

## PRACTICA NEUNITARĂ A INSTANTELOR DE JUDECATĂ ÎN CAUZELE DE FOND FUNCAR



*Lect. univ. dr. Ovidiu Ioan DUMITRU*  
Facultatea de Drept, Academia de Studii Economice București



*Bogdan BĂRBUCEANU*  
Avocat

### **Abstract**

*This paper we decided to address a sensitive issue from our judicial system, more precisely the judicial courts which confronted, in time, with the most dangerous phenomenon in the application of law, and we indicate here the lack of uniformity of caselaw. The issue has an increased effect as it refers to a compensatory law of both the ownership right and public conscience gravely affected by the communist abuses.*

*We all realised, litigants, professionals (practitioners and academics) or simple observers that in relation to this issue there were many contrasting solutions of the courts in the application of Law 18 from 1991 on the land resources, especially in relation to the way there was established the private ownership right of land, the way it became part of the state's patrimony (by expropriation before 1945, with a just compensation, or, by case, by confiscation based on a criminal conviction issued on the ground provided by Law 312 from 1945) as regarding the persons who may ask the restitution of land according to articles 8 par. 2 and article 13 from the law, the way article 4. par. 4 from Law 10 from 2001 regarding the legal regime of the estate taken by force in the period March 6 1945-December 22 1989, as well as the actions for annulment of the acts providing the reconstitution of ownership right and the modality article 48 from Law 18 from 1991 was applied.*

**Keywords:** *ownership right, caselaw, reconstitution of private ownership of land.*

În prezentul articol abordăm o problemă sensibilă pentru sistemul judiciar românesc, mai exact, pentru vârful acestuia, care este format din instanțele de judecată, cele care s-au confruntat cu cel mai periculos fenomen în aplicarea legii, și anume practica neunitară. Problema este cu atât mai spinoasă, cu cât privește

aplicarea unei legi reparatorii, atât a dreptului de proprietate, cât și a conștiinței publice ce a fost grav afectată de abuzurile sistemului comunist.

Cu toții am constatat – justițiabili, profesioniști (practicieni și cadre didactice) sau simpli observatori – că, de multe ori, în această materie au fost pronunțate soluții contradictorii în aplicarea Legii nr. 18/1991 privind fondul funciar, mai ales față de modalitatea de stabilire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, față de modul de intrare a acestora în patrimoniul statului [prin expropriere, anterior anului 1945, cu plata unei juste despăgubiri, sau, după caz, prin confiscare, în temeiul unei hotărâri penale de condamnare, pronunțată în baza Legii nr. 312/1945, de persoanele care pot să solicite reconstituirea dreptului de proprietate în raport cu prevederile articolelor 8 alin. (2) și art. 13 din Legea nr. 18/1991, față de modul în care a fost aplicat art. 4 alin. (4) din Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, precum și de cererile de constatare a nulității absolute a actelor de reconstituire a dreptului de proprietate, dar și de modalitatea în care s-a făcut aplicarea prevederilor art. 48 din Legea nr. 18/1991.

Implicați într-un mod diferit, unul ca observator, celălalt ca avocat, am constatat, în ultimii ani, că instanțele de judecată fac progrese tot mai importante în ceea ce privește uniformizarea practicii judiciare în diverse domenii, iar împreună am hotărât să facem o sumară analiză a ceea ce considerăm a fi una dintre cele mai afectate părți ale jurisprudenței românești. Credem că fiecare jurist trebuie să manifeste un interes, izvorât din respectul pentru profesie, în identificarea curențelor legislative și a aspectelor care generează jurisprudență neunitară, în scopul sporirii calității actului de justiție și consolidării securității raporturilor juridice ce stau la baza statului de drept.

Identificarea acestor curențe se poate determina prin analiza hotărârilor judecătorești raportate la legislația internă, a standardelor internaționale și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și pe constatările Consiliului Superior al Magistraturii referitoare la aceste interpretări diferite, dar și prin opinia unor judecători, procurori și avocați implicați efectiv în activitatea instanțelor, precum și a unor apreciate cadre didactice ale căror lucrări se raportează permanent la realitatea și actualitatea judiciară.

În funcționarea statului de drept, asigurarea supremației legii reprezintă un deziderat sacru, iar în acest sens, un rol fundamental în administrarea justiției și garantarea protecției drepturilor cetățeanului revine judecătorilor, procurorilor și avocaților ca înfăptuitori ai justiției. Astfel, este de remarcat că asigurarea caracterului unitar al practicii judecătorești este impus și de principiul constituțional al egalității cetățenilor în fața legii și, implicit, a autorității judecătorești, în speță, a instanțelor de judecată<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept Constituțional și instituții politice*, vol. I, ed. 14, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 163.

Principiile consacrate care stau la baza dreptului modern sunt grav afectate dacă soluțiile instanțelor judecătorești, în cauze similare, sunt diferite, abordează instituții de drept distincte sau chiar sunt contradictorii. Verificând și constatând astfel de situații concrete, Consiliul Superior al Magistraturii, consideră că practica unitară este esențială pentru creșterea încrederii în actul de justiție, sens în care s-a și constituit Comisia de unificare a practicii judiciare, din cadrul consiliului, ca o necesitate efectivă, întrucât o jurisprudență divergentă are drept consecință afectarea în mod grav, și uneori ireparabil a principiului siguranței juridice, definit ca unul dintre elementele fundamentale ale statului de drept.

Pentru asigurarea unei practici unitare, obligația fiecărui judecător este ca, la aplicarea dreptului material și procesual, să aibă mereu în vedere principiile de bază ale științei dreptului, raportate la drepturile fundamentale ancorate în Constituție, și, pe cale de consecință, să acționeze mereu în direcția unei stricte respectări a acestora, ca un deziderat profesional. Însă, din păcate, în România, au existat și încă mai există, este adevărat, la un nivel relativ scăzut, practici neunitare, spețe care comportau aceeași rezolvare, dar care au primit interpretare diferită, în raport cu care au fost aplicate instituții de drept distincte și care au creat incertitudine și nesiguranță socială.

Ne vom referi, în acest articol, la un domeniu pe care l-am observat și urmărit mai îndeaproape, raportat la istoria recentă și la încercarea României de a repara abuzurile trecutului, în concordanță cu legislația Uniunii Europene, respectiv acela al reconstituirii dreptului de proprietate, potrivit dispozițiilor Legii nr. 18/1991 a fondului funciar<sup>2</sup>.

Înainte de a ne referi la practica neunitară din acest domeniu, trebuie amintit că după instaurarea regimului comunist în România anulului 1947, statul a procedat la naționalizarea pe scară largă a imobilelor și a terenurilor agricole, astfel că între anii 1949 și 1962, cea mai mare parte a terenurilor agricole a fost transferată în patrimoniul cooperativelor agricole<sup>3</sup>. Prin legile nr. 58 și nr. 59 din 1974, terenurile preluate abuziv de statul comunist au fost scoase din circuitul civil, unica formă de dobândire a dreptului de proprietate privată asupra acestora rămânând moștenirea.

După decembrie 1989, odată cu adoptarea unei noi și necesare Constituții, care reglementa clar și unitar protecția dreptului de proprietate indiferent de titular, au fost emise o serie de acte normative în scopul reparării rănilor provocate dreptului de proprietate ca drept fundamental, principalul act normativ fiind Legea fondului funciar nr. 18/1991, în temeiul căreia cetățenii puteau solicita reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor agricole, în limita suprafeței de 10 ha de familie, în echivalent arabil, lege care a condus, prin aplicarea sa de către

---

<sup>2</sup> Legea 18/1991 a fondului funciar a fost publicată prima dată în M. Of. nr. 37 din 20 februarie 1991, fiind republicată în temeiul art. VII din Legea nr. 169/1997, publicată în M. Of. nr. 299 din 4 noiembrie 1997, dându-se textelor o nouă numerotare.

<sup>3</sup> C. Avram, *Justiție și expropriere în România puterii populare*, în Danubius nr. 1/2004, pp. 157-167.

autoritățile locale, la numeroase acțiuni în instanță și care a suferit diferite modificări în timp, în raport de viziunea și înțelepciunea legiuitorului român<sup>4</sup>.

De la apariția legii și până în prezent, deși s-a dorit a fi una care să asigure o reparație efectivă, dar și una a conștiinței individuale și publice, am constatat că au fost pronunțate soluții diferite, în special în raport de modalitatea de stabilire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor în temeiul Legii nr. 18/1991, față de modul de intrare a acestora în patrimoniul statului, prin expropriere, anterior anului 1945, cu plata unei juste despăgubiri, sau, după caz, prin confiscare, în temeiul unei hotărâri penale de condamnare, pronunțată în baza Legii nr. 312/1945, de persoanele care pot să solicite reconstituirea dreptului de proprietate în raport cu prevederile articolelor 8 alin. (2) și 13 din Legea nr. 18/1991, de modul în care a fost aplicat art. 4 alin. (4) din Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945-22 decembrie 1989, precum și de cererile de constatare a nulității absolute a actelor de reconstituire a dreptului de proprietate, dar și de modalitatea în care s-a făcut aplicarea prevederilor art. 48 din Legea nr. 18/1991.

Deși inițial s-a resimțit necesitatea unei specializări a judecătorului în această materie, abia în anul 2005, prin dispozițiile art. 2 alin. (2) Titlul XIII – *Accelerarea judecăților în materia restituirii proprietăților funciare* din Legea nr. 247/2005<sup>5</sup>, s-a stabilit că, în cadrul instanțelor judecătorești, procesele funciare se vor soluționa de către completuri specializate, expunerea de motive a acestui act normativ fiind: „Reglementările privind accelerarea judecăților în materie funciară au în vedere să pună capăt incertitudinii, să scoată proprietatea și pe proprietari din hățișurile justiției în care se află din 1991 până în prezent. Principalele modificări avute în vedere în acest scop sunt: crearea de completuri specializate în cadrul instanțelor, scurtarea termenelor de judecată, simplificarea administrării probelor și a procedurilor de citare, eliminarea căii de atac a apelului și simplificarea punerii în executare a hotărârilor emise în cauzele de fond funciar”.

Din păcate, această reglementare a fost nerespectată din cauza faptului că cele mai multe dintre instanțele de fond au avut și au o jurisdicție restrânsă, fapt ce împune un număr mic de judecători; în cadrul acestora, fie nu au fost înființate completuri specializate, fie – dacă au fost înființate – cauzele de fond funciar au ajuns să fie instrumentate de către toți judecătorii instanței, constituindu-se astfel completuri nespecializate.

---

<sup>4</sup> Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998, a fost modificată prin O.U.G. nr. 1/1998, Legea nr. 54/1998, O.U.G. nr. 102/2001, Legea nr. 247/2005, Legea nr. 358/2005, Legea nr. 341/2006, Legea nr. 340/2007, Legea nr. 67/2010, Legea nr. 71/2010, Legea nr. 158/2010, Legea nr. 76/2012, O.U.G. nr. 34/2013, Legea nr. 165/2013, Legea nr. 186/2017, Legea nr. 231/2018, Legea nr. 105/2019 și completată prin Legea nr. 545/2001, O.U.G. nr. 209/2005, Legea nr. 47/2007, O.U.G. nr. 81/2001, Legea nr. 165/2013, Legea nr. 38/2015.

<sup>5</sup> Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în M. Of. nr. 653 din 22 iulie 2005.

Totodată, întâlnim și situația stranie în care, prin deciziile luate la nivelul instanțelor, unele completuri specializate au fost desființate, judecătorii având de soluționat cauze din toată materia civilă în competența secției respective, inclusiv fond funciar; însă, apreciem cu fermitate că și o reducere a numărului de cauze în materia fondului funciar nu ar fi de natură să înlăture obligativitatea respectării art. 2 alin. (2) Titlul XIII – *Accelerarea judecăților în materia restituirii proprietăților funciare*, din Legea nr. 247/2005<sup>6</sup>.

Putem afirma că, acționând în acest sens și ignorând o dispoziție normativă de strictă interpretare, chiar de către instanțele judecătorești care ar fi putut iniția procesul de specializare al judecătorilor în soluționarea litigiilor de fond funciar, am ajuns în situația unei practici neunitare în materie.

Dacă în prezența unei asemenea provocări judiciare – care s-a concretizat într-o reglementare nouă, având scopul de adaptare și profesionalizare, ceea ce ar fi condus la o aprofundare specială din partea completului – multe instanțe, prin organele de conducere, au apreciat că poate fi ignorată specializarea judecătorului, atunci nu ar trebui să surprindă diferențele de interpretare, soluțiile neunitare ale instanțelor ce au creat un fenomen de nesiguranță a justițiabililor.

Revenind la contradicțiile instanțelor privind modalitatea de stabilire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, în temeiul Legii nr. 18/1991, indicăm că dacă terenul cu privire la care s-a solicitat reconstituirea dreptului de proprietate a fost expropriat în favoarea Statului Român, înainte de anul 1945, în temeiul Legii pentru reforma agrară din Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș nr. 30/1921, s-a considerat că Statul Român are un drept de proprietate valabil anterior anului 1945, astfel încât reclamanții nu pot beneficia de reconstituirea dreptului de proprietate potrivit Legii nr. 18/1991, eficiența dată mențiunilor din cartea funciară cu privire la calitatea de proprietar fiind diferită, raportat la împrejurările cauzei. Astfel, unele instanțe au constatat că Statul Român a devenit, în mod valabil, proprietar al respectivei suprafețe, în urma intabulării dreptului de proprietate în baza unei hotărâri a Comisiei de ocol neatacate de părțile interesate, iar reclamanții nu pot beneficia de reconstituirea dreptului de proprietate potrivit Legii fondului funciar. Altele însă au apreciat că lipsa notării în cartea funciară a exproprierei nu atrage nulitatea transmiterii dreptului de proprietate în favoarea Statului Român, pe considerentul că Statul a dobândit dreptul de proprietate asupra acelor terenuri prin efectul Legii nr. 30/1921, înscrierea în cartea funciară neavând efecte constitutive de drepturi, ci doar efect de opozabilitate, avându-se în vedere că aceeași interpretare a fost regăsită și în Decizia din 2015 a Curții Constituționale.

În ceea ce privește modul de stabilire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor intrate în patrimoniul statului prin confiscare în temeiul unei hotărâri

---

<sup>6</sup> Mai multe cu privire la competență: C.G. Frențiu, *Competența materială și teritorială în cauzele de fond funciar, potrivit noului Cod de procedură civilă*, în *Dreptul nr. 12/2013*, pp. 52-66.

penale de condamnare dispusă în baza Legii nr. 312/1945, prin art. 37 alin. (4) din Legea nr. 18/1991 se instituie o interdicție, în sensul că nu beneficiază de reconstituirea dreptului de proprietate persoanele și nici moștenitorii acestora, ale căror terenuri agricole au fost trecute în proprietate de stat, ca efect al unor legi speciale, altele decât cele de expropriere, și care se află în administrarea unităților agricole de stat, în situația în care terenurile au fost confiscate ca efect al unor condamnări penale, cu excepția persoanelor prevăzute în Decretul-lege nr. 118 din 30 martie 1990 privind acordarea unor drepturi persoanelor persecutate din motive politice de dictatură instaurată cu începere de la 6 martie 1945, precum și celor deportate în străinătate ori constituite în prizonieri, cu modificările ulterioare.

Majoritatea hotărârilor raportate la aceste situații de fapt au reținut că, în cazul unui condamnat printr-o sentință penală prin care s-a dispus și confiscarea întregii averi pentru săvârșirea infracțiunii de instigare la crime împotriva umanității, această condamnare nu a avut un caracter politic și nu dă dreptul la măsuri reparatorii în temeiul legilor de retrocedare ulterioare anului 1989, astfel cum rezultă din art. 1.3 lit. c) din Normele de punere în aplicare a Legii nr. 10/2001; însă, au fost și soluții care au recunoscut dreptul unor persoane condamnate în baza Legii nr. 312/1945 și cu privire la care se dispuseseră și confiscarea întregii averi, la despăgubiri ori reparații, cum ar fi reconstituirea dreptului de proprietate în baza legilor de retrocedare, soluții care, în mare parte, au fost îndreptate prin calea de atac.

Menționăm că, pentru persoanele îndreptățite să solicite reconstituirea dreptului de proprietate în raport cu dispozițiile art. 8 alin. (2) și art. 13 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, instanțele au verificat îndreptățirea anumitor categorii la stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor care se găseau în patrimoniul cooperativelor agricole de producție, prin reconstituirea dreptului de proprietate sau constituirea acestui drept.

Cu privire la dispozițiile art. 8 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, s-a stabilit că fac parte din categoria persoanelor îndreptățite să solicite reconstituirea dreptului de proprietate, preponderent membrii cooperatori care au adus pământ în cooperativa agricolă de producție, avându-se în vedere situația predării de bunăvoie a terenului în C.A.P., persoanele cărora li s-a preluat teren de către C.A.P., prin preluarea forțată a terenurilor aflate în proprietate privată, dar și moștenitorii foștilor proprietari cărora li s-a preluat de către C.A.P. terenul proprietate și care fac dovada calității, în condițiile art. 13 din Legea nr. 18/1991, existând în practică și doctrină dezbateri cu privire la caracterul discriminatoriu al acestei prevederi față de cele care privesc alte tipuri de bunuri preluate de stat<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> B. Ștefănescu, *Reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor între constituționalitate, compatibilitate cu dreptul european și invocarea directă a drepturilor CEDO*, în Studii Europene nr. 1/2013, pp. 39-43.

Așadar, în ceea ce privește stabilirea categoriilor de persoane îndreptățite, în majoritatea cauzelor, calitatea reclamantului de persoană a fost stabilită prin verificarea îndeplinirii condițiilor prevăzute de art. 8 alin. (2) și art. 13 din Legea nr. 18/1991. Totuși există și situații, este adevărat, mai rare, în care pentru asemenea cereri a fost omisă verificarea calității de persoană îndreptățită, ca și condiție esențială în analizarea cererii, fiind soluționat astfel greșit fondul procesului.

Trebuie amintit că, în partajele succesoriale în cadrul cărora se solicită și împărțirea unor terenuri ce au aparținut autorilor părților cuprinse în titluri de proprietate în care figurau doar unii dintre moștenitorii defunctului, respectiv cei care formulară cereri de reconstituire, unele instanțe au avut opinii în sensul în care cererea făcută de ceilalți moștenitori profită și celor care nu au solicitat reconstituirea dreptului de proprietate, prin prezumarea unui mandat tacit sau, considerându-se că actul făcut de moștenitorul solicitant este un act de administrare a averii defunctului, deci profită tuturor moștenitorilor, prin împrejurarea că acceptarea succesiunii este indivizibilă; în același timp, alte instanțe au considerat total opus, în sensul că cererea de reconstituire reprezintă un act de dispoziție, fiind astfel absolut necesară existența unei procuri speciale, în forma autentică.

Astfel, unii judecători au considerat că terenurile ce fac obiectul legii speciale trebuie împărțite doar între acei succesibili, cota celor care nu au făcut cereri de reconstituire profitând, prin acrescământ, doar moștenitorilor solicitanți.

În ipoteza contrară, în care în titlul de proprietate figurau și moștenitori care nu au adresat cereri de reconstituire, iar comoștenitorii nu au atacat actele premergătoare titlului de proprietate, titlul de proprietate s-a considerat valabil de către unele instanțe, deci neanulabil sau rectificabil, întrucât s-a prezumat că a existat un mandat tacit din partea aceluși moștenitor care nu a formulat cerere de reconstituire, iar în ipoteza în care au fost formulate cereri de reconstituire a dreptului de proprietate de către toți moștenitorii, dar titlul de proprietate a fost emis doar în favoarea unuia sau a unora, s-a apreciat că moștenitorii excluși pot solicita constatarea nulității absolute parțiale a titlului de proprietate, în condițiile art. III lit. i) din Legea nr. 169/1997, și, pe cale de consecință, pot solicita emiterea unui nou titlu de proprietate pe numele tuturor moștenitorilor.

Total opus, se poate constata că, în alte cauze, instanța a reținut în mod expres că legile speciale în privința reconstituirii dreptului de proprietate, respectiv Legea nr. 18/1991, Legea nr. 169/1997 și Legea nr. 247/2005, nu prevăd posibilitatea constatării acordării unui mandat tacit între rude în privința depunerii cererii de reconstituire, apreciind că reclamantilor nu li s-a născut dreptul la reconstituire cu privire la patrimoniul autorului, în lipsa depunerii cererii în condițiile Legii nr. 18/1991, motivul fiind acela potrivit căruia cererea intră în categoria actelor de dispoziție, iar în această situație dovada împuternicirii pentru formularea sa se

poate face doar în condițiile reglementate de lege pentru această categorie specială de acte juridice, existența mandatului tacit în această materie nu poate fi prezumat.

Alte instanțe, în raport de principiul indivizibilității moștenirii și având în vedere atitudinea semnatarului cererii de chemare în judecată, care nu a urmărit excluderea celorlalți comoștenitori, au concluzionat fără dubiu că, prin demersurile juridice efectuate, s-a urmărit valorificarea drepturilor succesoriale în cadrul reglementat de Legea nr. 18/1991, de către toți moștenitorii, într-o altă cauză, cererea de reconstituire a fost calificată și ca un act de dispoziție, strict personal, astfel încât tribunalul nu a primit solicitarea de a califica cererea de reconstituire depusă de către un moștenitor ca fiind un act de administrare a succesiunii defunctei, ce profită tuturor moștenitorilor autoarei, și a respins cererea.

Există instanțe care au apreciat că, în situația în care există mai multe persoane îndreptățite să formuleze cerere de reconstituire a dreptului de proprietate după aceeași persoană, în urma soluționării cererii, prin hotărâre a comisiei județene, pentru reconstituirea dreptului de proprietate privată, s-ar impune – în cadrul plângerii formulate de unii dintre cei îndreptățiți – chemarea în judecată și a celorlalți, cu argumentarea că însuși legiuitorul a avut în vedere această situație în cadrul dispozițiilor art. 13 alin. (3) din Legea nr. 18/1991<sup>8</sup>.

Totodată, unele instanțe, în situația existenței unor declarații de renunțare la succesiunea autorului care a figurat în registrul agricol, au arătat că nu se poate considera că succesibilii erau străini de succesiune prin neacceptare, astfel că cererea formulată în baza Legii nr. 18/1991 nu îi poate repune în termenul de acceptare, având în vedere și Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție în acest sens; însă, au existat și instanțe care au apreciat că au calitatea de persoane îndreptățite la reconstituire și moștenitorii renunțători – dacă renunțarea a survenit ulterior formulării cererii – stabilindu-se astfel că renunțarea făcută ulterior acestei acceptări nu poate constitui opțiunea succesibililor în privința masei succesoriale, câtă vreme acceptarea succesiunii este un act juridic unilateral irevocabil, potrivit dispozițiilor art. 701 Cod civil din 1865.

Amintim și că unele instanțe de judecată au apreciat că titlul de proprietate nu poate fi eliberat pe numele altei persoane decât aceea care a formulat cererea de reconstituire în considerentul calității de persoană îndreptățită, chiar dacă a survenit decesul acesteia înainte de finalizarea procedurii, întrucât o altă soluție contravine scopului Legii nr. 18/1991, însă există și hotărâri opuse, care au dispus emiterea titlului de proprietate direct pe numele moștenitorilor, deși cererea de reconstituire fusese formulată de autor, reținându-se astfel că îndreptățirea acestora decurge doar din calitatea de moștenitori legali sau testamentari.

---

<sup>8</sup> I. Ungureanu, *Discuții privind participarea procesuală forțată în cauzele privitoare la Legea nr. 18/1991 a fondului funciar în lumina actualului Cod de procedură civilă și a noului Cod de procedură civilă*, în *Dreptul nr. 4/2012*, pp. 146-150.



Referitor la practica judiciară în domeniul constatării nulității absolute a actelor de reconstituire a dreptului de proprietate se remarcă faptul potrivit căruia motivul cel mai frecvent pentru care s-au admis cererile în constatarea nulității absolute a titlurilor de proprietate emise în baza Legii nr. 18/1991, republicată, l-a constituit lipsa cererii de reconstituire a dreptului de proprietate, situație care se circumscrie art. III alin. (1) lit. a) din Legea nr. 169/1997, ce prevede că sunt nule absolut actele de reconstituire a dreptului de proprietate în favoarea persoanelor care nu erau îndreptățite, potrivit legii, la astfel de reconstituiri.

Am observat, totodată, fără să înțelegem raționamentul juridic, că Judecătoria Alba Iulia și Tribunalul Alba, dar și altele instanțe au apreciat că tardivitatea cererii de reconstituire nu se regăsește între cazurile de nulitate absolută menționate în art. III alin. (1) din Legea nr. 169/1997<sup>9</sup>.

Tot cu ocazia constatării nulității absolute a titlului de proprietate, la cererea unuia dintre moștenitorii care au fost omiși din titlu, deși formulase cerere de reconstituire alături de comoștenitorul său, am observat că instanțele au reținut ca sancțiune nulitatea relativă, motivându-se că interesul protejat este unul privat cu toate consecințele care decurg dintr-o astfel de calificare și arătând că situația nu se circumscrie cazului de nulitate prevăzut de art. III alin. (1) lit. a) din Legea nr. 169/1997, care se referă la emiterea titlului în favoarea unei persoane care nu era îndreptățită la reconstituire, întrucât moștenitorul pe numele căruia s-a emis titlul era, la rândul său, persoană îndreptățită, chiar dacă nu într-o cotă majoritară<sup>10</sup>.

Alte instanțe au dispus constatarea nulității absolute parțiale a titlului, considerându-se aplicabil art. III alin. (1) lit. a) din Legea nr. 169/1997, cu consecința includerii reclamantei, alături de pârât, pe titlul de proprietate, iar într-o altă cauză s-a admis în parte acțiunea și s-a dispus modificarea titlului în sensul includerii persoanei îndreptățite, arătându-se că omisiunea unui moștenitor din actele de reconstituire nu se încadrează în cauzele de nulitate prevăzute expres și limitativ de art. III alin. (1) din Legea nr. 169/1997.

Totodată, în lipsa formulării unei cereri de reconstituire a dreptului de proprietate, multe instanțe au apreciat că reclamanții nu pot fi subiecți în cadrul procedurii speciale, având ca obiect cererea de constatare a nulității absolute a titlului de proprietate, arătându-se că doar persoana care a urmat procedura retrocedării stabilită de lege are interes și deține calitate procesuală activă pentru a invoca nulitatea unui titlu de proprietate care s-ar fi eliberat unei persoane neîndreptățite, și, pe cale de consecință, cererea de constatare a nulității a fost respinsă din acest motiv<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Legea nr. 169/1997 pentru completarea și modificarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, a fost publicată în M. Of. nr. 299 din 4 noiembrie 1997.

<sup>10</sup> A se vedea Decizia nr. 511/2016 pronunțată de Tribunalul Galați.

<sup>11</sup> A se vedea Sentința civilă nr. 275/R din 2004 a Curții de Apel Pitești.

În mod neunitar, în spețe similare, în care reclamantul nu a formulat cerere de reconstituire în temeiul legilor fondului funciar, dar contestă titlul pârâtului, instanțele au respins cererea de constatare a nulității absolute a titlului pârâtului ca fiind nefondată, respingând anterior excepția lipsei de interes ridicată de pârâți, ca urmare a constatărilor jurisprudențiale.

Printr-o decizie civilă a Tribunalului Gorj s-a reținut că interesul apelantului reclamant este unul legitim, deoarece acesta invocă un drept de proprietate asupra terenului cuprins în titlul de proprietate a cărui nulitate absolută parțială o solicită și că doar invocarea unui drept de proprietate, care este un drept real, justifică dreptul la acțiune, o astfel de justificare neputând fi dată doar de invocarea posesiei, instanța procedând la soluționarea pe fond a cauzei<sup>12</sup>.

Unele instanțe au constatat nulitatea absolută a titlului de proprietate față de erorile cuprinse în anexele validate prin hotărârea Comisiei județene de fond funciar cu privire la numele autorului de pe urma căruia s-a formulat cerere de reconstituire, respectiv numele moștenitorilor acestuia, precum și cu privire la domiciliul acesteia, în timp ce altele au reținut că aspectele invocate cu privire la numele corect al persoanelor înscrise în titlu nu se încadrează în niciunul dintre motivele de nulitate prevăzute de lege, cererea putând fi soluționată pe cale administrativă.

Totodată, în alte instanțe, solicitarea de constatare a nulității absolute parțiale a titlului de proprietate și rectificarea numelui de pe titlul de proprietate, conform actelor de stare civilă, nu a fost primită de către instanță, pe considerentul că îndreptarea erorilor materiale înscrise în titlurile de proprietate care sunt produse din cauza erorilor de scriere se efectuează de oficiul de cadastru și publicitate imobiliară, iar rectificarea titlurilor de proprietate se poate face de oficiul de cadastru și publicitate imobiliară, în temeiul hotărârii Comisiei județene.

Așadar, practica judiciară este una neunitară în ceea ce privește modul de soluționare a cererilor referitoare la erori cuprinse în titlurile de proprietate de tipul nume și prenume, beneficiar sau număr, ori localizare parcelă, în sensul că unele instanțe dispun rectificarea, iar altele dispun anularea titlului de proprietate sau, în anumite cazuri, chiar resping cererea pe cale de excepție.

Există și situații în care s-a dispus anularea parțială a titlului – în temeiul art. III alin. (1) din Legea nr. 169/1997 și, respectiv, art. 6, 8 și 15 din H.G. nr. 890/2005<sup>13</sup> – cum ar fi situația în care s-a constatat că suprafața de teren se situa pe raza administrativă a unei alte comune sau localități, dispunându-se astfel înscrierea corectă, dar și alte cazuri în care acțiunea de constatare a nulității parțiale

<sup>12</sup> A se vedea Sentință civilă nr. 334/2018 a Tribunalului Gorj.

<sup>13</sup> H.G. nr. 890/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de constituire, atribuirea și funcționarea comisiilor pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor, a modelului și modului de atribuire a titlurilor de proprietate, precum și punerea în posesie a proprietarilor, a fost publicată în M. Of. nr. 732 din 11 august 2005.

a titlului de proprietate pentru că terenul ar fi, în fapt, la o altă adresă a fost respinsă, menționându-se că aceasta nu este reglementată de legiuitor ca fiind cauză de nulitate, potrivit art. III din Legea nr. 169/1997, cu modificările ulterioare.

În timp ce unele instanțe au constatat nulitatea absolută a titlului de proprietate contestat, în cazul existenței unei suprapuneri între terenul reclamanților și terenul pârâților, altele au respins cererea în constatarea nulității absolute a titlului de proprietate pentru suprapunere teren.

Din păcate, prin unele hotărâri judecătorești s-a reținut că omisiunea parcurgerii procedurii administrative pentru desființarea actelor premergătoare emiterii titlului de proprietate nu este de natură a-l lipsi pe reclamant de posibilitatea legală de a cere constatarea nulității absolute a titlului, în sensul eliberării unui nou titlu pe numele moștenitorilor casei de locuit cărora le revine de drept terenul aferent.

Au existat situații cu rezolvări diferite la nivelul instanțelor, în care s-au emis două titluri de proprietate asupra aceluiași teren, Legea nr. 1/2000<sup>14</sup>, reglementând că, dacă anumite terenuri sunt revendicate de două persoane, în funcție de limita resurselor de teren existente, se vor restitui ambilor, iar în lipsa acestora, se va atribui în natură persoanei ce deține un titlu de proprietate datat anterior anului 1990, iar cealaltă va fi despăgubită în condițiile legii<sup>15</sup>.

Observând și modalitatea în care s-a făcut aplicarea prevederilor art. 48 din Legea nr. 18/1991 și împrejurarea că forma inițială a Legii nr. 18/1991 prevedea în art. 47 că se oferă dreptul cetățenilor străini de a moșteni terenuri chiar și pe calea reconstituirii dreptului de proprietate, cu condiția vânzării lor într-un an, sub sancțiunea trecerii acestora în mod gratuit în proprietatea statului (acest articol a fost abrogat ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 342/1997, publicată în M. Of. nr. 333 din 27 noiembrie 1997), după apariția Legii nr. 169/1997, art. 48 se referă doar la dobândirea dreptului de proprietate în nume propriu și permite acest lucru doar cetățenilor români, indiferent de domiciliul lor.

De amintit că, până în anul 2003, Constituția României interzicea cetățenilor străini să dobândească proprietatea asupra terenurilor, dar, prin art. 42, garanta dreptul la moștenire, iar din anul 2003 aceasta s-a revizuit în sensul că prevedea dreptul cetățenilor străini de a dobândi proprietatea asupra terenurilor pe calea moștenirii legale.

Astfel, cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea

---

<sup>14</sup> Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, a fost publicată în M.Of. nr. 8 din 12 ianuarie 2000.

<sup>15</sup> O. Puie, *Aspecte referitoare la anularea sau modificarea titlurilor de proprietate emise de către comisiile județene de fond funciar și a hotărârilor emise de către aceste comisii în contextul Legii fondului funciar nr. 18/1991 și al Legii nr. 165/2013*, în *Dreptul* nr. 7/2014, p. 171.

Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală, astfel că legea specială se completează cu dispozițiile de drept comun, respectiv cu Titlul X al Legii nr. 247/2005, care face trimitere tot la condițiile legii speciale.

Majoritatea soluțiilor judecătorești au statuat că sunt îndreptățiți la reconstituirea dreptului de proprietate în temeiul legilor fondului funciar, în speță Legea nr. 18/1991, doar cetățenii români cu domiciliul în țară sau cu domiciliul în străinătate, iar în cazul autorului care nu avea cetățenia română la data intrării în vigoare a Legii nr. 18/1991, dreptul nu a putut fi dobândit și nici transmis succesorilor, aceștia neputând dobândi un drept pe care nici defunctul nu-l putea primi datorită lipsei unei condiții esențiale prevăzute de legea specială reparatorie în domeniul fondului funciar; moștenitorii puteau dobândi dreptul de proprietate prin moștenire, în condițiile dreptului comun, numai dacă dreptul era deja reconstituit antecesorului sau antecesorul avea calitatea de cetățean român la momentul intrării în vigoare a Legii nr. 18/1991.

De menționat este și faptul că soluții diferite au fost întâlnite pe rolul Tribunalului Mureș și al altor instanțe, în care redobândirea cetățeniei române ulterior momentului depunerii cererii de reconstituire a fost asimilată îndeplinirii condiției prevăzute de art. 48 din Legea nr. 18/1991, motivându-se că, potrivit articolului din lege, modificat prin art. 30 din Legea nr. 1/2000, destinatarii acestora sunt cetățeni români, iar reclamanta apelantă a făcut dovada cetățeniei române, instanța de control judiciar concluzionând că aceasta este îndreptățită să beneficieze de prevederile reparatorii ale legii speciale.

Chiar și o instanță de control judiciar care a făcut trimitere la art. 48 din Legea nr. 18/1991 și art. 30 din Legea nr. 1/2000, în aplicarea Legii nr. 18/1991 și a Legii nr. 1/2000, în sensul că cetățenii români au aceleași drepturi, indiferent dacă la data înregistrării cererii aveau domiciliul în țară sau în străinătate, apreciind că petentul este îndreptățit – ca efect al deposedării autorului său de bunurile trecute în patrimoniul CAP-ului în perioada comunistă – să beneficieze de repararea prejudiciului suferit prin reconstituirea dreptului de proprietate, motivând că singura condiție pentru care cererea sa a fost respinsă, respectiv lipsa cetățeniei române, a fost acoperită, întrucât la data pronunțării asupra apelului, acesta a făcut dovada obținerii cetățeniei române, conform relațiilor primite de la Autoritatea Națională pentru Cetățenie, fără a preciza însă că aceasta privea momentul depunerii cererii de reconstituire<sup>16</sup>.

În soluționarea altei cauze aflate pe rolul Tribunalului Sibiu se constată că dispozițiile art. 48 din Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar, republicată, sunt pe deplin aplicabile, în lipsa condiției obligatorii prevăzute de lege a dovezii

<sup>16</sup> A se vedea Decizia civilă din 10.06.2019 a Tribunalului Neamț.

cetățeniei române, reclamanților care au solicitat reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor ca efect al moștenirii legale, în condițiile în care autorii au decedat anterior anului 2003; cererea de reconstituire fiind formulată în anul 2005, se observă că, dimpotrivă, instanța se prevalează de controlul de constituționalitate și compatibilitate cu dreptul internațional al dispozițiilor art. 48 din Legea nr. 18/1991, având în vedere obligativitatea deciziilor astfel pronunțate pentru judecătorul național.

Totuși, deși cu toții am constatat aceste nereguli în soluțiile instanțelor, ca urmare a sesizărilor repetate ale avocaților, justițiabililor, dar și ale mass-mediei, Consiliului Superior al Magistraturii și membrii Comisiei pentru unificarea practicii judiciare au făcut eforturi și au reușit, în mare parte, uniformizarea practicii sub aspectele sesizate, dar aceste derapaje ale instanțelor, de multe ori de neconceput, au rămas ca o pată pe roba justiției române, ce greu va dispărea în timp.

În concluzie, trebuie să subliniem că principiul supunerii judecătorului numai față de lege nu poate să aibă semnificația aplicării diferite sau contradictorii a aceleiași dispoziții legale. În funcție de subiectivitatea interpretării legii, el trebuie să se bazeze pe uniformizarea soluțiilor pronunțate, ce constituie izvor de drept, pe ramuri și instituții juridice, astfel încât aplicarea legii să transmită cetățenilor sentimentul de securitate socială.

Practica unitară trebuie să înlăture incertitudinea juridică, să dezvolte obligația corelativă la o interpretare unitară a legii, conform art. 27 alin. (2) din Legea nr. 304/2004<sup>17</sup>, modificată, și implicit art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

În analiza textului de mai sus, ne amintim și circumstanța în care „Comisia Europeană prin Mecanismul de Cooperare și Verificare a recomandat încă din 2010 României, și aceasta s-a obligat, ca Înalta Curte de Casație și Justiție să funcționeze mai eficient ca instanță de casație și să se ocupe de unificarea jurisprudenței întrucât, potrivit raporturilor, reformele nu sunt suficient de aprofundate pentru a combate cu succes efectele practicii neunitare, în detrimentul justițiabilului și decredibilizării actului de justiție”.

## **Bibliografie:**

### **Cărți/Articole**

- 1) Cezar Avram, *Justiție și expropriere în România puterii populare*, în Danubius nr. 1/2004, pp. 157-167.
- 2) Gabriela Cristina Frentiu, *Competența materială și teritorială în cauzele de fond funciar, potrivit noului cod de procedura civilă*, în Dreptul nr. 12/2013, pp. 52-66.

---

<sup>17</sup> Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară a fost republicată în M. Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005.

3) Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept Constituțional și instituții politice*, vol. I, ed. 14, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 163.

4) Oliviu Puie, *Aspecte referitoare la anularea sau modificarea titlurilor de proprietate emise de către comisiile județene de fond funciar și a hotărârilor emise de către aceste comisii în contextul Legii fondului funciar nr. 18/1991 și al Legii nr. 165/2013*, în *Dreptul* nr. 7/2014, pp. 151-172.

5) Beatrice Ștefănescu, *Reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor între constituționalitate, compatibilitate cu dreptul european și invocarea directă a drepturilor CEDO*, în *Studii Europene* nr. 1/2013, pp. 37-43.

6) Ioan Ungureanu, *Discuții privind participarea procesuală forțată în cauzele privitoare la Legea nr. 18/1991 a fondului funciar în lumina actualului Cod de procedură civilă și a noului Cod de procedură civilă*, în *Dreptul* nr. 4/2012, pp. 146-150.

#### **Site-uri:**

1. <https://www.universuljuridic.ro/decizia-iccj-complet-dcdc-51-2017-m-of-751-20-09-2017art-iii-alin-2-din-legea-169-1997-pentru-modificarea-si-completarea-legii-fondului-funciar-18-1991/>

2. <https://www.universuljuridic.ro/decizia-iccj-complet-dcd-c-39-2016-m-nr-1055-28-12-2016-dispozitiile-art-21-alin-2-din-legea-fondului-funciar-18-1991-republicata-cu-modificarile-si-completarile-ulterioare-referit/>

3. <https://www.curieruljudiciar.ro/2015/12/20/scurta-privire-asupra-actualului-stadiu-al-procesului-de-unificare-a-practicii-judiciare/>