

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

Legislație relevantă:

Legea nr. 7/1996

Sunt nelegale dispozițiile art. 83 alin. (2¹) din Ordinul directorului general al Agenției Naționale de Cadastru și 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 dispoziții adăugând la lege, în sensul în care ele nu își găsesc corespondent în dispozițiile Legii nr. 7/1996.

Interdicția la dezmembrare impusă de prevederile art. 83 alin. (2¹) din Ordinul directorului general al ANCPI nr. 133/2009 aduce o restrângere a dreptului fundamental la proprietate, sub aspectul atributului folosinței (usus), și constituie o ingerință în exercitarea acestui drept, care nu răspunde cerințelor impuse de art.53 alin.(2) din Constituția României și care, chiar dacă s-ar reține că urmărește un scop legitim, este disproporționată față de scopul urmărit, fiind astfel încălcate prevederile art.1 din Protocolul adițional nr.1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților

fundamentale.

Decizia nr. 2827 din 7 iunie 2012

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată la data de 12 august 2010 pe rolul Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, reclamanta S.C. „ACC LD” S.A. – București, în contradictoriu cu pârâta Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (*denumită în continuare, în cuprinsul prezentei decizii, „ANCPI”*), a solicitat instanței ca, prin hotărârea ce o va pronunța, să dispună anularea art.83 alin.(2¹) din Ordinul directorului general al ANCPI nr.133/2009 pentru modificarea și completarea Regulamentului de organizare și funcționare a birourilor de cadastru și publicitate imobiliară, aprobat prin Ordinul directorului general al Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară nr. 633/2006.

În motivarea acțiunii, 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 societății în S.C. „ACC LD” S.A. – București.

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

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

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

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

Susține reclamanta că prevederile contestate adaugă la dispozițiile Legii nr.7/1996, iar, prin interdicția impusă, limitează exercitarea dreptului de proprietate în mod liber și în conformitate cu prevederile constituționale și ale tratatelor internaționale la care România este parte. Astfel, fără a pune în aplicare dezmembrarea decisă de organele de conducere ale societății, nu se pot pune în executare planurile de dezvoltare imobiliară (construcții de locuințe 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 dispoziție, întrucât este mult mai dificilă înstrăinarea unui teren de dimensiuni mari decât înstrăinarea unor terenuri de dimensiuni medii sau mici.

Prin Sentința civilă nr.4637 din 22 noiembrie 2011, Curtea de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a hotărât următoarele:

– a respins excepția inadmisibilității acțiunii invocată de pârâtă;

- a admis în parte excepția lipsei calității procesuale active a reclamantei;
- a admis în parte acțiunea formulată de reclamantă;
- a anulat în parte art.83 alin.(2¹) din [Regulamentul](#) de organizare și funcționare a birourilor de cadastru și publicitate imobiliară, aprobat prin Ordinul directorului general al ANCPI [nr.633/2006](#), text introdus prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.133/2009, și 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 acțiunea pentru lipsa calității procesuale active în privința reprezentării unei piedici la dezmembrare a notării plângerii împotriva încheierii de Carte Funciară, respectiv ca neîntemeiată în privința constituirii piedicii la comasarea unui imobil a notării litigiilor;
- a dispus publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii pronunțate, după rămânerea irevocabilă, având soluția de anulare în parte ordinului ce a făcut obiectul controlului judecătoresc.

Pentru a pronunța această soluție, Curtea de apel a reținut, în esență, următoarele:

Referitor la excepția inadmisibilității invocată de pârâta ANCPI și întemeiată pe existența unei proceduri judiciare distincte de soluționare a plângerilor împotriva încheierilor de carte funciară, reglementată de art.50 din Legea nr.7/1996, și 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 reținut că obiectul acțiunii în contencios administrativ îl reprezintă actul administrativ cu caracter normativ reprezentat de dispozițiile art.83 alin.(21) din [Regulamentul](#) de organizare și funcționare a birourilor de cadastru și

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 excepția lipsei calității procesuale active a reclamantei, invocată de pârâta ANCPI, în raport cu dispozițiile art.1, art.2 și art.8 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 și având în vedere faptul că reclamanta este nemulțumită 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 privința reprezentării unei piedici la dezmembrare, iar nu și la comasare.

Pe fondul litigiului, Curtea de apel a apreciat că dispozițiile contestate din [Regulamentul](#) aprobat prin Ordinul directorului general al ANCPI [nr.633/2006](#), astfel cum a fost modificat și 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 dispozițiile Legii nr.7/1996, care, dimpotrivă, prin art.42 alin.(1) permite dezlipirea unui imobil/părți a acestuia, această operațiune tabulară realizându-se cu respectarea principiilor publicității imobiliare.

Interdicția la dezmembrare impusă prin prevederile contestate aduce o restrângere a dreptului fundamental la proprietate, sub aspectul atributului folosinței (usus), și constituie o ingerință în exercitarea acestui drept, care nu răspunde cerințelor impuse de art.53 alin.(2) din Constituția României și care, chiar dacă s-ar reține că urmărește un scop legitim, este disproporționată față de scopul urmărit, fiind astfel încălcate prevederile art.1 din Protocolul adițional nr.1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Apărarea pârâtei ANCPI în sensul că această piedică la dezmembrare urmărește evitarea întârzierii executării hotărârilor judecătorești pronunțate 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 și nu reprezintă un argument suficient de puternic pentru a justifica o atare ingerință în dreptul de proprietate al unei persoane. A reținut instanța că, dimpotrivă, legislația în domeniul publicității imobiliare pune la dispoziția instanței sesizate cu soluționarea litigiului privind imobilul/parte a imobilului a cărei dezmembrare se solicită, suficiente elemente pentru a identifica și stabili în mod exact întinderea acestui imobil, astfel încât să facă posibilă executarea hotărârii judecătorești. Instanța exemplifică în acest sens dispozițiile art.84 și art.85 din [Regulamentul](#) de organizare și funcționare a birourilor de cadastru și publicitate imobiliară, aprobat prin Ordinul directorului general al ANCPI [nr.633/2006](#), modificat și completat prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.133/2009.

Curtea de apel a avut în vedere, ca element esențial, faptul că simpla operațiune de dezmembrare a unui imobil nu aduce modificări privind titularul dreptului de proprietate asupra imobilului, precum în cazul comasării prin alipirea cu un imobil aparținând altui proprietar, în acest sens având deja eficiență dispozițiile art.83 alin.(1) din același regulament, dispoziții care nu au fost contestate în prezenta cauză.

Împotriva sentinței civile nr.4637 din 22 noiembrie 2011 a Curții de Apel București – Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a declarat recurs pârâta ANCPI, solicitând admiterea recursului, modificarea hotărârii instanței de fond și respingerea acțiunii.

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

cuprinde motive străine de natura pricinii și a fost dată cu aplicarea greșită a legii.

S-a invocat faptul că instanța de fond a încălcat dispozițiile art.261 alin.1 pct.5 din Codul de procedură civilă, deoarece nu a motivat care au fost argumentele pentru care s-au înlăturat susținerile părților.

Recurenta consideră că instanța de fond în mod greșit a apreciat că dispozițiile art.83 alin.2¹ din Ordinul nr.633/2006 sunt nelegale, neavând corespondent în Legea nr.7/1996 deși dispozițiile art.42 alin.1 din lege permit dezlipirea unui imobil/ părți 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 obligație de a da, de a face sau de a nu face ceva, impusă de dispunător gratificatului în actele cu titlu gratuit – liberalități.

În materia publicității imobiliare, noțiunea de sarcină este utilizată pentru garantarea unei obligații și dezmembrămintele dreptului pentru garantarea unei obligații, iar acestea fac obiectul intabulării și nu al operațiunilor de notare în carte funciară.

Notarea în cartea funciară a existenței unui litigiu este sinonimă cu aducerea la cunoștința terților, astfel că notarea având ca obiect înscrierea în cartea funciară a unui litigiu nu echivalează cu o sarcină ce generează imobilul și art.42 alin.2 din Legea nr.7/1996 nu își găsește aplicarea în speță.

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

dispoziție al acestuia.

În situația în care operațiunea tehnică de dezmembrare/comasare este urmată și de operațiuni juridice deși sunt notate în cartea funciară *piedică*, efectul constă în respingerea cererii de înscriere a actelor juridice încheiate cu privire la imobilele rezultate în urma operațiunilor tehnice având ca efect inopozabilitatea față de terți.

Interdicția impusă de art.83 alin.2¹ vizează doar situațiile în care, ca urmare a formulării plângerii împotriva încheierii de carte funciară, respectiv a unor acțiuni ce au ca obiect drepturi reale imobiliare înscrise în cartea funciară prin hotărâri judecătorești irevocabile se schimbă situația juridică a imobilelor înscrise în cartea funciară.

În această situație, dacă pe parcursul derulării acțiunii în justiție au loc operațiuni de dezlipire sau de alipire a acestor imobile, având ca urmare crearea de noi imobile identificate cu numere cadastrale și de carte funciară noi, hotărârile pronunțate de către instanțele de judecată nu pot fi puse în aplicare întrucât datele de identificare ale imobilului inițial s-au modificat ori regimul său juridic este diferit ca urmare a admiterii plângerii împotriva încheierii de carte funciară.

Reglementarea incriminată de petentă a fost introdusă având în vedere numeroasele situații în care hotărârile judecătorești nu au putut fi puse în aplicare de către persoanele interesate, întrucât imobilele care se refereau au făcut între timp obiectul unor operațiuni de alipire sau dezlipire, ori au fost înstrăinate către terți de către partea care a căzut în pretenții și care, cu rea credință, se sustrăgeau astfel de la executarea hotărârii, iar textul este un mecanism de garantare a proprietății.

S-a criticat soluția instanței de fond pentru că este greșită susținerea că interdicția impusă de text ar aduce la o

restrângere a dreptului fundamental de proprietate.

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

Instanța de fond a fost investită cu soluționarea unei acțiuni în anulare a art.83 alin.2¹ din Regulamentul de organizare și funcționare a birourilor de cadastru și publicitate imobiliară, astfel cum a fost modificat prin Ordinul ANCPI nr.133/2009 pentru modificarea și completarea Regulamentului de organizare și funcționare a birourilor de cadastru și publicitate imobiliară, aprobat prin Ordinul directorului general al ANCPI nr.633/2006.

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

Soluția instanței de fond prin care a fost admisă acțiunea în parte și a fost anulat în part.art.83 alin.2¹ 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 și 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 și de drept care au format convingerea instanței, precum și cele pentru care s-au înlăturat cererile părților.

Din analiza considerentelor hotărârii atacate rezultă că aceasta a fost motivată cu respectarea acestei dispoziții, pentru că au fost prezentate argumentele pentru care a fost respinsă excepția inadmisibilității și admisă, în parte, excepția lipsei calității procesuale active, dar și motivele de fapt și de drept pentru care a fost admisă cererea de anulare, în parte.

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

Așa cum s-a arătat și de către instanța de fond, art.83 alin.2¹ din Ordinul nr.633/2006, modificată, nu are corespondent în Legea nr.7/1996, legea cadastrului și publicității 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 introdus art.83 alin.2¹, text contestat în prezenta cauză, avea următorul conținut: „(1) Imobilul înscris în cartea funciară se poate modifica prin alipiri, dezlipiri sau prin mărirea sau micșorarea întinderii acestuia. (2) Imobilul se modifică prin dezlipiri dacă se desparte o parcelă la un imobil. Dezlipirea unui imobil sau a unei părți 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 și funcționare a birourilor de carte funciară dispoziții 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 modalitățile de înscriere a modificărilor întemeiate ca urmare a alipirii/

dezlipirii imobilelor (art.83-85) dar art.83 alin.2¹ adaugă la lege pentru că se introduce un motiv de respingere a cererii de dezmembrare a imobilului care nu este prevăzut în lege.

Sușinerile din motivele de recurs legate de noțiunea de *sarcină* sunt nefondate.

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

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

Nici instanța de fond nu a susținut că dezlipirea sau alipirea unor imobile ar aduce atingere dreptului reclamantei, al titularului și că ar limita dreptul de dispoziție al acesteia. Din contră, instanța de fond a arătat că interdicția la dezmembrare introdusă prin art.83 alin.2¹ este cea care duce la o restrângere a dreptului de proprietate și o ingerință în exercitarea acestui drept.

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

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

Recursul a fost respins ca nefondat.