ICCJ – Interdicţia de realizare a operaţiunii tabulare a dezmembrării impusă de prevederile art. 83 alin. (21) din Ordinul directorului general al ANCPI nr. 133/2009

Legislaţie relevantă:

Legea nr. 7/1996

Sunt nelegale dispoziţiile art. 83 alin. (2[1]) din Ordinul directorului general al Agenţiei Naţionale de Cadastru şi Publicitate Imobiliară nr. 133/2009, potrivit cărora: „notarea plângerii împotriva încheierii de carte funciară constituie piedică la comasarea sau dezmembrarea imobilului până la radierea acestora”, aceste dispoziţii adăugând la lege, în sensul în care ele nu îşi găsesc corespondent în dispoziţiile Legii nr. 7/1996.

Interdicţia la dezmembrare impusă de prevederile art. 83 alin. (2[1]) din Ordinul directorului general al ANCPI nr. 133/2009 aduce o restrângere a dreptului fundamental la proprietate, sub aspectul atributului folosinţei (usus), şi constituie o ingerinţă în exercitarea acestui drept, care nu răspunde cerinţelor impuse de art.53 alin.(2) din Constituţia României şi care, chiar dacă s-ar reţine că urmăreşte un scop legitim, este disproporţionată faţă de scopul urmărit, fiind astfel încălcate prevederile art.1 din Protocolul adiţional nr.1 la Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor

fundamentale.

Decizia nr. 2827 din 7 iunie 2012

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată la data de 12 august 2010 pe rolul Curţii de Apel Bucureşti – Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal, reclamanta S.C. „ACC LD” S.A. – Bucureşti, în contradictoriu cu pârâta Agenţia Naţională de Cadastru şi Publicitate Imobiliară (*denumită în continuare, în cuprinsul prezentei decizii, „ANCPI”*), a solicitat instanţei ca, prin hotărârea ce o va pronunţa, să dispună anularea art.83 alin.(2^1) din Ordinul directorului general al ANCPI nr.133/2009 pentru modificarea şi completarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a birourilor de cadastru şi publicitate imobiliară, aprobat prin Ordinul directorului general al Agenţiei Naţionale de Cadastru şi Publicitate Imobiliară nr. 633/2006.

În motivarea acţiunii, reclamanta a arătat că este proprietara unui imobil-teren, înscris în Cartea Funciară, iar prin încheierea nr.2352 din 19.02.2004 a fost admisă cererea sa privind întabularea dreptului de proprietate asupra terenului (la acea dată societatea numindu-se S.C. „ACC” S.R.L.), iar, prin încheierea nr.203343 din data de 23.08.2006, s-a notat schimbarea denumirii societăţii în S.C. „ACC LD” S.A. – Bucureşti.

Prin Actul de dezmembrare nr.26 din data de 15.01.2010, reclamanta a efectuat dezmembrarea terenului în 2 loturi şi a solicitat întabularea imobilelor rezultate în umbra dezmembrării.

Prin încheierea nr.124377 din data de 29.01.2010, Oficiul de Cadastru şi Publicitate Imobiliară Bucureşti Sector 2 a respins cererea de întabulare a dreptului de proprietate asupra imobilelor rezultate din dezmembrare, precum şi radierea dreptului de litigiu înscris în favoarea S.C. „ACC” S.R.L., în temeiul dispoziţiilor art.83 alin.(21) din Ordinul

directorului general al ANCPI nr.133/2009, conform cărora: „Notarea plângerii împotriva încheierii de carte funciară şi a litigiilor având ca obiect imobilul înscris în cartea funciară constituie piedică la comasarea sau dezmembrarea imobilului, până la radierea acestora”.

Reclamanta susţine că prevederile respective îi încalcă dreptul de proprietate garantat de Constituţia României şi de legile în vigoare, întrucât Legea cadastrului şi a publicităţii imobiliare nr.7/1996 nu cuprinde nicio prevedere care să permită ANCPI să emită reguli de tipul celor cuprinse în textul contestat şi contravin prevederilor art.42 din aceeaşi lege, conform cărora nu numai că dezmembrarea unui imobil „grevat cu sarcini” nu este interzisă de lege, ci este chiar permisă implicit.

Susţine reclamanta că prevederile contestate adaugă la dispoziţiile Legii nr.7/1996, iar, prin interdicţia impusă, limitează exercitarea dreptului de proprietate în mod liber şi în conformitate cu prevederile constituţionale şi ale tratatelor internaţionale la care România este parte. Astfel, fără a pune în aplicare dezmembrarea decisă de organele de conducere ale societăţii, nu se pot pune în executare planurile de dezvoltare imobiliară (construcţii de locuinţe etc.), fiind imposibil să se treacă la dezvoltarea imobiliară a unui teren de asemenea dimensiuni, fără dezmembrarea cadastrală. Mai arată reclamanta că este afectat chiar dreptul de dispoziţie, întrucât este mult mai dificilă înstrăinarea unui teren de dimensiuni mari decât înstrăinarea unor terenuri de dimensiuni medii sau mici.

Prin Sentinţa civilă nr.4637 din 22 noiembrie 2011, Curtea de Apel Bucureşti – Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal a hotărât următoarele:

– a respins excepţia inadmisibilităţii acţiunii invocată de pârâtă;

– a admis în parte excepţia lipsei calităţii procesuale active a reclamantei;

– a admis în parte acţiunea formulată de reclamantă;

– a anulat în parte art.83 alin.(2¹) din Regulamentul de organizare şi funcţionare a birourilor de cadastru şi publicitate imobiliară, aprobat prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.633/2006, text introdus prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.133/2009, şi anume cu privire la constituirea piedicii la dezmembrarea unui imobil a notării litigiilor având ca obiect imobilul înscris în Cartea Funciară până la radierea acestor litigii.

– a respins în rest acţiunea pentru lipsa calităţii procesuale active în privinţa reprezentării unei piedici la dezmembrare a notării plângerii împotriva încheierii de Carte Funciară, respectiv ca neîntemeiată în privinţa constituirii piedicii la comasarea unui imobil a notării litigiilor;

– a dispus publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii pronunţate, după rămânerea irevocabilă, având soluţia de anulare în parte ordinului ce a făcut obiectul controlului judecătoresc.

Pentru a pronunţa această soluţie, Curtea de apel a reţinut, în esenţă, următoarele:

Referitor la excepţia inadmisibilităţii invocată de pârâta ANCPI şi întemeiată pe existenţa unei proceduri judiciare distincte de soluţionare a plângerilor împotriva încheierilor de carte funciară, reglementată de art.50 din Legea nr.7/1996, şi pe lipsa de obiect a cererii de chemare în judecată raportat la faptul că art.83 nu există în structura Ordinului directorului general al ANCPI nr.133/2009, Curtea de apel a reţinut că obiectul acţiunii în contencios administrativ îl reprezintă actul administrativ cu caracter normativ reprezentat de dispoziţiile art.83 alin.(21) din Regulamentul de organizare şi funcţionare a birourilor de cadastru şi

publicitate imobiliară, aprobat prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.633/2006, text introdus prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.133/2009.

Referitor la excepţia lipsei calităţii procesuale active a reclamantei, invocată de pârâta ANCPI, în raport cu dispoziţiile art.1, art.2 şi art.8 din Legea contenciosului administrativ nrt.554/2004 şi având în vedere faptul că reclamanta este nemulţumită de respingerea cererii privind întabularea dreptului de proprietate asupra imobilelor rezultate în urma dezmembrării, iar nu de comasare, Curtea de apel a apreciat că reclamanta justifică la acest moment calitate procesuală activă doar în privinţa reprezentării unei piedici la dezmembrare, iar nu şi la comasare.

Pe fondul litigiului, Curtea de apel a apreciat că dispoziţiile contestate din Regulamentul aprobat prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.633/2006, astfel cum a fost modificat şi completat prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.133/2009, referitoare la constituirea piedicii la dezmembrarea unui imobil a notării litigiilor având ca obiect imobilul înscris în Cartea funciară, până la radierea acestora, nu au corespondent în dispoziţiile Legii nr.7/1996, care, dimpotrivă, prin art.42 alin.(1) permite dezlipirea unui imobil/părţi a acestuia, această operaţiune tabulară realizându-se cu respectarea principiilor publicităţii imobiliare.

Interdicţia la dezmembrare impusă prin prevederile contestate aduce o restrângere a dreptului fundamental la proprietate, sub aspectul atributului folosinţei (usus), şi constituie o ingerinţă în exercitarea acestui drept, care nu răspunde cerinţelor impuse de art.53 alin.(2) din Constituţia României şi care, chiar dacă s-ar reţine că urmăreşte un scop legitim, este disproporţionată faţă de scopul urmărit, fiind astfel încălcate prevederile art.1 din Protocolul adiţional nr.1 la Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale.

Apărarea pârâtei ANCPI în sensul că această piedică la dezmembrare urmăreşte evitarea întârzierii executării hotărârilor judecătoreşti pronunţate în dosarele care au ca obiect imobilul ce face obiectul cererii de dezmembrare (întârziere posibilă ca urmare a primirii unui alt număr cadastral) este neîntemeiată şi nu reprezintă un argument suficient de puternic pentru a justifica o atare ingerinţă în dreptul de proprietate al unei persoane. A reţinut instanţa că, dimpotrivă, legislaţia în domeniul publicităţii imobiliare pune la dispoziţia instanţei sesizate cu soluţionarea litigiului privind imobilul/parte a imobilului a cărei dezmembrare se solicită, suficiente elemente pentru a identifica şi stabili în mod exact întinderea acestui imobil, astfel încât să facă posibilă executarea hotărârii judecătoreşti. Instanţa exemplifică în acest sens dispoziţiile art.84 şi art.85 dinRegulamentul de organizare şi funcţionare a birourilor de cadastru şi publicitate imobiliară, aprobat prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.633/2006, modificat şi completat prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.133/2009.

Curtea de apel a avut în vedere, ca element esenţial, faptul că simpla operaţiune de dezmembrare a unui imobil nu aduce modificări privind titularul dreptului de proprietate asupra imobilului, precum în cazul comasării prin alipirea cu un imobil aparţinând altui proprietar, în acest sens având deja eficienţă dispoziţiile art.83 alin.(1) din acelaşi regulament, dispoziţii care nu au fost contestate în prezenta cauză.

Împotriva sentinţei civile nr.4637 din 22 noiembrie 2011 a Curţii de Apel Bucureşti – Secţia a VIII-a contencios administrativ şi fiscal a declarat recurs pârâta ANCPI, solicitând admiterea recursului, modificarea hotărârii instanţei de fond şi respingerea acţiunii.

Ca motive de recurs au fost invocate dispoziţiile art.304 pct.7 şi 9 Cod procedura civilă, pentru că hotărârea pronunţată nu cuprinde motivele pe care se sprijină sau

cuprinde motive străine de natura pricinii şi a fost dată cu aplicarea greşită a legii.

S-a invocat faptul că instanţa de fond a încălcat dispoziţiile art.261 alin.1 pct.5 din Codul de procedură civilă, deoarece nu a motivat care au fost argumentele pentru care s-au înlăturat susţinerile părţilor.

Recurenta consideră că instanţa de fond în mod greşit a apreciat că dispoziţiile art.83 alin.2^1 din Ordinul nr.633/2006 sunt nelegale, neavând corespondent în Legea nr.7/1996 deşi dispoziţiile art.42 alin.1 din lege permit dezlipirea unui imobil/ părţi a acestuia.

Art.42 alin.2 din Legea nr.7/1996, republicată face referire la sarcini care grevează imobilul, ori plângerea împotriva încheierii de carte funciară sau litigiul nu constituie sarcini.

Sarcina este definită în literatura de specialitate ca modalitate a actului juridic constând într-o obligaţie de a da, de a face sau de a nu face ceva, impusă de dispunător gratificatului în actele cu titlu gratuit – liberalităţi.

În materia publicităţii imobiliare, noţiunea de sarcină este utilizată pentru garantarea unei obligaţii şi dezmembrămintele dreptului pentru garantarea unei obligaţii, iar acestea fac obiectul intabulării şi nu al operaţiunilor de notare în carte funciară.

Notarea în cartea funciară a existenţei unui litigiu este sinonimă cu aducerea la cunoştinţa terţilor, astfel că notarea având ca obiect înscrierea în cartea funciară a unui litigiu nu echivalează cu o sarcină ce generează imobilul şi art.42 alin.2 din Legea nr.7/1996 nu îşi găseşte aplicarea în speţă.

Dezlipirea, respectiv alipirea unor imobile reprezintă operaţiuni tehnice care nu aduc atingere dreptului reclamantei al titularului şi nu limitează în nici un fel dreptul de

dispoziţie al acestuia.

În situaţia în care operaţiunea tehnică de dezmembrare/ comasare este urmată şi de operaţiuni juridice deşi sunt notate în cartea funciară *piedică,* efectul constă în respingerea cererii de înscriere a actelor juridice încheiate cu privire la imobilele rezultate în urma operaţiunilor tehnice având ca efect inopozabilitatea faţă de terţi.

Interdicţia impusă de art.83 alin.2[1] vizează doar situaţiile în care, ca urmare a formulării plângerii împotriva încheierii de carte funciară, respectiv a unor acţiuni ce au ca obiect drepturi reale imobiliare înscrise în cartea funciară prin hotărâri judecătoreşti irevocabile se schimbă situaţia juridică a imobilelor înscrise în cartea funciară.

În această situaţie, dacă pe parcursul derulării acţiunii în justiţie au loc operaţiuni de dezlipire sau de alipire a acestor imobile, având ca urmare crearea de noi imobile identificate cu numere cadastrale şi de carte funciară noi, hotărârile pronunţate de către instanţele de judecată nu pot fi puse în aplicare întrucât datele de identificare ale imobilului iniţial s-au modificat ori regimul său juridic este diferit ca urmare a admiteri plângerii împotriva încheierii de carte funciară.

Reglementarea incriminată de petentă a fost introdusă având în vedere numeroasele situaţii în care hotărârile judecătoreşti nu au putut fi puse în aplicare de către persoanele interesate, întrucât imobilele care se refereau au făcut între timp obiectul unor operaţiuni de alipire sau dezlipire, ori au fost înstrăinate către terţi de către partea care a căzut în pretenţii şi care, cu rea credinţă, se sustrăgeau astfel de la executarea hotărârii, iar textul este un mecanism de garantare a proprietăţii.

S-a criticat soluţia instanţei de fond pentru că este greşită susţinerea că interdicţia impusă de text ar aduce la o

restrângere a dreptului fundamental de proprietate.

După examinarea motivelor de recurs, a dispoziţiilor legale incidente în cauză, Înalta Curte va respinge recursul declarat pentru următoarele considerente:

Instanţa de fond a fost învestită cu soluţionarea unei acţiuni în anulare a art.83 alin.2^1 din Regulamentul de organizare şi funcţionare a birourilor de cadastru şi publicitate imobiliară, astfel cum a fost modificat prin Ordinul ANCPI nr.133/2009 pentru modificarea şi completarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a birourilor de cadastru şi publicitate imobiliară, aprobat prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.633/2006.

Textul a cărui anulare se cere are următorul conţinut: „Notarea plângerii împotriva încheierii de carte funciară şi a litigiilor având ca obiect imobilul înscris în cartea funciară constituie piedică la comasarea sau dezmembrarea imobilului până la radierea acestora”.

Soluţia instanţei de fond prin care a fost admisă acţiunea în parte şi a fost anulat în part.art.83 alin.2^1 din Ordinul directorului general al ANCPI nr.633/2006, astfel cum a fost modificat prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.133/2009, respectiv cu privire la constituirea piedicii la dezmembrarea unui imobil, a fost criticată de recurentă prin invocarea a două motive de recurs, art.304 pct.7 Cod procedura civilă şi art.304 pct.9 Cod procedura civilă.

Primul motiv invocat, cel prevăzut de art.304 pct.7 Cod procedura civilă nu este fondat.

Într-adevăr, potrivit art.261 alin.1 pct.5 Cod procedura civilă, hotărârea judecătorească trebuie să cuprindă motivele de fapt şi de drept care au format convingerea instanţei, precum şi cele pentru care s-au înlăturat cererile părţilor.

Din analiza considerentelor hotărârii atacate rezultă că aceasta a fost motivată cu respectarea acestei dispoziţii, pentru că au fost prezentate argumentele pentru care a fost respinsă excepţia inadmisibilităţii şi admisă, în parte, excepţia lipsei calităţii procesuale active, dar şi motivele de fapt şi de drept pentru care a fost admisă cererea de anulare, în parte.

În privinţa celui de-al doilea motiv de recurs invocat, art.304 pct.9 Cod procedura civilă, se constată că şi aceste critici sunt nefondate.

Aşa cum s-a arătat şi de către instanţa de fond, art.83 alin.2^1 din Ordinul nr.633/2006, modificată, nu are corespondent în Legea nr.7/1996, legea cadastrului şi publicităţii imobiliare, republicată.

Într-adevăr, art.42 din Legea nr.7/1996, la momentul adoptării Ordinului nr.133/2009 de modificare a Ordinului nr.633/2006 prin care a fost introduc art.83 alin.2^1 , text contestat în prezenta cauză, avea următorul conţinut: „(1) Imobilul înscris în cartea funciară se poate modifica prin alipiri, dezlipiri sau prin mărirea sau micşorarea întinderii acestuia. (2) Imobilul se modifică prin dezlipiri dacă se desparte o parcelă la un imobil. Dezlipirea unui imobil sau a unei părţi dintr-un imobil se face împreună cu sarcinile care grevează imobilul. Imobilul grevat cu sarcini nu poate fi alipit la un alt imobil, ci va forma în caz de dezlipire, un imobil separat”.

Din analiza acestui text rezultă că legea dă posibilitatea modificării imobilului înscris în cartea funciară, dar nu rezultă că ANCPI poate introduce în Regulamentul de organizare şi funcţionare a birourilor de carte funciară dispoziţii care să adauge la textul legii.

De altfel, se poate observa că în aplicarea art. 42 din Legea nr.7/1996 în Regulament s-au detaliat modalităţile de înscriere a modificărilor întemeiate ca urmare a alipirii/

dezlipirii imobilelor (art.83-85) dar art.83 alin.2[1] adaugă la lege pentru că se introduce un motiv de respingere a cererii de dezmembrare a imobilului care nu este prevăzut în lege.

Susţinerile din motivele de recurs legate de noţiunea de *sarcină* sunt nefondate.

Instanţa de fond a făcut referire la art. 42 alin. 2 din Legea nr. 7/1996 şi a subliniat că dezlipirea este posibilă chiar şi în cazul în care este grevat imobilul de o sarcină, dar nu a considerat ca şi „notarea" plângerii sau a unui litigiu legat de imobilul înscris ar fi o asemenea sarcină.

Folosind principiul *a fortiori*, instanţa de fond a considerat că dacă dezlipirea este posibilă chiar şi atunci când imobilul este grevat de sarcini, nu se poate considera piedică la dezlipire o simplă notare a unui litigiu.

Nici instanţa de fond nu a susţinut că dezlipirea sau alipirea unor imobile ar aduce atingere dreptului reclamantei, al titularului şi că ar limita dreptul de dispoziţie al acesteia. Din contră, instanţa de fond a arătat că interdicţia la dezmembrare introdusă prin art.83 alin.2[1] este cea care duce la o restrângere a dreptului de proprietate şi o ingerinţă în exercitarea acestui drept.

De altfel, recurenta recunoaşte, implicit, că norma atacată nu este emisă în baza unui text legal ci că a fost edictată având în vedere schimbarea situaţiei juridice a imobilelor înscrise în cartea funciară ca urmare a formulării de plângeri împotriva încheierii de carte funciară sau acţiuni ce vizează drepturi reale înscrise în cartea funciară.

Însă, aceste argumente nu justifică introducerea unei interdicţii ce afectează dreptul de proprietate al persoanei, mai ales că aspectele invocate ţin de modalitatea de punere în executare a unor hotărâri judecătoreşti de către birourile de carte funciară.

Recursul a fost respins ca nefondat.