În acest sens sunt prevederile art. 14 lit. c) din Criteriile nr. 2.665/1992 privind stabilirea și evaluarea terenurilor aflate în patrimoniul societăților comerciale cu capital de stat emise de Ministerul Finanțelor Publice și din Criteriile 1C/311/1992 privind stabilirea și evaluarea terenurilor aflate în patrimoniul societăților comerciale cu capital de stat:

„Documentațiile pe baza cărora urmează să se elibereze certificatul de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor aflate în patrimoniul societăților comerciale cu capital de stat trebuie să cuprindă următoarele: c) situația privind stabilirea terenurilor aflate în patrimoniul societăților comerciale cu capital de stat (anexa nr. 2)”.

Totodată, în modelul Anexei nr. 2 din cadrul Criteriilor expuse anterior se menționează rubricile ce se impun a fi completate:

1. suprafața deținută în baza unui titlu;
2. suprafața rezultată din măsurătorile topografice;
3. suprafața necesară obiectului de activitate.

Lipsa necesității terenului în vederea realizării obiectului de activitate afectează legalitatea emiterii certificatului, putând conduce la aplicarea sancțiunii nulității actului emis.

În același sens este și optica constantă a instanțelor judecătorești:

„Certificatul de atestare a dreptului de proprietate nr. x din 31 iulie 2006 a fost emis de MEC în favoarea societății pârâte, cu respectarea dispozițiilor legale aplicabile în această materie, respectiv H.G.R. nr. 834/1991, Criteriile 2665/1992 ale MEF în aplicarea art. 20 din Legea nr. 15/1990, SNP P. SA este îndreptățită să beneficieze de aceste dispoziții legale întrucât imobilul în cauză se află în patrimoniul său în anul 1990, îi fusese transmis în administrate prin Decretul CS al RPR nr. 124/1964, și este necesar desfășurării activității conform obiectului său de activitate, statuat de art. 5 din O.U.G. nr. 49/1997, pe teren aflându-se clădiri și amenajări în care își desfășoară activitatea pârâtea¹.

Față de dispozițiile legii, instanța trebuie să stabilească dacă terenul în suprafață de 35.280 mp pentru care s-a emis certificatul contestat este, la data emiterii certificatului de atestare, necesar desfășurării obiectului de activitate al societății pârâte².

În ceea ce privește condiția ca aceste terenuri să fie necesare desfășurării activității conform obiectului lor de activitate, Curtea reține că și din raportul de expertiză judiciară întocmit de expert Keller Viktor în dosarul x/245/2011 aflat la filele 56 și urm. rezultă că întreg terenul deținut anterior de reclamant este ocupat de detalii de sistematizare și de construcții supra și subterane proprietate a (...) urmare se confirmă încă odată faptul că terenurile respective erau necesare desfășurării activității (...)³.

¹ Sentința nr. 79/07.05.2009, pronunțată de Curtea de Apel Ploiești, Secția Comercială, Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

² Sentința nr. 65/28.04.2015, pronunțată de Curtea de Apel Bacău, Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

³ Sentința nr. 113/17.06.2015, pronunțată de Curtea de Apel Iași, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

În concluzie, în raport de toate aceste împrejurări de fapt și de drept, Curtea reține în esență că, contrar susținerilor acesteia, pârâta societate comercială, nu avea în obiectul de activitate și activități educative și culturale prin creșe și grădinițe și, ca urmare, greșit a cuprins certificatul de atestare emis în cauză și imobilul în litigiu, nefiind așadar îndeplinită și cea de-a doua condiție cerută de art.1 din H.G. nr. 834/1991...⁴.

Potrivit art. 1 din H.G. nr. 834/1991 «terenul aflat în patrimoniul societăților comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, trebuie să fie necesar desfășurării activității conform obiectului lor de activitate». Pentru determinarea aspectului referitor la necesitatea desfășurării activității specifice pe acele terenuri, Curtea reține concluziile expertului ing. Ș. Ciobotarenco expuse în expertiza inițială (f. 120-123, vol. III), precum și în răspunsul la obiecțiunile ulterioare ale părților (f.150-153, vol. III și f. 5-7, vol. IV). Astfel, a explicat expertul că atelierul de tâmplărie, amplasat pe terenul în discuție era necesar desfășurării obiectului de activitate al S.C. Construcții Feroviare S.A. (...)⁵.

În acest sens, Curtea reține că, din conținutul art.1 din H.G. nr. 834 din 14 decembrie 1991, act normativ pe baza căruia s-a emis certificatul contestat, rezultă fără echivoc că doar terenurile «necesare desfășurării activității conform obiectului de activitate», aflate în administrarea societăților comerciale cu capital de stat, puteau face obiectul recunoașterii dreptului de proprietate, transformarea dreptului de administrare în drept de proprietate nerealizându-se deplin drept și pentru toate suprafețele pe care o unitate economică de stat le ocupa până în anul 1989⁶.

Din informațiile furnizate rezultă că la acest moment reclamanta se află în faliment, procedură care este ireversibilă, conform Legii nr. 85/2006, în temeiul art. 107 alin. (1) lit. a) b) și c) din Legea nr. 85/2006 dispunându-se intrarea în faliment prin procedură generală a (0-11). Prin urmare, în condițiile în care societatea reclamantă și-a încetat activitatea, aflându-se în procedura falimentului, sens în care va putea desfășura doar activitățile ce sunt necesare în vederea derulării procedurii lichidării, conform art. 47 alin. (7) din Legea nr. 85/2006, instanța constata că M.L. SA. nu îndeplinește toate condițiile pentru eliberarea de către CGMB a certificatului de atestare a dreptului de proprietate, condiția esențială prevăzută în mod expres de art. 1 din H.G. nr. 834/1991, fiind aceea ca terenurile pentru care se solicită eliberarea certificatului să fie necesare desfășurării activității, conform obiectului de activitate, condiție nerealizată în speță⁷.

În plus, instanța constată că procedura prevăzută de H.G. nr. 834/1991 este destinată obținerii certificatului de atestare a dreptului de proprietate pentru imobile necesare

⁴ Sentința nr. 255/03.11.2014, pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

⁵ Sentința civilă nr. 68/15.12.2015, pronunțată de Curtea de Apel Cluj, Secția a III - a Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

⁶ Sentința nr. 75/21.02.2011, pronunțată de Curtea de Apel Iași, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

⁷ Sentința civilă nr. 5894/22.09.2015, pronunțată de Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

desfășurării activității conform obiectului lor de activitate (art. 1). În situația particulară a reclamantei, această nemaidesfășurând activitate specifică, cererea sa este lipsită de interes⁸.

Din interpretarea H.G. nr. 834/1991, rezultă că pentru a putea solicita eliberarea certificatului de atestare a dreptului de proprietate asupra unor terenuri, societatea comercială, trebuie să îndeplinească următoarele condiții: - Să facă dovada că terenul menționat se afla, la data înființării societății în patrimoniul acesteia; - Dovada că suprafețele de teren solicitate sunt necesare în prezent, pentru desfășurarea activității, potrivit obiectului de activitate⁹.

Conform certificatului de înregistrare emis de Oficiul Registrului Comerțului Bihor la data de 2.06.2003 (fila 39), la data întocmirii documentației pentru eliberarea certificatului de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor, reclamanta desfășura activitatea de închiriere și subînchiriere a bunurilor imobiliare proprii sau închiriate. Astfel, cum rezultă din fișa societății, emisă de Oficiul Registrului Comerțului Bihor la data de 28.04.2009, reclamanta și-a schimbat obiectul principal de activitate în anul 2003 (fișa 33). Ca urmare a faptului că nu mai desfășoară obiectul de activitate pentru care a fost autorizată, construcțiile aflate în incintă fiind închiriate către terțe persoane, este evident că reclamantei nu îi mai sunt aplicabile prevederile H.G. nr. 834/199¹⁰.

Cerința necesității trebuie raportată la un anumit moment, care poate fi: (i) momentul înființării noii societăți comerciale (când operează transmiterea patrimoniului de la fosta întreprindere socialistă către nouă societate comercială) sau (ii) momentul solicitării emiterii certificatului de atestare a dreptului de proprietate privată (când există posibilitatea că societatea să aibă un alt obiect de activitate decât la înființare și/sau să desfășoare alte activități economice decât la înființare etc.).

Cu privire la acest aspect, în practica instanțelor nu există un punct de vedere unitar.

O parte a instanțelor consideră că necesitatea trebuie raportată la momentul înființării societății comerciale, fiind lipsite de relevanță eventualele modificări în actele societare (ex. modificarea obiectului de activitate), respectiv activitățile desfășurate în prezent:

„În ceea ce privește condiția ca aceste terenuri să fie necesare desfășurării activității conform obiectului lor de activitate, Curtea reține că societatea desfășura activități specifice obiectului secundar de activitate, respectiv cultură vegetală, creșterea animalelor, producția, prelucrarea și conservarea cărnii - terenul situat în Vatra P. fiind necesar realizării și desfășurării acestor activități. În plus, pe suprafața de 6886mp, S.C.R. SA erau amplasate construcții aferente sectorului zootehnic, o atare construcție - anexă existând și

⁸ Decizia nr. 219/11.06.2019, pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, Secția a II-a Civilă (www.rolii.ro).

⁹ Sentința civilă nr. 2973/15.07.2020, pronunțată de Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

¹⁰ Sentința nr. 84/CA/25.03.2011, pronunțată de Curtea de Apel Oradea, Secția Comercială și de Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

în prezent așa cum rezultă din planul de amplasament - planșa 1, de la raportul de expertiză (fila 342, dosar vol. I). Prin urmare, se confirmă încă odată faptul că terenul respectiv era necesar desfășurării activității S .C.R. SA, fiind lipsit de relevanță faptul că în prezent, nu mai există în prezent un atare obiect de activitate¹¹.

În privința condiției ca acest teren să fie necesar desfășurării activității Curtea va observa că și această condiție este îndeplinită. Aceasta deoarece textul actului normativ se referă la data apariției Legii nr. 15/1990 și nu la momentul actual cum consideră din eroare reclamantii. La acel moment, documentația tehnică și raportul de expertiză relevă existența unor hale, sere, canale, platforme betonate, decantoare care erau în funcțiune fiind necesare desfășurării activității și constituind active ale noii societăți comerciale înființate¹².

În schimb, o altă parte a instanțelor consideră că necesitatea trebuie raportată la momentul solicitării emiterii certificatului prin raportare la obiectul de activitate al societății comerciale din această perioadă, respectiv la activitățile efectiv desfășurate:

„Relevante în dovedirea împrejurării că la data emiterii certificatului de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor nr. x (3.03.2011) terenurile în litigiu nu erau necesare desfășurării activității societății CNMPN R. SA sunt cele două declarații testimoniale administrate pe parcursul judecății. Nu este lipsit de importanță în economia cauzei nici faptul că pârâta CNMPN R. SA, beneficiara actului administrativ contestat, se află în procedura reglementată de Legea nr. 85/2006 încă din anul 2009, activitatea acesteia fiind întreruptă¹³.

Așadar, având în vedere că actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, reclamantul trebuia să facă dovada, în condițiile art. 1169 din Codul civil, că, la data de 14.04.2003, data emiterii acestuia, terenul pentru care s-a atestat dreptul de proprietate, nu era necesar desfășurării obiectului de activitate al acesteia, dovadă care însă nu a fost făcută¹⁴.

Nici condiția **ca** terenul să fie necesar desfășurării obiectului **sau** de activitate nu este îndeplinită. În primul rând, instanța **constată că la data** înființării firmei - 1990 - obiectul **sau** de activitate **era** de transport **marfă și reclamanta** deținea parc auto specific. După **data** privatizării și **la data** soluționării cererii reclamantei prin Hotărârea CGMB nr. 223/23.04.2019, **reclamanta are ca obiect de activitate** transport mărfuri, iar **la** sediul principal - închirierea și subînchirierea bunurilor imobiliare proprii **sau** închiriate. Ori din certificatul ONRC **rezultă că reclamanta nu mai** deține alte sedii secundare deci are doar sediul principal, deci teoretic și practic nu desfășoară activitate de transport mărfuri - **fila** 191 vol. I. Din **adresa** DITL sector 5 **depusă la fila** 192-194 vol. I, **rezultă că**

¹¹ Sentința nr. 141/12.11.2018, pronunțată de Curtea de Apel Iași, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro)

¹² Sentința civilă nr. 274/05.04.2012, pronunțată de Curtea de Apel Cluj, Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro)

¹³ Sentința civilă nr. 286/06.04.2012, pronunțată de Curtea de Apel Cluj, Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro)

¹⁴ Sentința civilă nr. 65/28.04.2015, pronunțată de Curtea de Apel Bacău, Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro)

reclamanta a deținut mijloace de transport auto mici până în 2015 doar. Deci din toate actele rezultă că reclamanta nu are ca obiect de activitate transport mărfuri pentru a îi fi necesare terenuri pentru parcare, ci desfășoară activitate de închiriere bunuri imobile¹⁵.

Conform certificatului de înregistrare emis de Oficiul Registrului Comerțului Bihor la data de 2. 06. 2003 (fila 39), la data întocmirii documentației p. eliberarea certificatului de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor, reclamanta desfășura activitatea de închiriere și subînchiriere a bunurilor imobiliare proprii sau închiriate . Astfel cum rezultă din fișa societății, emisă de Oficiul Registrului Comerțului Bihor la data de 28.04.2009, reclamanta și-a schimbat obiectul principal de activitate în anul 2003 (fișa 33). Ca urmare a faptului că nu mai desfășoară obiectul de activitate pentru care a fost autorizată, construcțiile aflate în incintă fiind închiriate către terțe persoane, este evident că reclamantei nu îi mai sunt aplicabile prevederile H.G. nr. 834/1991”¹⁶.

Apreciem că a doua orientare jurisprudențială este în acord cu litera și spiritul H.G. nr. 834/1991 și al Legii nr. 15/1990.

La baza teoriei noastre stau argumentele expuse în continuare.

În primul rând, prin chiar conținutul art. 1 din H.G. nr. 834/1991, legiuitorul a făcut o distincție clară între condiția deținerii terenului în patrimoniu (la data înființării) și condiția necesității terenului în vederea realizării obiectului de activitate autorizat (fără o trimitere tot la data înființării).

În al doilea rând, certificatul de atestare se poate emite oricând (anii 1990, anii 2000, anul 2021 etc.), caz în care condiția necesității trebuie raportată în concret, de la caz la caz, în funcție de circumstanțele în care se regăsește societatea solicitantă a actului.

De exemplu, astfel cum s-a reținut și în practica judiciară expusă mai sus, există posibilitatea ca la momentul înființării o anumită societate să fie autorizată în vederea desfășurării unui anumit obiect de activitate, iar după o perioadă (10-20 ani) aceasta să-și schimbe obiectul de activitate, caz în care necesitatea trebuie raportată la data solicitării actului.

Mai mult, tot cum s-a reținut în practica judiciară, anumite societăți intră sub imperiul legii insolvenței, fiind chiar în procedura falimentului, caz în care acestea nu mai au posibilitatea legală de a-și desfășura propriul obiect de activitate, caz în care condiția necesității iarăși trebuie raportată la data solicitării actului.

În al treilea rând, chiar legiuitorul român a acceptat teza potrivit căreia un teren într-o anumită suprafață poate să fie necesar la un anumit moment dat, iar ulterior, să fie necesar numai într-o oarecare măsură.

În acest sens, trebuie remarcată procedura ce se degajă din cuprinsul H.G. nr. 834/1991 care stabilește că nu toate terenurile deținute de fostele întreprinderi

¹⁵ Sentința civilă nr. 2973/15.07.2020, pronunțată de Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

¹⁶ Sentința nr. 84/CA/25.03.2011 pronunțată de Curtea de Apel Oradea, Secția Comercială și de Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

de stat pot forma obiectul emiterii certificatului, ci numai cele care sunt (în continuare) necesare realizării obiectului de activitate.

Cu alte cuvinte, s-a recunoscut, pe cale legislativă, că anumite terenuri erau necesare sub imperiul statului comunist în vederea desfășurării activității de către fostele întreprinderi de stat, în timp ce numai o parte din acestea puteau fi necesare și noilor societăți comerciale.

Această modificare a suprafețelor terenurilor este în deplin acord cu modificarea factorilor de producție (ex. dezvoltarea tehnologică, desființarea anumitor construcții, edificarea de noi unități de producție, schimbarea planurilor de afaceri etc.).

În concluzie, în măsură în care o anumită societate comercială obține un certificat de atestare a dreptului de proprietate privată cu privire la un teren pentru care nu dovedește, în concret, că îi este necesar în vederea desfășurării propriului obiect de activitate, intervine sancțiunea nulității (nelegalității) certificatului emis.

3. A treia condiție de legalitate a emiterii certificatului de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor

Potrivit art. 6 din H.G. nr. 834/1991, a treia condiție de validitate în privința emiterii unui certificat de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor se referă la evaluarea terenurilor la valoarea de circulație.

Lipsa unui raport de expertiză, prin care să se stabilească valoarea de circulație, reprezintă un adevărat impediment în privința emiterii certificatului.

În același sens este și optica constantă a instanțelor judecătorești:

„Valoarea terenurilor evaluate la data depunerii cererii de eliberare a certificatului de atestare este importantă, întrucât potrivit art. 6 alin. (3) din H.G. nr. 831/1991 modificată prin H.G. nr. 107/2008: valoarea actualizată cu indicele de inflație până la data evaluării, se include, potrivit legii, în patrimoniul societăților comerciale, iar capitalul social al acestora se majorează conform dispozițiilor art. 113 lit. f) și art. 210 din Legea nr. 31/1990. Întrucât reclamanta nu a înțeles să îndeplinească obligația de a depune documentația privind evaluarea terenurilor pentru care a solicitat eliberarea certificatului de atestare a dreptului de proprietate, refuzul pârâtului de a elibera certificatul nu poate fi considerat nejustificat¹⁷.

Prin urmare, în mod corect a apreciat prima instanță că este justificat refuzul pârâtului de a elibera certificatul pe motiv că reclamanta nu a făcut dovada evaluării terenurilor la valoarea de piață conform art. 6 alin. (1) din H.G. nr. 834/1991 modificată prin H.G. nr. 107/2008, în vigoare de la data de 4.02.2008¹⁸.

¹⁷ Sentința administrativă nr. 709/05.04.2011, pronunțată de Tribunalul Alba, Secția Comercială și de Contencios Administrativ (www.rolii.ro).

¹⁸ Decizia nr. 3187/22.11.2011, pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

Din interpretarea H.G. nr. 834/1991 rezultă că pentru a putea solicita eliberarea certificatului de atestare a dreptului de proprietate asupra unor terenuri, societatea comercială, trebuie să îndeplinească următoarele condiții: - Dovada raportului de evaluare în conformitate cu dispozițiile art. 6 alin. (1) și (2) din H.G. nr. 834/1991; Condițiile enumerate mai sus trebuie îndeplinite cumulativ¹⁹.

Astfel, H.G. nr. 834/1991 reglementează două modalități de stabilire a valorii terenului, în funcție de scopul urmărit prin această stabilire, și anume: modalitatea prevăzută de art. 6 alin. (1) de evaluare a terenului la valoarea de piață pentru emiterea certificatului de atestare a dreptului de proprietate și modalitatea prevăzută de art. 6 alin. (3), de actualizare a valorii de piață cu indicele prețurilor de consum în scopul majorării capitalului social²⁰.

4. Contestarea legalității certificatului pe cale de acțiune

Certificatul de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor reprezintă un act administrativ cu caracter individual, în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004.

În același sens este și optica constantă a instanțelor judecătorești:

„Certificatul de atestare a dreptului de proprietate a fost emis în cadrul procedurii speciale reglementate în Hotărârea Guvernului nr. 834/1991, fiind întocmit de Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor, care funcționează ca autoritate a administrației publice centrale. Instanța de fond a stabilit judicios că acest certificat reprezintă un act administrativ supus controlului judecătoresc, în condițiile Legii nr. 29/1990, și față de natura juridică a actului contestat, a respins corect excepția de necompetență materială²¹.

Natura juridică a certificatului de atestare a dreptului de proprietate este aceea a unui act administrativ de autoritate, constitutiv de drepturi. Împrejurarea că din acel act se nasc și efecte juridice subsecvente de drept civil nu-i modifică natura juridică, deoarece nu schimbă structura raporturilor care au prezidat emiterea lui și nici caracterul de autoritate al actului respectiv²².

Fiind un act administrativ cu caracter individual comunicat numai anumitor subiecte de drept destinate (ex. către societatea în favoarea căreia se emite) problema care se pune în practică se referă la momentul când începe curgerea termenului de contestare pentru orice alt subiect de drept (ex. o persoană interesată).

¹⁹ Sentința civilă nr. 2973/15.07.2020, pronunțată de Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

²⁰ Sentința civilă nr. 4493/28.06.2011, pronunțată de Curtea de Apel București, Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

²¹ Decizia nr. 182/22.01.2003, pronunțată de Curtea Supremă de Justiție, Secția de Contencios Administrativ (www.rolii.ro).

²² Sentința nr. 556/19.10.2017, pronunțată de Curtea de Apel Craiova, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

Potrivit art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, un act administrativ cu caracter individual adresat unui anumit subiect de drept poate fi contestat și de către un alt subiect de drept, în termen de 30 de zile de la momentul când cel din urmă a luat cunoștință de conținutul actului, pe orice cale.

Luarea la cunoștință, pe orice cale, de conținutul unui act administrativ cu caracter individual este un aspect care ține de probele administrate, în concret, în cadrul fiecărui dosar de instanță în parte.

Cu toate acestea, practica judiciară românească tinde să generalizeze o metodă specifică de cunoaștere, de către toată lumea, a conținutului anumitor acte administrative.

În acest sens, față de faptul că certificatele de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor reprezintă veritabile acte de proprietate asupra unor imobile, instanțele consideră că momentul începerii curgerii termenului de contestare al acestora coincide cu momentul înscrierii certificatelor în registrele de publicitate imobiliară (înscrierea dreptului de proprietate asupra terenului pentru care s-a emis certificatul în cartea funciară).

Prezentăm, în continuare, o hotărâre care explică pe larg raționamentul „înscriere în carte funciară = luare la cunoștință”:

„Având în vedere că reclamanții sunt terți față de certificatul de atestare, neexistând obligația comunicării către acestea, nu sunt incidente dispozițiile art. 11 alin. (1) care stabilesc termenul de prescripție de 6 luni pentru formularea acțiunii în contencios administrativ, ci dispozițiile art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, care instituie termenul de decădere de 1 an, calculat în cazul reclamantei de la data la care aceasta a luat cunoștință de actul vătămător. Potrivit art. 22, 26 și 27 din Legea nr. 7/1996 a Cadastrului și publicității imobiliare, republicată, înscrierea în cartea funciară a certificatului de proprietate marchează data la care dreptul de proprietate asupra respectivului imobil devine opozabil terților, nefiind obligatorie și nici posibilă comunicarea acesteia terților. De la această dată începe să curgă termenul de un an, prevăzut de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, acesta fiind un termen de decădere, potrivit dispozițiilor art. 11 alin. 5 teza a II-a”²³.

Hotărârea nu este una izolată, ci este în deplină concordanță cu practica, aproape unanimă, a instanțelor judecătorești din toată țară:

„Prin urmare, prin efectul transcrierii, certificatul de atestare a dreptului de proprietate contestată a devenit opozabil erga omnes și, de la această dată a început să curgă termenul prevăzut de art. 11 din Legea nr. 554/2004 relativ la sesizarea instanței de contencios”²⁴.

În speță, susținerea apărătorului reclamantului Z.D.I., în sensul că certificatul de atestare atacat nu a fost comunicat reclamanților, nu poate fi primită, deoarece suprafețele

²³ Sentința civilă nr. 101/15.01.2014, pronunțată de Curtea de Apel București, Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

²⁴ Sentința nr. 384/31.10.2014, pronunțată de Curtea de Apel Craiova, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

de teren din certificatul de atestare a u fost înscrise în Cartea Funciară a localității R., de către pârâta S.C.O. P. S.A., potrivit documentațiilor cadastrale întocmite (după cum rezultă din completarea raportului de expertiză - fila 254), astfel că actul atacat a devenit opozabil erga omnes²⁵.

Fiind în prezența unui act juridic ce atestă existența în patrimoniul pârâtei a unui drept real suspus publicității imobiliare în condițiile Legii 7/1996, modificată și completată, momentul luării la cunoștință a existenței acestuia coincide cu momentul înscrierii certificatului în Cartea funciară, când dreptul proprietate al titularului certificatului a devenit opozabil erga omnes, de la această dată curgând termenul de un an prevăzut de art. 11 alin. (2) pentru contestarea actului administrativ²⁶.

Or, în cauză, reclamantii au formulat acțiunea la 10.09.2013, mult după împlinirea termenului de 1 an, astfel cum se prevede în art. 11 alin. (2) din Legea nr.554/2004, termen calculat de la data luării la cunoștință de actele administrative contestate, respectiv data când dreptul de proprietate al societății pârâte a fost înscris în cartea funciară. De la data efectuării transcrierii, respectiv intabulării, dreptul real al societății pârâte a devenit opozabil erga omnes și prin îndeplinirea formalităților de publicitate imobiliară, actul de atestare a proprietății se consideră a fi cunoscut și de către reclamantii²⁷.

Potrivit acestui text de lege, cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual se pot introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul de șase luni, prevăzut la alin. (1) al art. 11 din Legea nr.554/2004, dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului sau luării la cunoștință de existența acestuia. Termenul de un an se calculează începând cu data de 21 aprilie 2000, când s-a dispus înscrierea în Cartea Funciară a certificatului de atestare a dreptului de proprietate²⁸.

Sub acest ultim aspect, Curtea observă că una din consecințele juridice ale intabulării în cartea funciară a unui act este aceea a opozabilității acestuia față de terți și posibilitatea acestora din urmă de a lua astfel cunoștință de existența lui, or, în speță, cele două certificate au fost intabulate în anul 2009, iar prezenta acțiune a fost introdusă în anul 2018, la aproape 9 ani, fiind astfel încălcat termenul de decădere de un an prevăzut de art. 11 alin. (5) din Legea nr.554/2004, fiind deci admisibilă această din urmă excepție²⁹.

În cazul drepturilor reale, precum este dreptul de proprietate asupra imobilului situat în Iași, (...) termenul de la care se consideră legalmente că persoanele vătămate au luat cunoștință de existența Certificatului M03 nr.1378 din 23.09.1994, este data la care acesta a fost înscris în cartea funciară, prin încheierea nr. x din 6 decembrie 2007, neavând nici o

²⁵ Sentința nr. 19/18.01.2012, pronunțată de Curtea de Apel Pitești, Secția a II-a Civilă, Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

²⁶ Sentința nr. 41/02.02.2011, pronunțată de Curtea de Apel Craiova, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

²⁷ Sentința nr. 238/17.12.2014 pronunțată de Curtea de Apel Iași, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

²⁸ Sentința nr. 74/17.02.2014, pronunțată de Curtea de Apel Iași, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

²⁹ Sentința nr. 384/10.07.2014, pronunțată de Curtea de Apel Craiova, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

semnificație sau urmări juridice, în ceea ce privește valoarea și caracterul opozabil al intabulării, faptul că această operațiune s-a efectuat de către ultimul dobânditor (S.C. Forest Hills Gardens SRL) și nu de către persoana juridică în beneficiul căreia acest act a fost emis în anul 1994; atât timp cât legiuitorul nu sancționează în vreun fel întârzierea intabulării și nici faptul că deținătorii anteriori ai imobilului nu și-au transcris dreptul în cartea funciară³⁰.

În prezenta cauză, actul administrativ contestat a fost înscris în cartea funciară sub nr. 373 din 16 ianuarie 2004, deci la aceea dată a fost făcut opozabil terților și a intrat în circuitul civil. Prin urmare, momentul înscrierii în cartea funciară, al intrării sale în circuitul civil și al stabilirii opozabilității sale față de terți reprezintă momentul aducerii sale la cunoștință publică, respectiv acela al începerii curgerii termenului de un decădere de 1 an în care acesta ar fi putut fi contestat înaintea instanțelor de contencios administrativ competente³¹.

Cum în speță reclamantul este terț în raport cu actul administrativ unilateral contestat conform cu dispozițiile legale menționate, terenul de sesizare a instanței este cel prevăzut de alin. (2), respectiv 1 an de la data luării la cunoștință, fiind evident că față de el nu exista obligația de comunicare a actului. Astfel fiind, și având în vedere că momentul luării la cunoștință, în situația dată, este momentul intabulării dreptului de proprietate în cartea funciară, 23.12.1999, când dreptul real al titularului certificatului a devenit opozabil erga omnes, Curtea constată că acțiunea reclamantului s-a făcut cu depășirea termenului de decădere de 1 an prevăzut de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004³².

Începând cu momentul înscrierii în Cartea Funciară, certificatul de atestare a dreptului de proprietate devine opozabil «erga omnes», astfel cum prevede art. 2 lit. d) din Legea nr. 7/1996. Este adevărat că dispozițiile art. 11 alin. (2) fac trimitere, ca moment de început al cursului termenului de formulare a acțiunii în contencios administrativ împotriva actului administrativ adresat altui subiect de drept la data luării la cunoștință a actului administrativ, însă nu pot fi ignorate prevederile art. 2 lit. d) din Legea nr. 7/1996, potrivit cărora, prin sistemul integrat de cadastru și carte funciară se realizează publicitatea imobiliară, care asigură opozabilitatea drepturilor reale imobiliare, a drepturilor personale, a actelor și faptelor juridice, precum și a oricăror raporturi juridice supuse publicității, referitoare la imobile³³.

În lumina celor expuse mai sus putem conchide că, prin coroborarea prevederilor Legii nr. 554/2004 cu dispozițiile Legii nr. 7/1996, înscrierea unui drept de proprietate, obținut în baza unui certificat de atestare a dreptului de proprietate

³⁰ Sentința nr. 107/19.03.2012, pronunțată de Curtea de Apel Iași, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

³¹ Sentința nr. 120/13.03.2013, pronunțată de Curtea de Apel Craiova, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

³² Sentința nr. 5/14.01.2011, pronunțată de Curtea de Apel Craiova, Secția Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

³³ Sentința civilă nr. 3558/16.11.2016, pronunțată de Curtea de Apel București, Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal (www.rolii.ro).

privată asupra terenurilor emis în baza Legii nr. 15/1990 și H.G. nr. 834/1991, în cuprinsul cărții funciare marchează momentul de la care curge termenul de contestare a certificatului, pe cale de acțiune, pentru orice subiect de drept.

5. Contestarea legalității certificatului pe cale de excepție

Pe lângă contestarea certificatului de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor pe cale de acțiune acesta poate fi contestat și pe cale de excepție (excepția de nelegalitate).

În acest sens sunt prevederile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004:

„Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate”.

Legea nu reglementează vreo procedură specifică de contestare a certificatului, motiv pentru care nu ne aflăm în situația de excepție de la regula expusă anterior, situație prevăzută de art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004:

„Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară”.

Până la nivelul anului 2021, în practica judiciară s-a pus în discuție admisibilitatea invocării excepției de nelegalitate cu privire la certificatele de atestare a dreptului de proprietate privată emise în perioada 1990-2004 (anul când a intrat în vigoare noua lege a contenciosului administrativ – Legea nr. 554/2004 – act ce reglementa în premieră excepția de nelegalitate).

În acest sens, în practică, au fost exprimate două puncte de vedere: (i) unele instanțe au considerat că excepția de nelegalitate nu poate fi invocată și prin raportare la certificatele emise anterior anului 2004, (ii) alte instanțe au considerat că excepția poate fi invocată și cu privire la actele administrative emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004.

Această dispută a fost tranșată, la nivelul anului 2021, de către Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru Soluționarea Recursului în Interesul Legii, care prin Decizia nr. 9/07.06.2021, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 976/13.10.2021 a reținut următoarele:

„În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 4 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, excepția de nelegalitate poate fi invocată și cu privire la actele administrative cu caracter individual adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004”.

În concluzie, excepția de nelegalitate, invocată în baza Legii nr. 554/2004, poate să privească și certificatele de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor emise în perioada 1990-2004.

6. Concluzii

Natura juridică, condițiile de emitere și valabilitatea certificatelor de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, prin raportare la Legea nr. 15/1990 și H.G. nr. 834/1991, prezintă relevanță și astăzi deoarece:

1. certificatele de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor pot fi emise și în prezent;

2. certificatele de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor emise în perioada 1990-prezent pot fi contestate oricând, pe calea excepției de nelegalitate;

3. certificatele de atestare a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor pot fi atacate pe calea acțiunii în anulare în termen de maxim 1 an de la data când au fost înscrise în cartea funciară;

4. anularea/invalidarea unui certificat de atestare a dreptului de proprietate echivalează cu nerecunoașterea dreptului de proprietate asupra unui teren în favoarea unei societăți comerciale (sau a unui succesor în drepturi).