

ROMÂNIA



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII
SECȚIA PENTRU JUDECĂTORI

HOTĂRÂREA nr. 2098

din 19 decembrie 2019

Prin Raportul nr. 19-3688 din 29.11.2019, Inspecția Judiciară a înaintat Secției pentru judecători a Consiliului Superior al Magistraturii rezultatul verificărilor privind identificarea practicii instanțelor de judecată în materia fondului funciar.

Analizând raportul Inspecției Judiciare și văzând înscrisurile atașate, Secția pentru judecători reține următoarele:

Prin Ordinul nr. 124/2.08.2019, emis de inspectorul-șef al Inspecției Judiciare, s-a dispus efectuarea unui control tematic având ca obiectiv identificarea practicii instanțelor de judecată în materia fondului funciar, în perioada 1 ianuarie 2015 - 31 iulie 2019, cu privire la următoarele aspecte:

- persoanele îndreptățite să solicite reconstituirea dreptului de proprietate în conformitate cu prevederile art. 8 alin. (2) și 13 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar; aplicabilitatea 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 în materie;
- modul de stabilire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor în temeiul Legii nr. 18/1991, în funcție 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;

- modul de aplicare a prevederilor art. 48 din Legea nr. 18/1991;
- constatarea nulității absolute a actelor de reconstituire a dreptului de proprietate.

În ceea ce privește durata verificărilor, s-a stabilit perioada 2 - 24 septembrie 2019.

Referitor la natura verificărilor efectuate, în aplicarea dispozițiilor art. 73 alin. (4) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin adresa nr. 19-3688 din 08.08.2019, transmisă conducerii tribunalelor, echipa de inspectori a solicitat, preliminar, comunicarea de date privind situația statistică a cauzelor înregistrate și soluționate în materia legilor fondului funciar, numărul completurilor specializate, data și modalitatea înființării acestora; practica instanțelor de judecată în materia fondului funciar, însoțite de hotărâri judecătorești, cu privire la aspectele menționate mai sus ca obiective ale controlului, urmând a se preciza dacă acestea au determinat practică judiciară neunitară la nivelul instanțelor și, în caz afirmativ, modul în care aceasta a fost rezolvată, respectiv dacă acest gen de cauze a generat formularea de plângeri la Curtea Europeană a Drepturilor Omului; procentul de atacabilitate și indicele de casare/desființare în căile de atac (apel/recurs, contestație în anulare, revizuire) în materia fondului funciar, cu precizarea numărului de hotărâri atacate și a celor casate/desființate, precum și indicarea pe scurt a motivelor pentru care au fost admise căile de atac.

S-a avut în vedere și extrasul din Raportul privind Starea Justiției pe anul 2018 întocmit de Consiliul Superior al Magistraturii, privind volumul de cauze înregistrate și soluționate în perioada 2015-2018.

În ceea ce privește actele normative incidente, s-a reținut că, după decembrie 1989, au fost adoptate numeroase acte normative, fiecare dintre acestea corespunzând unei anumite viziuni a legiuitorului asupra reparațiilor necesare, 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, fiind una dintre cele mai dezbătute în spațiul public, concretizată în numeroase demersuri judiciare pe rolul instanțelor de judecată și supusă unor multiple modificări legislative.

Se remarcă astfel, că Legea nr. 169/1997 aduce modificări și completări Legii nr.18/1991, acordând posibilitatea de a formula cerere de reconstituire a dreptului de proprietate și pentru diferența dintre suprafața de 10 ha, în echivalent arabil, de familie, și cea adusă în cooperativa agricolă de producție sau care a fost preluată în orice mod de aceasta, până la limita suprafeței prevăzute la art. 3 lit. h) din Legea nr. 187/1945 pentru înfăptuirea reformei agrare, de familie, indiferent dacă reconstituirea urmează să se facă în mai multe localități sau de la autori diferiți, reglementând cuprinsul cererii ce urma a fi depusă, precum și obligațiile autorităților administrative cu privire la primirea acestora. De asemenea, a reglementat cazurile de nulitate a actelor de reconstituire ori constituire a dreptului de proprietate.

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 majorat suprafața de teren ce putea fi restituită până la 50 ha de persoană pentru terenurile arabile și până la 100 ha de persoană pentru pășuni. Totodată, s-a prevăzut posibilitatea acordării de despăgubiri în lipsa restituirii și s-a instituit, pentru prima oară, regula reconstituirii dreptului de proprietate pe vechiul amplasament.

Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, a reflectat o nouă viziune a legiuitorului cu privire la reconstituirea dreptului de proprietate, procedând la modificarea Legii nr. 18/1991, a Legii nr. 169/1997, precum și a Legii nr. 1/2000. Modificările de esență au vizat acordarea dreptului persoanelor beneficiare ale dispozițiilor Legii nr. 18/1991 de a solicita diferențele suprafețelor de teren care nu au fost restituite în integralitate urmare a aplicării dispozițiilor legilor fondului funciar de până la acel moment.

Actul normativ menționat a cuprins, totodată, și dispoziții de procedură, în Titlul XIII fiind reglementată obligativitatea soluționării cauzelor de fond funciar de către complete specializate, termene scurte de soluționare, termen redus de redactare a hotărârii judecătorești etc.

În scopul unificării practicii instanțelor de judecată în materia fondului funciar, sunt de menționat Decizia nr. 1/1997 (nepublicată) pronunțată în interesul legii de fosta

Curte Supremă de Justiție, referitoare la natura juridică și efectele adevărului de reconstituire și ale procesului verbal de punere în posesie, precum și Decizia nr. XI/2007 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în interesul legii, referitoare la beneficiarii repunerii în termenul de acceptare a succesiunii.

Abordările diferite ale legiuitorului, de-a lungul timpului, cu privire la problematica restituirii proprietăților, au determinat numeroase cazuri de practică neunitară la nivel național, precum și condamnări ale Statului Român la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (ex: Hotărârea din 26 iulie 2007 în Cauza Dorneanu împotriva României, Hotărârea din 13 mai 2008 în Cauza Luca împotriva României, Hotărârea pilot din 12.10.2010 în cauza Maria Atanasiu ș.a. contra României).

Din punct de vedere statistic, în ceea ce privește cauzele înregistrate și soluționate în materia fondului funciar, în intervalul 01.01.2015 – la zi, potrivit datelor comunicate de către instanțele de judecată, în anul 2015, la nivelul tribunalelor și al judecătoriilor arondate au fost înregistrate 16.804 cauze în materia fondului funciar și au fost soluționate un număr de 15.736 de cauze, dintre care 10.830 reprezintă cauze soluționate în etapa judecătii în fond de către judecătorii.

Datele statistice reflectă o ușoară fluctuație a numărului de cauze înregistrate în anii următori, tendința fiind în mod evident de reducere a acestora, atât la nivelul tribunalelor, cât și al judecătoriilor, cu mențiunea că în anul 2019 numărul cauzelor înregistrate la data raportării era de 9.142 de cauze, față de 14.283, înregistrate în anul 2018, aspect în funcție de care se poate estima o creștere ușoară a numărului de cauze în acest an.

S-a constatat că, din totalul cauzelor înregistrate la nivelul judecătoriilor în perioada de referință, procesele în materia fondului funciar au o pondere redusă, de sub 1%, de asemenea, în scădere ușoară. Cu o pondere puțin peste 1%, această situație se reflectă și la nivelul tribunalelor în perioada 2015-2017, pentru ca în anul 2018 să se înregistreze o creștere ușoară a numărului de cauze înregistrate din totalul cauzelor aflate pe rolul acestor instanțe.

În ceea ce privește ponderea atacabilității, situația statistică este determinată exclusiv de aprecierea justițiabililor asupra hotărârilor judecătorești pronunțate, iar

indicele de casare al acestora reflectă, cu excepția situațiilor în care au fost administrate probe noi în căile de atac, modul în care instanțele de fond au interpretat și aplicat dispozițiile legale.

Potrivit datelor comunicate de către instanțe, dar și din cele rezultate în urma verificării hotărârilor judecătorești pronunțate de către acestea, principalele motive pentru care instanțele de control judiciar au procedat la reformarea sentințelor sunt: reaprecierea probatoriului administrat în cauză și interpretarea diferită a dispozițiilor legale incidente în materie; interpretarea eronată a dreptului material aplicabil cauzei (Legea nr. 18/1991, Legea nr. 169/1997) cu privire la excepția tardivității, inadmisibilității, prematurității cererii, lipsei de interes, autorității de lucru judecat; nerespectarea procedurii impuse de Legea nr. 18/1991 de către petenți; greșita apreciere a situației de fapt referitoare la calitatea de persoane îndreptățite la reconstituire - art. 13 din Legea nr.18/1991; neverificarea vocației succesoriale concrete a părților; administrarea de probe noi în calea de atac.

S-a reținut că indicele de casare nu reflectă, însă, viziuni diferite de substanță asupra aspectelor de drept ce fac obiectul prezentului raport, cu excepția situațiilor constatate în mod izolat.

Referitor la completurile specializate, se reține că, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (2) Titlul XIII (Accelerarea judecăților în materia restituirii proprietăților funciare) din Legea nr.247/2005, în cadrul instanțelor judecătorești procesele funciare se vor soluționa de către completuri specializate.

Dispoziția legală nu a fost doar una formală, ci a reprezentat unul dintre obiectivele inițiatorului, însușit ca atare de legiuitor, astfel cum se menționează și în expunerea de motive a actului normativ: *„Reglementările privind accelerarea judecăților în materie funciară au în vedere să pună capăt incertitudinii, să scoată proprietatea și pe proprietari din bășcălișurile 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.”*

Sub aspectul completurilor specializate să soluționeze cauze în materia fondului funciar, din relațiile comunicate de către instanțele de judecată, rezultă că în perioada de referință acestea au fost înființate/configurate în baza ordinelor de serviciu anuale ale președintelui instanței și aprobate prin hotărâri ale colegiului de conducere, însă există și instanțe unde configurarea completurilor specializate să soluționeze cauze în materia fondului funciar a avut drept suport și hotărâri ale Consiliului Superior al Magistraturii, iar la unele instanțe, mai mici, urmare a desființării completurilor specializate, prin hotărâri ale Consiliului Superior al Magistraturii cauzele având ca obiect fond funciar au fost soluționate, în perioada de referință, de toate completurile care judecau în materie civilă.

Această măsură a soluționării cauzelor având ca obiect fond funciar de către completurile existente la nivelul instanței se regăsește și la nivelul altor instanțe, cu privire la care nu s-a menționat o desființare prealabilă a completurilor specializate sau unde nu au fost configurate astfel de completuri sau la care, deși au fost configurate, toate completurile înființate la nivelul instanței judecă și cauze în materia legii fondului funciar.

Având în vedere faptul că, la cele mai multe dintre instanțele de fond cu o jurisdicție restrânsă, care impune, de altfel, și un număr redus de judecători, nu au fost înființate completuri specializate sau, dacă au fost înființate, prin prisma numărului redus de judecători, cauzele de fond funciar au ajuns să fie efectiv instrumentate de toți judecătorii instanței, precum și că, deopotrivă, această situație se regăsește și la instanțe mari (tribunale, judecătorii), urmare a deciziilor luate la nivelul instanțelor, unele completuri specializate fiind chiar desființate, se constată că această specializare este una formală, în realitate judecătorii având de soluționat cauze din toată materia civilă dată în competența secției respective, iar la instanțele mici, chiar și din materia penală.

Deși situația prezentată se poate justifica prin necesitatea asigurării repartizării aleatorii la nivelul instanțelor mici, unde schema de personal și ocuparea acesteia sunt reduse, cu anumite excepții, care conduc la calificarea acestora ca deficiente, iar la nivelul instanțelor de fond cu un volum de activitate semnificativ, precum și la nivelul tribunalelor, prin prisma echilibrării volumului de activitate, această realitate, chiar în

contextul reducerii numărului de cauze în materia fondului funciar, nu este de natură a înlătura obligativitatea art. 2 alin. (2) Titlul XIII (Accelerarea judecăților în materia restituirii proprietăților funciare) din Legea nr. 247/2005.

Conform raportului Inspecției Judiciare, rezultă că, deși nu au rezultat viziuni diferite de substanță asupra aspectelor de drept, se constată că practica instanțelor de judecată nu este pe deplin unitară în analiza calității de persoană îndreptățită să solicite reconstituirea dreptului de proprietate în conformitate cu prevederile art. 8 alin. (2) și 13 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar.

S-au evidențiat interpretări diferite cu privire la stabilirea dreptului de proprietate în favoarea aceluși moștenitor care, anterior Legii nr. 18/1991, a acceptat succesiunea, fără însă să formuleze cererea în condițiile impuse de Legea nr. 18/1991.

Astfel, unele instanțe au prezumat existența unui mandat tacit în situația în care cererea a fost formulată doar de către un moștenitor, ceilalți moștenitori fiind doar inserați în cuprinsul acesteia, unele instanțe au reținut că legile speciale în privința reconstituirii dreptului de proprietate nu stabilesc posibilitatea acordării unui mandat tacit între rude în privința depunerii cererii de reconstituire, unele instanțe au considerat că a operat gestiunea de afaceri în situația în care cererea de reconstituire a fost formulată de către un moștenitor atât în nume propriu, cât și în numele altor moștenitori legali ai defunctului autor.

S-a constatat că sunt interpretări diferite și în ceea ce privește recunoașterea efectelor constatării renunțării la moștenire, dar și cu privire la legalitatea titlurilor de proprietate emise direct pe numele moștenitorilor, deși cererea de reconstituire fusese formulată de autorul acestora.

De asemenea, în mod izolat, se constată o abordare diferită în aplicarea prevederilor art. 48 din Legea nr. 18/1991, în sensul că în situația redobândirii cetățeniei române, instanțele nu s-au raportat la data formulării cererii de reconstituire a dreptului de proprietate, având în vedere doar îndeplinirea condiției, respectiv că, în ceea ce privește dobândirea dreptului de proprietate de către cetățenii străini prin moștenire în baza legilor reparatorii în materia fondului funciar, a fost ignorat momentul revizuirii legii fundamentale în anul 2003.

În cadrul procesual dat de constatarea nulității absolute a actelor de reconstituire a dreptului de proprietate, s-au identificat interpretări diferite ale instanțelor, în situația în care s-a constatat lipsa formulării cererii de reconstituire de către partea reclamantă. Unele instanțe au soluționat cauzele pe cale de excepție pentru lipsa interesului și/sau lipsa calității procesuale active, reținându-se, în esență, că doar o persoană cu îndreptățire concurentă la restituirea proprietății și care a urmat întocmai procedura retrocedării prescrisă de Legea nr. 18/1991 are interes și deține calitate procesuală activă pentru a invoca nulitatea unui titlu de proprietate care s-ar fi eliberat unei persoane neîndreptățite, respectiv că nu se justifică nicio vătămare prin eliberarea titlului de proprietate contestat, în timp ce alte instanțe au soluționat cauzele pe fond, deși s-a reținut că nu s-a făcut dovada interesului legitim și actual, pentru că nu s-a făcut dovada cererii de reconstituire a dreptului de proprietate (chiar pe rolul aceleiași instanțe), cu sau fără respingerea în prealabil a excepției lipsei de interes.

În cazul în care s-a constatat omisiunea unui moștenitor din actele de reconstituire, unele instanțe au procedat la constatarea nulității absolute a titlului de proprietate, în timp ce alte instanțe au dispus modificarea acestuia, pe considerentul 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.

De asemenea, lipsa calității de moștenitor a persoanelor înscrise în titlul de proprietate, de pe urma autorului cu privire la care s-a reconstituit dreptul de proprietate, a constituit unul din motivele pentru care instanțele au procedat la constatarea nulității absolute a actelor de reconstituire, considerându-se că acestea nu au calitatea de persoane îndreptățite. Doar în mod izolat s-a apreciat că necontestarea hotărârii Comisiei județene de fond funciar în procedura specială a Legii nr.18/1991 și semnarea fără obiecțiuni a fișei de punere în posesie, cu privire și la persoane care nu aveau această calitate, se asimilează acceptării calității de comoștenitori a tuturor titularilor înscrși în titlu.

Referitor la înlăturarea din titlu a persoanelor neîndreptățite, sunt de menționat și soluțiile instanțelor de respingere a cererilor în constatarea nulității absolute a titlurilor de proprietate, fie ca inadmisibile, fie ca nefondate, fundamentate, în esență, pe necesitatea asigurării securității circuitului civil. Astfel, s-a reținut că, pentru a se asigura stabilitatea

circuitului civil și pentru a se evita incertitudinile viitoare pentru cei menționați în titlu, a fost prevăzută o procedură specială de contestare, derogatorie, conform art. 53 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 și, dacă pentru orice motiv, se lasă deschisă calea acțiunilor în nulitate a titlului, se ajunge la eludarea procedurii speciale. În mod izolat, s-a apreciat 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.

Referitor la erorile materiale comise la emiterea actelor de reconstituire se constată, de asemenea, că solicitările de îndreptare au primit sub aspect procedural soluții diferite din partea instanțelor. Astfel, unele au considerat că erorile cu privire la nume, date de amplasament eronate atrag necesitatea rectificării lor, pe calea procedurii reglementate de art. 59¹ din Legea nr.18/1991, context în care au procedat la respingerea acțiunilor ca inadmisibile, alte instanțe au procedat la constatarea nulității absolute a titlurilor de proprietate contestate, iar altele au procedat la modificarea acestora, reținând incidența art. 58 din Legea nr.18/1991.

S-a constatat o interpretare diferită a dispozițiilor legale și cu privire la reconstituirea pe vechiul amplasament.

Cu excepția unor aspecte procedurale, interpretările diferite asupra dispozițiilor legale ce fac obiectul raportului Inspecției Judiciare au un caracter izolat.

Existența unor hotărâri diferite, chiar opuse, în cauze similare nu poate fi însă acceptată, practica judiciară unitară fiind o valoare derivată din necesitatea ocrotirii drepturilor omului, al căror garant este judecătorul.

Unificarea practicii judiciare constituie un deziderat generat de necesitatea asigurării securității juridice prin evitarea pronunțării unor hotărâri divergente privind probleme identice, iar importanța acestuia derivă și din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (cauza Beian c. României, cauza Ștefan și Ștef c. României), care a subliniat că practica judiciară neunitară este de natură să aducă atingere principiului securității juridice și să reducă încrederea publicului în sistemul judiciar.

Atingerea acestuia nu se poate realiza, însă, decât prin măsuri concrete, care se subsumează mecanismului administrativ de unificare a practicii judiciare prevăzut la art. 261 alin. (1) și (2) din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 387/2005.

Constatările prezentate mai sus cu privire la cazuistica instanțelor în materia fondului funciar în care situații identice/similare au primit interpretări diferite, conduc la concluzia că măsurile luate de legiuitor nu sunt suficiente pentru asigurarea unei jurisprudențe pe deplin unitare.

Pornind de la premisa că pronunțarea unei hotărâri legale și temeinice, în acord cu legea fundamentală, deciziile Curții Constituționale, deciziile pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în recursurile în interesul legii, respectiv interpretarea unor chestiuni de drept, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, este rezultatul unei pregătiri profesionale corespunzătoare și continue a judecătorului, s-a apreciat că studiul individual al judecătorului trebuie dublat de pregătirea profesională a acestuia în cadru organizat atât la nivel descentralizat, cât și la nivel centralizat, concretizat în participarea la întâlniri/seminare/conferințe, având ca obiect de dezbatere a jurisprudenței, a problemelor de practică neunitară întâlnite în materia fondului funciar și a neclarităților unor prevederi legale incidente.

Deși numărul de cauze în această materie nu mai este unul foarte mare, ceea ce a determinat, de altfel, la nivelul anumitor instanțe desființarea completurilor specializate, interpretările diferite date legii în situații similare, inclusiv de către judecători de la instanțele de control judiciar, la mai mult de 10 ani de la ultima modificare semnificativă adusă Legii nr.18/1991, respectiv prin Legea nr.247/2005, chiar dacă acestea apar ca izolate, conduc la concluzia că pregătirea profesională conform specializării în materia fondului funciar este în continuare o necesitate, cu atât mai mult cu cât la acest moment judecătorii soluționează cauze din toată materia civilă dată în competența secției respective, iar la instanțele mici, chiar și din materia penală.

Prin urmare, menținerea specializării judecătorilor (cu excepția situației în care numărul redus de judecători aflați în activitate nu o permite), în acord cu Legea nr.247/2005, cu acces la programe de pregătire profesională în domeniu, ceea ce

presupune și continuitatea compunerii completurilor de judecată, sunt elemente indispensabile pentru a se realiza și menține o jurisprudență unică la nivelul aceluiași complet, respectiv al instanțelor, precum și un nivel ridicat al calității actului de justiție derivat din expertiza dobândită de judecător în cadrul specializării respective, cu consecințe pozitive în planul încrederii publicului în sistemul judiciar.

Față de cele expuse, art. 75 alin. (2) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin vot direct și secret, cu unanimitatea voturilor membrilor prezenți;

SECȚIA PENTRU JUDECĂTORI A CONSILIULUI SUPERIOR AL MAGISTRATURII

HOTĂRĂȘTE

Art.1 - Aprobarea Raportului Inspecției Judiciare privind identificarea practicii instanțelor de judecată în materia fondului funciar.

Art.2 - Prezenta hotărâre se comunică Inspecției Judiciare.

Data în București, la data de 19 decembrie 2019

Președinte,

Judecător Lia SAVONEA

