

ROMÂNIA

Tribunalul Constanța - Secția I Civilă
Sediul str.Traian nr.35C, județul Constanța

Dosar nr.14150/212/2015

ÎN C H E I E R E

PREȘEDINTE - M.C. M.

JUDECĂTOR - C. E.

GREFIER - G. B.

Sedința publică din data de: 26 mai 2016

Apelant reclamant: P.C.A.

Absent

Reprezentant convențional: avocat C.G., în baza delegației de substituie eliberate de avocatul titular A.G., în baza împuternicirii avocațiale de la dosar

Apelantul pârât: B. M.

Absent

Reprezentant convențional: avocat P. V., în baza împuternicirii avocațiale de la dosar

Intimată pârâtă: C. J. P. S. D. P. A. T. C.

Absentă

Intimata intervenientă: C. A.

Absentă

Obiectul cererii: fond funciar

Stadiul judecății: apel

Procedura de citare legal îndeplinită, în conformitate cu dispozițiile art.154 și următoarele Cod procedură civilă

Instanța pune în discuție sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile potrivit prevederilor art.519 Cod de procedură civilă, solicitând apelantului pârât să arate, în rezumat, și care este în opinia sa problema de drept pe care ar trebui să o dezlege instanța supremă.

Apărătorul apelantului pârât arată că problema de drept pe care trebuie să o dezlege Înalta Curte de Casație și Justiție este sancțiunea juridică care intervine în situația dată, respectiv aceea a nerespectării obligației părții pe care o reprezintă de a-și stabili domiciliul acolo unde a primit terenul, dacă vorbim despre nulitatea absolută, astfel cum susține partea adversă, ori dacă este vorba despre condiție rezolutorie legală astfel cum a statuat Curtea Constituțională a României.

Cu privire la admisibilitatea sesizării, reprezentantul convențional al apelantului reclamant precizează că problema de drept ce a fost indicată de către apărătorul părții adverse nu este o chestiune de drept care poate fi supusă prevederilor art.519 Cod de procedură civilă, fiind vorba despre o interpretare pe care orice instanță o poate da unui text de lege, respectiv Legea nr.18/1991. Nu este vorba despre o veritabilă chestiune de drept. Consideră că instanța are toate mijloacele procesuale pentru a interpreta problema ridicată de către colegul său. Procedura prevăzută de art.49 este procedura administrativă prin care prefectul poate atesta pierderea dreptului de proprietate, procedura ce poate fi pusă în practică doar până la intrarea în circuitul civil a titlului de proprietate, procedură ce nu exclude posibilitatea instanței de a constata nulitatea absolută a acestui titlu. S-a făcut clar delimitarea între nulitatea absolută și condiție rezolutorie, precum și de către cine se poate solicita dacă o condiție nu este îndeplinită. În măsura în care o condiție nu este îndeplinită nimic nu exclude ca primarul să poată solicita nulitatea absolută pentru neîndeplinirea acelei obligații. Făcând o paralelă cu contenciosul administrativ, arată că pe de altă parte, prefectul poate dispune asupra unui titlu de proprietate numai până la momentul la care intră în circuitul civil. Ulterior intrării în circuitul civil, prefectul nu mai poate emite un ordin prin care să revoce constituirea dreptului de proprietate.

Depune la dosarul cauzei note de ședință cu privire la cererea de sesizare a Înaltei Curții de Casație și Justiție.

Apărătorul apelantului pârât apreciază că sunt îndeplinite toate condițiile prevăzute de art.519 Cod de procedură civilă. Este o chestiune nouă, care nu a fost tranșată de către Înalta Curte până la acest moment. Din câte cunoaște Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat prin recurs în interesul legii sau decizie preliminară asupra acestei probleme de drept. Apreciază, totodată, că noutatea indicată în art.519 Cod de procedură civilă se are în vedere inclusiv practica contradictorie și nedelegarea soluției, fiind o chestiune nouă în condiții de practică divergentă. Apreciază că este vorba despre o chestiune nouă în sensul că nu a mai fost interpretată de către Înalta Curte de Casație și Justiție.

Apărătorul apelantului pârât arată că paralela cu dreptul administrativ nu poate fi făcută deoarece tot ceea ce înseamnă fond funciar se judecă în civil și este vorba despre proceduri speciale, iar procedura care ar trebui să fie urmată de către prefect are în vedere o condiție specială a legii, care este, printre altele, *sine die*.

INSTANȚA,

analizând lucrările dosarului,

I. constată admisibilitatea sesizării, în conformitate cu prevederile art. 519 Cod procedură civilă, motivat de faptul că:

1. de lămurirea modului de interpretare/aplicare a dispozițiilor art. 21alin.2 din Legea nr. 18/1991 raportat la art.49alin.2 din Legea nr. 18/1991 depinde soluționarea pe fond a cauzei, întrucât:

Dacă instanța va aprecia că la momentul emiterii titlului de proprietate în procedura Legii nr. 18/1991 nu s-a îndeplinit o cerință legală obligatorie pentru întocmirea actului, respectiv aceea ca beneficiarul dreptului de constituire să își stabilească domiciliul în localitatea pe raza căreia se află situat terenul, atunci va proceda la anularea sau constatarea nulității titlului de proprietate emis fără îndeplinirea condițiilor impuse de lege. În acest caz instanța va analiza îndeplinirea cerințelor impuse de regimului juridic al nulității referitoare la interes, termen de introducere și posibilitate de confirmare, putând face aplicarea prevederilor art. III din Legea nr. 169/1997, reclamantul Primarul localității având abilitatea introducerii unei cereri în constatarea nulității.

Dacă însă instanța va aprecia că cerința stabilirii domiciliului în localitatea pe raza căreia se află situat terenul reprezintă numai o condiție rezolutorie legală, atunci soluția ce urmează a fi pronunțată în cauză este preconizată de aplicarea prevederilor art. 49alin.2 din Legea nr.18/1991; astfel, reținând această calificare, instanța va respinge acțiunea având în vedere că neîndeplinirea obligației atrage pierderea dreptului care poate fi constată numai de către Prefect, prin ordin.

2. problema de drept enunțată este nouă, deoarece, prin consultarea jurisprudenței, s-a constatat că asupra acestei probleme Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat printr-o altă hotărâre;
3. problema de drept nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, conform evidențelor Înaltei Curți de Casație și Justiție, consultate astăzi, 26.05.2016;

II. expunerea succintă a procesului

Reclamantul P. C. A. a chemat în judecată pârâții C. J. P. S. D. P. A. T. C. și B. M. pentru a se constata nulitatea absolută a titlului de proprietate nr. 18484/160 emis la data de 15.01.1993 emis pe numele pârâtului.

Reclamantul a susținut că pârâtul nu și-a îndeplinit obligația de stabilire a domiciliului în localitatea Agigea pe raza căreia s-a constituit dreptul de proprietate în acord cu prevederile art.21alin.2(fost art.20alin.2)din Legea nr.18/1991. S-a susținut că nerespectarea acestei dispoziții atrage pierderea dreptului de proprietate, titlul emis fără îndeplinirea acestei condiții fiind nul. În drept reclamantul s-a prevalat de dispozițiile art.20(actual 21), asrt.43(actual 49) din Legea nr.18/1991 și art.IIIpct.1lit.b din Legea nr.169/1997.

Pârâta C. J. P. S. D. P. A. T. C. reprezentată prin P. a formulat întâmpinare prin intermediul căreia a susținut admiterea acțiunii întrucât sunt lovite de nulitate actele de constituire emise în favoarea persoanelor care nu erau îndreptățite potrivit legii(art.IIIalin.1lit.f din Legea nr.169/1997).

Pârâtul M. S. a formulat întâmpinare în cuprinsul căreia a susținut, în principal, că cererea de chemare în judecată este inadmisibilă întrucât potrivit art.49alin.3 din Legea nr. 18/1991 stabilește că organul împuternicit să constate situația neîndeplinirii cerinței de stabilire a domiciliului în localitatea pe raza căreia s-a constituit dreptul de proprietate este Prefectul care trebuie să emită un ordin privind pierderea dreptului de proprietate. Prin urmare este vorba despre o procedură administrativă prealabilă. Pentru aceleași considerente, pârâtul a invocat și excepția lipsei calității procesuale active a reclamantului P. C. A.. Pe fondul cauzei, pârâtul a susținut că în cauză nu se pune problema existenței vreunei cauze de nulitate la momentul emiterii actului ci, eventual, despre neîndeplinirea ulterioară a unei condiții legale.

Ulterior, mai înainte de pronunțarea instanței de fond asupra cauzei, pârâtul a invocat și lipsa de obiect a acțiunii în considerarea împrejurării că pe parcursul procesului și-a stabilit domiciliu pe raza localității Agigea.

În cursul judecății părțile s-au prevalat de hotărâri judecătorești care atestă o practică neunitară a instanțelor din raza teritorială a Tribunalului Constanța cu privire la problema de drept în discuție.

Prin sentința civilă nr. 13167 din 10.11.2015 Judecătoria Constanța a respins excepțiile și acțiunea ca neîntemeiate. În esență, instanța de fond a reținut că a fost investită cu o cerere de constatare a nulității absolute a titlului de proprietate emis pe numele pârâtului pentru neîndeplinirea obligației de stabilire a domiciliului, ceea ce vizează o situație ulterioară emiterii acestui. Pentru valorificarea dreptului său reclamantul trebuia să uzeze de calea prevăzută de art.49 din Legea nr.18/1991.

În apelul declarat împotriva sentinței, reclamantul P. C. A. a susținut că în cauză a fost încălcată o normă imperativă a legii și nu se poate reține că singurul mod de a constata această încălcare este reprezentat de procedura instituită de art.49 din Legea nr.18/1991. Chiar dacă legiuitorul nu a stabilit un termen expres în care să se îndeplinească cerința stabilirii domiciliului, se subînțelege că această condiție trebuia îndeplinită la momentul obținerii titlului, neputând fi lăsată doar la latitudinea pârâtului să hotărască dacă și când dorește să o îndeplinească.

Pârâtul B. M. a formulat apel incident prin intermediul căruia a susținut că în mod greșit instanța de fond a soluționat excepțiile invocate prin întâmpinare.

III. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea problemei de drept:

1. reclamant P. C. A.

Neîndeplinirea condiției de stabilire a domiciliului în localitatea pe raza căreia se află terenul asupra căruia se constituie dreptul de proprietate impusă de art. 21alin.2 din Legea nr. 18/1991 constituie o cauză de nulitate care poate fi invocată în condițiile art.III pct.1 lit.b din Legea nr.169/1997.

Stabilirea domiciliului este o obligație uno ictu care trebuie realizată de la momentul la care persoana solicita să i se constituie dreptul de proprietate și până la momentul eliberării titlului de proprietate, perioadă suficientă ce permitea îndeplinirea acestei obligații (în genere între 2-4ani). Din această cauză legiuitorul nu

a prevăzut un termen pentru ca beneficiarii să-și stabilească domiciliul, pentru că era evident că această condiție trebuia să fie deja îndeplinită la momentul constituirii, cu consecința evidentă a nulității titlului emis fără realizarea acestei condiții.

Dacă am interpreta prin absurd că legiuitorul a intenționat ca această condiție să fie îndeplinită ulterior, prin neprevăderea unui termen în care să se realizeze această obligație ar însemna ca orice sancțiune ar fi lipsită de eficiență juridică, atâta timp cât proprietarii ar putea spune că oricând ar fi în termen să îndeplinească această condiție, evident chiar și în timpul procesului.

Nu există obligație legală fără sancțiune (indiferent care este aceea), în condițiile în care nu este prevăzut un termen pentru îndeplinirea acelei obligații. Ar fi absurd să considerăm că prefectul prin ordin dispune pierderea dreptului de proprietate în condițiile în care proprietarul ar putea, oricând după emiterea titlului, îndeplini această obligație.

Procedura prevăzută de art.49 din Legea nr. 18/1991 este o procedură administrativă prin care prefectul poate atesta pierderea dreptului de proprietate, procedură ce poate fi pusă în practică doar până la intrarea în circuitul civil a titlului de proprietate, procedură ce nu exclude posibilitatea instanței de a constata nulitatea absolută a acelui titlu. Ulterior intrării în circuitul civil, singura posibilitate de sancționare a neîndeplinirii acestei obligații este prin intermediul instanței.

2. pârât B. M.

Stabilirea domiciliului în localitatea pe raza căreia se află terenul asupra căruia se constituie dreptul de proprietate reprezintă o condiție rezolutorie legală a cărei neîndeplinire poate fi constatată doar în procedura prevăzută de art.40 alin.3 din Legea nr.18/1991, respectiv de către prefect care emite un ordin ce atestă pierderea dreptului de proprietate. Aceasta este o procedură administrativă prealabilă peste care nu se poate trece. Pierderea dreptului de proprietate nu este condiționată în timp de prevederile legilor funciare iar instanța ar trebui să aibă în vedere și că pârâtul și-a stabilit domiciliul în localitatea Agigea pe parcursul procesului.

IV. Punctul de vedere motivat al completului de judecată:

1. Problema ce se impune a fi dezlegată în cauză aparține materiei de *fond funciar*.

În cauză, Înalta Curte de Casație și Justiție este solicitată a lămuri dacă condiția de stabilire a domiciliului în localitatea în care se atribuie terenul, impusă de art. 21 alin.2 din Legea nr.18/1991, trebuie îndeplinită la data emiterii titlului de proprietate și, prin urmare, neîndeplinire ei atrage sancțiunea nulității sau dacă această condiție poate fi îndeplinită și ulterior emiterii actului, fiind vorba despre o condiție rezolutorie a cărei neîndeplinire poate fi constatată numai pe calea impusă de art. 49 din Legea nr. 18/1991.

Potrivit art. 21 alin. 2 din Legea nr.18/1991 „Familiile fără pământ sau cu pământ puțin din alte localități, care solicită în scris, pot primi în proprietate până la 10 ha teren în echivalent arabil, cu *obligația de a-și stabili domiciliul în comună, oraș sau*

municipiu, după caz, și de a cultiva pământul primit, renunțând la proprietatea avută în localitatea lor, din extravilan.”

Art.III.alin.1 pct.i) stabilește că sunt lovite de nulitate absolută, potrivit dispozițiilor legislației civile, aplicabile la data încheierii actului juridic, actele emise cu încălcarea prevederilor Legii fondului funciar, respectiv actele de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate, în favoarea persoanelor care nu erau îndreptățite, potrivit legii, la astfel de reconstituiri sau constituirii.

De asemenea, art.40 alin.1-3 din Legea nr. 18/1991 stabilesc că „Persoanele cărora li s-au constituit drepturi de proprietate asupra terenurilor agricole sunt *obligate să respecte întocmai* condițiile prevăzute la art. 19, 21 și 43, în legătură cu stabilirea domiciliului și întemeierea de noi gospodării.(2)Nerespectarea acestor condiții atrage pierderea dreptului de proprietate asupra terenului și a construcțiilor de orice fel realizate pe acesta. Pentru teren nu se vor acorda despăgubiri, iar pentru construcții, proprietarul va primi o despăgubire egală cu valoarea reală a acestora. (3)Organul împuternicit să constate situațiile prevăzute la alin. (2) este prefectul, care, prin ordin, atestă pierderea dreptului de proprietate și trecerea acestuia, după caz, în proprietatea privată a comunei, a orașului sau a municipiului în a cărui rază teritorială este situat terenul.

Instanța apreciază că obligația de stabilire a domiciliului în localitatea pe raza căreia se află terenul pentru care se constituie dreptul de proprietate trebuie satisfăcută, cel mai târziu, la data emiterii titlului de proprietate, fiind vorba despre o condiție de valabilitate a actului de constituire a dreptului. Constituirea dreptului de proprietate nu poate avea loc decât în măsura în care sunt îndeplinite, cumulativ, condițiile impuse de art. 21alin.2 din Legea nr.18/1991(stabilirea domiciliului, cultivarea terenului și renunțarea la proprietatea din localitatea în care anterior s-a aflat domiciliul beneficiarului), numai astfel scopul normei fiind atins. Este vorba despre o obligație legală, impusă de lege, a cărei îndeplinire nu poate fi lăsată la latitudinea beneficiarului constituirii *sine die* de vreme ce legiuitorul nu a stabilit și un termen de îndeplinire. În plus, inacțiunea prefectului în sensul arătat de art. 49alin.3 din Legea nr.18/1991 nu poate conduce la validarea actului sub aspectul condițiilor cerute pentru constituire. Sancțiunea pierderii dreptului se produce și în cazul constatării nulității titlului cât și în cazul constatării neîndeplinirii condițiilor prin ordin al prefectului. Nu este exclusă existența a două căi (administrativă și judiciară) pentru obținerea aceluiași efect.

Nu se poate vorbi despre existența unei condiții ulterioare emiterii titlului de proprietate, pentru că necesitatea stabilirii domiciliului în localitate în care se atribuie terenul, potrivit art.21 din lege, trebuie verificată prin raportare la procedura concretă de constituire a dreptului de proprietate reglementă de legislația fondului funciar, mai exact etapele pe care această procedură le presupune: formularea cererii, depunerea înscrisurilor, emiterea propuneri de atribuire, punerea în posesie și eliberarea titlului. Prin urmare emiterea actului nu are loc *uno ictu*, ci după parcurgerea unor etape în care se verifică, chiar de mai multe ori(atât la comisia locală cât și cu ocazia validării propunerii de constituire de către comisia județeană),

îndeplinirea cerințelor pentru constituirea dreptului. Din această perspectivă, nicio prevedere legală nu lasă la aprecierea părții îndeplinirea sau neîndeplinirea ulterioară a condiției de stabilire a domiciliului. Tocmai în considerarea specificității procedurii de emitere a titlului de proprietate legiuitorul nu a stabilit un termen pentru îndeplinirea acestei obligații fiind înțeles că durata derulării procedurii asigură timpul necesar îndeplinirii condiției până la data emiterii efective a titlului.

Este adevărat că obligația de stabilire a domiciliului în localitatea în care se atribuie terenul a fost calificată de Curtea Constituțională, cu ocazia verificării compatibilității prevederilor art.49alin.2 cu cele ale art. 16 alin. (1) și (2), ale art. 44 și ale art. 123 alin. (3) și (5) din Constituție, însă trebuie avut în vedere că instanța constituțională nu a avut a analiza nici consecințele neîndeplinirii cerinței la data emiterii actului și nici termenul în care această cerință trebuia împlinită.

Plecând însă de la regimul juridic general al modalităților actului juridic, condiția fiind o astfel de modalitate, se reține că aceste elemente viitoare care influențează existența actului rezultă de regulă din act, ceea ce nu este cazul în speță. Stabilirea domiciliului reprezintă o cerință *pentru* emiterea actului și nu pentru desființarea lui ulterioară. Evident că nimic nu împiedică parcurgerea procedurii prevăzute de art.49alin.2, în măsura în care se constată, ulterior, că această cerință nu a fost îndeplinită la data emiterii actului. Însă neinițierea sau neparcurerea unei astfel de proceduri de către Prefect nu are efect confirmativ, de stingere a cauzei de nulitate sau, dimpotrivă, de considerare a condiției ca fiind îndeplinită.

2. redarea oricăror altor norme de drept interne apreciate a fi relevante pentru analiză:

Ar putea fi relevante în cauză, prin analogie, în raport de considerentele privind scopul și importanța instituirii cerințelor impuse de art.21 din Legea nr. 18/1991 pentru constituirea dreptului și prevederile art.III lit.e) și f) din Legea nr.169/1997. Acestea sancționează cu nulitatea constituirea dreptului de proprietate în temeiul art.21 cu îndeplinirea cerințelor legale, dar pentru situații constatate *ulterior* emiterii titlului(aplicarea cotei de reducere, neconstituirea dreptului pentru persoane îndreptățite). Prin urmare se poate discuta despre un regim derogatoriu al nulității în materie funciară, cauza de nulitate putând fi și ulterioară emiterii actului.

3. prezentarea jurisprudenței proprii instanței:

Jurisprudența Tribunalului Constanța dar și a instanțelor arondate este neunitară în ceea ce privește problema de drept în discuție.

Într-o opinie se consideră că nerespectarea condiției de stabilire a domiciliului în localitatea în care se atribuie terenul atrage nulitatea titlului, acțiunea în constatarea nulității inițiată de primarul localității fiind admisă - deciziile nr.327 din 29.03.2016, nr. 53 din 13.01.2014, nr.107 din 2.02.2016, nr.842 din 30.06.2011;

Într-o altă opinie se apreciază că este vorba despre nerespectarea unor condiții după emiterea titlului de proprietate, situație în care acțiunea în nulitate este inadmisibilă întrucât legiuitorul a prevăzut o altă cale de valorificare a acestui drept de către reclamantă, cale precizată în dispozițiile art.49 al.3 din Legea nr.18/1991 – deciziile nr. 687 din 6.10.2014, nr.493 din 21.04.2016;

4. prezentarea jurisprudenței naționale/a altor state/comunitară/a drepturilor omului apreciate a fi relevantă pentru dezlegarea problemei de drept supuse analizei

Relevante pentru soluționarea cauzei pot fi deciziile Curții Constituționale nr. 202/2005 respectiv nr.180/2008 referitoare la neconstituționalitatea prevederilor art.21 din Legea nr.18/1991.

a. evidențierea caracterului neunitar al jurisprudenței naționale consultate

Așa cum arătat la pct.IV.3 jurisprudența instanțelor arondate Tribunalului Constanța cât și a acestuia este neunitară.

Din consultarea bazei de date a instanței(Baza Sintact) nu a rezultat existența unei jurisprudențe relevante pe problema de drept aflată în discuție.

5. alte aspecte apreciate a fi relevante

În prezent, pe rolul Tribunalului Constanța există mai multe cauze în care se pune în discuție problema de drept a cărei dezlegare se cere, suspendate în temeiul prevederilor art. 520alin.4C.proc.civ.

În numele legii,

HOTĂRĂȘTE:

Constată admisibilă sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept:

Condiția de stabilire a domiciliului în localitatea în care se atribuie terenul, impusă de art. 21alin.2 din Legea nr.18/1991, trebuie îndeplinită la data emiterii titlului de proprietate și, prin urmare, neîndeplinire ei atrage sancțiunea nulității sau această condiție poate fi îndeplinită și ulterior emiterii actului, fiind vorba despre o condiție rezolutorie a cărei neîndeplinire poate fi constatată numai pe calea impusă de art. 49 din Legea nr. 18/1991?

Dispune înaintarea prezentei încheieri, la care se atașează deciziile menționate în cuprinsul încheierii.

Dispune suspendarea judecării conform prevederilor art. 520 alin. 2 Cod procedură civilă.

Fără cale de atac.

Pronunțată în ședință publică azi, 26.05.2016.

PREȘEDINTE
M. C. M.

JUDECĂTOR
C. E.

GREFIER,
G. B.