



# MONITORUL OFICIAL

## AL

# ROMÂNIEI

Anul 192 (XXXVI) — Nr. 1273

PARTEA I  
LEGI, DECRETE, HOTĂRĂRI ȘI ALTE ACTE

Mărti, 17 decembrie 2024

### SUMAR

Pagina

ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE  
ȘI JUSTIȚIE

Decizia nr. 102 din 25 noiembrie 2024 (Completul pentru  
dezlegarea unor chestiuni de drept) ..... 2-16

# ACTE ALE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

COMPLETUL PENTRU DEZLEGAREA UNOR CHESTIUNI DE DREPT

## DECIZIA Nr. 102

din 25 noiembrie 2024

Dosar nr. 1.737/1/2024

Carmen Elena Popoiag — președintele Secției I civile —  
președintele completului  
Lavinia Curelea — judecător la Secția I civilă  
Andreia Liana Constanda — judecător la Secția I civilă  
Lavinia Dascălu — judecător la Secția I civilă  
Cristina Trușescu — judecător la Secția I civilă  
Adina Georgeta Ponea — judecător la Secția I civilă  
Mariana Hortolomei — judecător la Secția I civilă  
Diana Florea Burgazli — judecător la Secția I civilă  
Irina Alexandra Boldea — judecător la Secția I civilă  
Maricel Nechita — judecător la Secția I civilă  
Daniel Marian Drăghici — judecător la Secția I civilă  
Gheorghe Liviu Zidaru — judecător la Secția I civilă  
Mihaela Glodeanu — judecător la Secția I civilă

1. Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ce formează obiectul Dosarului nr. 1.737/1/2024 a fost constituit conform dispozițiilor art. 520 alin. (6) din Codul de procedură civilă și ale art. 34 alin. (2) lit. b) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, aprobat prin Hotărârea Colegiului de conducere al Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 20/2023, cu modificările ulterioare (*Regulamentul*).

2. Ședința este prezidată de doamna judecător Carmen Elena Popoiag, președintele Secției I civile a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

3. La ședința de judecată participă doamna Elena Adriana Stamatescu, magistrat-asistent, desemnată în conformitate cu dispozițiile art. 36 din Regulament.

4. Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a luat în examinare sesizarea formulată de Tribunalul Maramureș — Secția I civilă, în Dosarul nr. 10.852/182/2022, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile.

5. Magistratul-asistent prezintă referatul cauzei, arătând că la dosar s-a depus raportul întocmit de judecătorul-raportor, ce a fost comunicat părților, în conformitate cu dispozițiile art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă; intimatul-pârât Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliară M a depus, în termen legal, prin consilier juridic, un punct de vedere asupra chestiunii de drept; au fost depuse opinii științifice de către specialiștii consultați.

6. În urma deliberărilor, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept rămâne în pronunțare asupra sesizării privind pronunțarea unei hotărâri prealabile.

### ÎNALTA CURTE,

deliberând asupra chestiunii de drept cu care a fost sesizată, constată următoarele:

#### I. Titularul și obiectul sesizării

7. Tribunalul Maramureș — Secția I civilă a dispus, prin Încheierea din 30 mai 2024, în Dosarul nr. 10.852/182/2022, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în temeiul dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept:

1. *Interdicția de înstrăinare a terenurilor cu destinația de pășune deținute în devălmășie de composesorate (înțelese ca*

*forme asociative de administrare și exploatare a terenurilor, înregistrate ca persoane juridice de drept privat), reglementată de art. 28 alin. (7) din 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, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 1/2000), presupune numai interdicția înstrăinării dreptului de proprietate sau și interdicția constituirii dezmembrămintelor acestui drept, respectiv constituirea unui drept de suprafață, pe o durată determinată, cu titlu oneros, în schimbul unor sume de bani ce se fac venit la bugetul composesoratului?*

2. Din interpretarea coroborată a prevederilor art. 29 și 30 din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 7/1996), raportat la prevederile art. 9 din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, republicată, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 36/1995), rezultă că prerogativa registratorului de carte funciară de respingere a unei cereri de înregistrare în cartea funciară, motivată de existența unui caz de nulitate absolută a actului juridic prezentat spre înregistrare, se referă inclusiv la acte autentice instrumentate de notari publici sau exclusiv la acte juridice care nu au făcut obiectul procedurii de autentificare conform Legii nr. 36/1995?

3. Dispozițiile art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996 permit registratorului de carte funciară să analizeze în cadrul unei cereri de înscriere în cartea funciară orice motive de nulitate absolută, motive ce țin de fondul dreptului supus înscrierii sau numai exclusiv nulități absolute ce țin de forma actului juridic?

8. Sesizarea a fost înregistrată pe rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție la data de 9 august 2024 cu nr. 1.737/1/2024, termenul de judecată fiind stabilit la 25 noiembrie 2024.

**II. Norma de drept intern ce formează obiectul sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție cu privire la pronunțarea unei hotărâri prealabile**

9. *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, cu modificările și completările ulterioare*

**Art. 28** — „(...) (7) Terenurile acestor forme asociative nu pot fi înstrăinate în niciun mod, în întregime sau în parte. (...)”

10. *Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare*

**Art. 29**. — „(1) În cazul în care registratorul admite cererea, dispune intabularea sau înscrierea provizorie prin încheiere, dacă înscrisul îndeplinește următoarele condiții limitative:

a) este încheiat cu respectarea condițiilor de formă prevăzute de lege;

b) identifică corect numele sau denumirea părților și menționează codul numeric personal sau, după caz, numărul de identificare fiscală, dacă este atribuit, codul de înregistrare fiscală ori codul unic de înregistrare, după caz, atribuit acestora;

c) individualizează imobilul printr-un număr de carte funciară și un număr cadastral sau topografic, după caz;

d) este însoțit de o traducere legalizată, dacă actul nu este întocmit în limba română. În cazul actului autentic notarial, acesta trebuie să fie încheiat de un notar public în funcție în România;

e) este însoțit, după caz, de o copie a extrasului de carte funciară pentru autentificare, a extrasului de carte funciară pentru informare sau a certificatului de sarcini ce a stat la baza întocmirii actului, cu excepția cazului în care se face mențiune despre acestea în cuprinsul actului;

f) este însoțit de dovada achitării tarifului de publicitate imobiliară, cu excepția scutirilor stabilite prin lege sau a situației în care dovada încasării tarifului se face conform procedurilor stabilite prin protocoale încheiate potrivit art. 9 alin. (13) și (16);

g) îndeplinirea altor prevederi legale stabilite prin legi speciale, a căror verificare se află în competența registratorului.

(2) Directorul general al Agenției Naționale poate delega, prin ordin, asistenților-registratori principali atribuțiile registratorilor.

(3) Încheierea va cuprinde determinarea dreptului sau a faptului, indicarea numărului cadastral al imobilului și al cărții funciare, precum și a părții cărții funciare în care urmează a se face înscrierea. De asemenea, se vor indica pozițiile ce au fost radiate și numele celui în favoarea sau împotriva căruia s-au făcut înscrierile, indiferent de felul lor.

(4) În cazul în care identificarea cadastrală a imobilului nu este posibilă, pe baza datelor existente, vor fi folosite documentații cadastrale întocmite și recepționate conform prevederilor prezentei legi.”

**Art. 30.** — „(1) Dacă registratorul constată că actele depuse în justificarea cererii de înscriere în cartea funciară, precum și aceasta din urmă nu întrunesc condițiile de formă cerute de lege pentru validitatea acestora, cererea se respinge printr-o încheiere motivată.

(2) Registratorul va respinge cererea de înscriere a actului juridic a cărui nulitate absolută este prevăzută în mod expres de lege sau pentru neîndeplinirea unor condiții speciale prevăzute de reglementările în vigoare.

(3) Despre respingerea cererii se face mențiune în registrul de intrare, în dreptul înregistrării acesteia, precum și în cartea funciară.”

11. *Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, republicată, cu modificările și completările ulterioare*

**Art. 9.** — „(1) Notarii publici și instituțiile prevăzute la art. 8 care desfășoară activitate notarială au obligația să verifice, în scopul prevenirii litigiilor, ca actele pe care le instrumentează să nu cuprindă clauze contrare legii și bunelor moravuri, să ceară și să dea lămuriri părților asupra conținutului acestor acte spre a se convinge că le-au înțeles sensul și le-au acceptat efectele.

(2) În cazul în care actul solicitat este contrar legii și bunelor moravuri, notarul public va refuza întocmirea lui.”

12. *Codul civil*

**Art. 693.** — „(1) Superficia este dreptul de a avea sau de a edifica o construcție pe terenul altuia, deasupra ori în subsolul aceluși teren, asupra căruia superficialul dobândește un drept de folosință.”

### III. Expunerea succintă a procesului

13. *Prin Sentința civilă nr. 6.460 din 18 iulie 2023, pronunțată de Judecătoria Baia Mare — Secția civilă, s-a admis excepția lipsei calității procesuale pasive a părâtelor Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliară M, Biroul de Cadastru și Publicitate Imobiliară B, invocată prin întâmpinare; s-a respins cererea de chemare în judecată formulată de petenta X — S.R.L. împotriva părâtelor Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliară M, Biroul de Cadastru și Publicitate Imobiliară B, ca formulată împotriva unei persoane fără calitate procesuală pasivă; s-a respins plângerea formulată de petentă, în contradictoriu cu intimata Asociația Composesorală Y, ca neîntemeiată.*

14. *Împotriva acestei hotărâri a declarat apel principal petenta X — S.R.L. și apel incident intimata Asociația Composesorală Y.*

15. *Prin apelul principal formulat, apelanta-petentă X — S.R.L. a solicitat respingerea excepției lipsei calității procesuale pasive a părâtelor Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliară M, Biroul de Cadastru și Publicitate Imobiliară B; admiterea cererii de chemare în judecată, desființarea încheierilor de respingere a reexaminărilor menționate în cadrul petutului acțiunii introductive și a încheierilor de carte funciară și dispunerea intabulării drepturilor de suprafață în baza contractului autentificat de notarul public, astfel cum s-a solicitat prin cererile de intabulare.*

16. În motivarea apelului s-a susținut că din analiza normelor care reglementează competența registratorului de carte funciară rezultă neîndoielnic că acesta nu poate proceda la verificarea condițiilor de fond de validitate ale unui act încheiat în formă autentică în fața notarului public, actul bucurându-se de prezumția de validitate prevăzută prin dispozițiile art. 333 din Regulamentul de aplicare a Legii notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, aprobat prin Ordinul ministrului justiției nr. 2.333/C/2013, cu modificările și completările ulterioare (*Regulamentul de aplicare a Legii nr. 36/1995*).

17. Totodată se susține că, prin sentința apelată, instanța de fond dă eficiență interpretării deciziilor directorilor direcției de publicitate imobiliară, respectiv a Uniunii Notarilor Publici din România. Mai mult, se perpetuează confuzia între actul de dispoziție și actul translativ de proprietate. Inalienabilitatea nu este o condiție a dreptului de proprietate, ci este o limitare, o caracteristică a dreptului de proprietate. În mod incontestabil, inalienabilitatea se referă la dispoziția juridică, însă nu înseamnă o suprimare, o abolire totală a dispoziției juridice.

18. Se mai relevă că soluția pronunțată și motivarea propusă ignoră cu desăvârșire extrasele de carte funciară depuse de reclamantă din care rezultă practica neunitară a birourilor de carte funciară în legătură cu intabularea dreptului de suprafață în cartea funciară a imobilului. La dosarul cauzei sunt extrase de carte funciară din care rezultă că birouri de carte funciară din țară au admis intabularea dreptului de suprafață și după emiterea Deciziei nr. 6 din 23 mai 2022 a directorului Direcției de publicitate imobiliară privind Minuta nr. 27.410/3471, încheiate ca urmare a ședințelor reprezentanților Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară și ai Uniunii Notarilor Publici din România, la care prima instanță omite să facă referire.

19. *Prin apelul incident formulat de intimata Asociația Composesorală Y s-a solicitat admiterea apelului, admiterea cererii de chemare în judecată, desființarea încheierilor de carte funciară atacate prin cererea introductivă, cu consecința intabulării în cartea funciară a dreptului de suprafață constituit în mod valabil în baza contractului de suprafață autentificat de notarul public.*

20. Se susține că prin hotărârea atacată instanța de fond a validat o situație care este profund nelegală atât din perspectiva încălcării regulilor instituite de lege privind procedura de efectuare a înregistrărilor în cartea funciară, cât și din cea a nesocotirii unor prerogative esențiale ale dreptului de proprietate, respectiv aceea de a constitui dezmembrăminte ale dreptului de proprietate civilă, care să permită o exploatare eficientă a terenurilor, în scopul asigurării culegerii fructelor civile de către titularii dreptului de proprietate.

21. Încheierile de carte funciară atacate au fost emise cu încălcarea flagrantă a prevederilor art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996, motivația pentru refuzul de intabulare a dreptului de suprafață vizând o pretinsă încălcare a prevederilor art. 28 din Legea nr. 1/2000, care reglementează o interdicție de înstrăinare a terenurilor deținute în proprietate de anumite forme asociative de proprietate, cum este cazul petentei.

22. În realitate, nu există nicio prevedere legală care să sancționeze cu nulitatea absolută, în mod expres, o convenție pentru înstrăinarea terenurilor și cu atât mai mult pe cele

încheiate pentru constituirea vreunui dezmembrământ al dreptului de proprietate, cum ar fi un contract de superficie, nici instituirea convențională a interdicțiilor de înstrăinare sau dezmembrare asupra acestor terenuri.

23. *Intimatul Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliară M a formulat întâmpinare prin care a solicitat respingerea apelurilor, ca nefondate.*

24. Intimatul consideră că în prezentul litigiu este incidentă Decizia nr. LXXII (72) din 15 octombrie 2007, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție — Secțiunile Unite, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 685 din 7 octombrie 2008 (*Decizia nr. 72 din 15 octombrie 2007*) privind examinarea recursului în interesul legii cu privire la calitatea procesuală pasivă a oficiilor de cadastru și publicitate imobiliară, raportat la fondul plângerii de carte funciară din prezentul litigiu.

25. *Intimata Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară a formulat întâmpinare prin care a solicitat respingerea apelurilor și, pe cale de consecință, menținerea sentinței pronunțate ca fiind temeinică și legală.*

26. Se învederează faptul că, prin soluționarea cererilor, registratorul își exercită numai atribuțiile conferite prin lege specială, respectiv constată dacă actele depuse în justificarea cererii de înscriere întrunesc sau nu întrunesc condițiile cerute de lege pentru validitatea acestora, situație în care nu poate fi reținut un exces de putere.

27. La termenul de judecată din 14 aprilie 2024, în temeiul dispozițiilor art. 398—399 din Codul de procedură civilă, s-a dispus repunerea pe rol a cauzei pentru dezbaterea dosarului în complet de divergență, având în vedere că nu s-a putut lua hotărârea prin acordul membrilor completului de judecată.

28. *La data de 18 aprilie 2024, apelanții X — S.R.L. și Asociația Composesorală Y au formulat cerere de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în procedura prevăzută de dispozițiile art. 519 și următoarele din Codul de procedură civilă.*

29. *Prin cererea formulată de apelanta-petentă X — S.R.L. s-a solicitat admiterea cererii de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept cu privire la aplicarea interdicției prevăzute de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000 și contractelor de superficie care au ca obiect terenuri cu vegetație forestieră, pășuni și fânețe aflate în proprietatea composesoratelor, obștilor de moșneni, obștilor răzășești precum și altor asemenea forme asociative.*

30. *Prin cererea formulată de apelanta-intimată Asociația Composesorală Y s-a solicitat sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarele chestiuni de drept:*

*Interdicția de înstrăinare a terenurilor cu destinația de pășune deținute în devălmășie de composesorat (înțelese ca forme asociative de administrare și exploatare a terenurilor, înregistrate ca persoane juridice de drept privat), reglementată de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, presupune numai interdicția înstrăinării dreptului de proprietate sau/și interdicția constituirii dezmembrămintelor acestui drept, respectiv constituirea unui drept de superficie, pe o durată determinată, cu titlu oneros, în schimbul unor sume de bani ce se fac venit la bugetul composesoratului?*

*Din interpretarea coroborată a prevederilor art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996, raportat la prevederile art. 9 din Legea nr. 36/1995, rezultă că prerogativa registratorului de carte funciară de respingere a unei cereri de înregistrare în cartea funciară, motivată de existența unui caz de nulitate absolută a actului juridic prezentat spre înregistrare, se referă inclusiv la acte autentice instrumentate de notari publici sau exclusiv la acte juridice care nu au făcut obiectul procedurii de autentificare conform Legii nr. 36/1995?*

31. Din oficiu, la termenul de judecată din 14 mai 2024, instanța a pus în discuția părților o completare a acestei cereri de sesizare, respectiv a cererii formulate de Asociația Composesorală Y, cu privire la interpretarea coroborată a prevederilor art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996, raportat la prevederile art. 9 din Legea nr. 36/1995, respectiv dacă dispozițiile art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996 permit registratorului de carte funciară să analizeze în cadrul unei cereri de înscriere în cartea funciară orice motive de nulitate absolută, motive ce țin de fondul dreptului supus înscrierii sau numai exclusiv nulități absolute ce țin de forma actului juridic.

32. Prin încheierea din 30 mai 2024, sesizarea a fost considerată admisibilă și, în temeiul dispozițiilor art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, s-a dispus suspendarea judecării.

#### **IV. Motivele reținute de titularul sesizării referitoare la admisibilitatea procedurii**

33. Instanța de trimitere a constatat că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate a sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție, prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă.

34. Astfel, cu privire la chestiunea de drept a cărei lămurire se solicită, aceasta este nouă, nu a făcut și nu face obiectul unui recurs în interesul legii, iar de lămurirea sa depinde soluționarea pe fond a cauzei. De asemenea, instanța de apel judecă în ultimă instanță, decizia ce urmează a fi pronunțată fiind definitivă.

#### **V. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea chestiunii de drept**

35. *Intimatul Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliară M a formulat note de ședință prin care a apreciat că sunt îndeplinite condițiile prevăzute de dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă.*

36. *Agencia Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară a susținut că inalienabilitatea prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000 este una legală, care nu vizează doar actele translativ de proprietate, ci și actele constitutive de drepturi, cum este constituirea unui dezmembrământ (în speță, drept de superficie), care fac parte din categoria actelor de dispoziție.*

37. Mai mult decât atât, dispozițiile art. 95 alin. (2) din Legea nr. 46/2008 — Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare (*Codul silvic*) prevăd că: „*Proprietatea formelor asociative prevăzute la alin. (1) este garantată, indivizibilă și inalienabilă, acestea fiindu-i aplicabile dispozițiile art. 27 din Legea nr. 1/2000 (...).*”

38. Prin urmare, aceste prevederi constituie un impediment pentru constituirea unor dezmembrăminte ale dreptului de proprietate asupra imobilelor proprietate a formelor asociative definite la art. 95 alin. (1) din Codul silvic.

39. Totodată, menționează faptul că inalienabilitatea prevăzută la art. 95 alin. (2) din Codul silvic, deși asemănătoare, nu se confundă cu inalienabilitatea proprietății publice, întrucât proprietatea formelor asociative definite la art. 95 alin. (1) din Codul silvic nu este una publică.

40. Incompatibilitatea coexistenței unui drept de superficie asupra terenurilor aflate în proprietatea formelor asociative rezultă și din argumentele Curții Constituționale expuse în cuprinsul Deciziei nr. 173 din 12 iunie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 492 din 9 iulie 2002 (*Decizia nr. 173 din 12 iunie 2002*), în care s-a reținut că inclusiv exploatarea, activitate corespunzătoare atributului de folosință din conținutul dreptului de proprietate, revine în mod exclusiv formelor asociative, iar nu unor terțe persoane. Voința legiuitorului de a scoate din circuitul civil aceste terenuri și de a nu permite nici măcar înstrăinarea atributului de folosință asupra lor rezultă din conținutul art. 28 alin. (7) și (8) din Legea nr. 1/2000, iar în cazul încetării formelor asociative, întreaga proprietate indiviză va trece în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale în raza căreia se află terenurile respective.

41. În situația în care s-ar constitui în mod valabil prin acte juridice de drept privat un drept de suprafață în favoarea unor terțe persoane din afara formei asociative, constituire urmată de înscrierea în cartea funciară pentru opozabilitate, atunci (la momentul trecerii în proprietatea publică) dezmembrământul anterior constituit ar rămâne în ființă, pe durata existenței sale, urmând a fi radiat la împlinirea termenului care, potrivit art. 694 din Codul civil, se poate întinde până la 99 de ani.

42. Or, dreptul de suprafață este un dezmembrământ specific dreptului de proprietate privată, incompatibil cu regimul dreptului de proprietate publică, acesta putând fi grevat exclusiv de drepturile reale prevăzute de lege, respectiv dreptul de administrare, dreptul de concesiune și dreptul de folosință cu titlu gratuit (art. 866 din Codul civil).

43. Cu alte cuvinte, dacă ar fi permisă constituirea unor dezmembrăminte în favoarea unui terț, fără ca aceasta să vină în contradicție cu interdicția de înstrăinare a terenurilor reconstituite în favoarea formelor asociative, ar fi încălcat însuși scopul pentru care aceste forme de proprietate *sui generis* au fost reînscrise de legiuitor — exploatarea în comun a proprietății devălmașe sau indivize aparținând membrilor săi.

44. Referitor la a doua chestiune de drept, teza finală, ce face obiectul sesizării Asociației Composesorale Y, arată că nu sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, deoarece obiectul prezentei cauze nu îl constituie vreun act juridic care nu a făcut obiectul procedurii de autentificare, conform Legii nr. 36/1995, pentru a se putea clarifica modalitatea de aplicare a dispozițiilor art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996, raportat la prevederile art. 9 din Legea nr. 36/1995, din care rezultă prerogativa registratorului de carte funciară de respingere a unei cereri de înregistrare în cartea funciară, motivată de existența unui caz de nulitate absolută a actului juridic.

45. În consecință, această chestiune de drept nu a influențat și nu poate influența în mod determinant soluția definitivă ce se va pronunța în cauză.

46. În cazul în care se va considera că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă, apreciază că registratorul verifică dacă înscrisul pe baza căruia se solicită înscrierea întrunește condițiile prevăzute de lege pentru înscrierea dreptului sau faptului juridic, iar, pe de altă parte, dacă, potrivit cuprinsului cărții funciare, nu există vreo piedică la efectuarea înscrierii.

47. Potrivit prevederilor art. 30 alin. (2) din actul normativ mai sus indicat, registratorul trebuie să respingă o cerere de înscriere a unui act juridic a cărui nulitate absolută este prevăzută în mod expres de lege sau pentru neîndeplinirea unor condiții speciale prevăzute de reglementările în vigoare. Prevederile art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996 nu fac referire la un anumit tip de act juridic și, ca atare, dispozițiile acestora se aplică tuturor actelor juridice prezentate în vederea înscrierii în cartea funciară.

48. După comunicarea raportului întocmit de judecătorul-raportor, în condițiile art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, intimatul Oficiului de Cadastru și Publicitate Imobiliară M a depus, în termen legal, prin consilier juridic, un punct de vedere asupra chestiunii de drept, reluând argumentele expuse în fața instanțelor de fond și apel.

**VI. Punctul de vedere al completului de judecată care a formulat sesizarea cu privire la dezlegarea chestiunii de drept**

49. Completul de judecată investit cu soluționarea apelurilor în Dosarul nr. 10.852/182/2022 a reținut că sesizarea privește interpretarea prevederilor art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, care interzic înstrăinarea dreptului de proprietate asupra terenurilor aparținând formelor asociative de organizare (asociații composesorale), precum și a dispozițiilor art. 28, 29 și 30 din Legea nr. 7/1996.

50. Practic, se solicită lămurirea aspectului dacă interzicerea înstrăinării dreptului de proprietate privind terenurile unei asociații composesorale vizează și constituirea dreptului de suprafață, respectiv a dreptului de proprietate asupra construcțiilor și a dreptului de folosință asupra terenurilor.

51. În concret, prin realizarea acestui drept de suprafață se pierde dreptul de folosință asupra terenului de către Asociația Composesorală Y în favoarea societății reclamante X — S.R.L. pe perioada contractuală (18 luni inițial, cu posibilitatea prelungirii până la 35 de ani), pentru desfășurarea unor activități comerciale, în speță, producerea de curent electric prin instalarea panourilor fotovoltaice. Totodată, pierderea dreptului de folosință se realizează și prin construcții aferente desfășurării activităților comerciale menționate, altele decât panouri fotovoltaice.

52. A doua chestiune de drept privește interpretarea prevederilor art. 30 alin. (2) teza finală din Legea nr. 7/1996, respectiv dacă registratorul de carte funciară, în procedura înscrierii unui drept real de proprietate, poate să procedeze la analiza îndeplinirii unor condiții speciale prevăzute în legi speciale, ce țin de fondul dreptului, obiect al contractului, inclusiv incidența nulității absolute a actului juridic, ce nu țin de forma actului, ci de fondul acestuia.

53. În concret, se solicită a se stabili dacă registratorul poate să respingă o cerere de înscriere a unui drept de suprafață în cartea funciară (dezmembrământ al dreptului de proprietate), în condițiile în care, pe de o parte, există interdicția de înstrăinare prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, iar, pe de altă parte, din oficiu, procedează la analiza acestei condiții prevăzute în legea specială.

54. Redând dispozițiile art. 26 alin. (1) și art. 28 din Legea nr. 1/2000, referitoare la modul de eliberare a titlului de proprietate pentru formele asociative de proprietate, precum și la indivizibilitatea și inalienabilitatea tuturor acestor forme de proprietate, instanța de trimitere a reținut că, în temeiul prevederilor art. 28, 29 și 30 din Legea nr. 7/1996, registratorul de carte funciară admite sau respinge cererea de înscriere în cartea funciară, dacă înscrisul în baza căruia se cere înscrierea îndeplinește condițiile limitative prevăzute de lege.

55. Conform dispozițiilor art. 30 alin. (2) din Legea nr. 7/1996, registratorul poate respinge cererea de înscriere a actului juridic a cărui nulitate absolută este prevăzută în mod expres de lege sau pentru neîndeplinirea unor condiții speciale prevăzute de reglementările în vigoare [în prezentul dosar, art. 28 alin. (1)—(7) din Legea nr. 1/2000] raportat la art. 26 din același act normativ.

56. Totodată, Curtea Constituțională a statuat prin deciziile nr. 269 din 22 octombrie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 879 din 6 decembrie 2002 (*Decizia nr. 269 din 22 octombrie 2002*), și nr. 173 din 12 iunie 2002 faptul că asociația composesorală este o formă străveche de organizare a proprietății, o modalitate *sui generis* de proprietate, particularitățile acestei forme cuprinzând limitări ale dreptului de proprietate, în concret ale dreptului de dispoziție, dreptul de proprietate vizând un teren aflat într-o stare de indiviziune forțată, administrat și exploatat exclusiv de asociația composesorală.

57. Raportat la clauzele contractului de suprafață care stă la baza solicitării de înscriere a dreptului de suprafață în cartea funciară, asociația composesorală pierde dreptul de folosință asupra terenului pentru perioada menționată din contract, terenul fiind afectat de construcțiile care vor fi realizate pe acesta (instalații fotovoltaice și clădiri administrative), și, implicit, terenul își pierde, cel puțin în parte, destinația de pășune, exploatarea în comun de către membrii composesoratului nefiind posibilă pe perioada derulării contractului.

58. Instanța de trimitere a reținut că dosarul este în prezent judecat în complet de divergență, membrii completului de judecată având puncte de vedere diferite cu privire la legalitatea/competența verificării de către registratorul de carte

funciară, în procedura înscrierii dreptului real în cartea funciară, a nulităților absolute ale actului juridic ce stă la baza acestei înscrieri în cartea funciară, altele decât cele care privesc forma contractului (nu și cele ce au în vedere fondul acestuia), implicând neîndeplinirea condiției prevăzute de art. 26 alin. (7) din Legea nr. 1/2001, care privește interdicția de înstrăinare a terenurilor proprietatea composesorilor.

#### VII. Jurisprudența instanțelor naționale în materie

59. Răspunzând solicitării Înaltei Curți de Casație și Justiție, instanțele naționale au comunicat un număr redus de hotărâri judecătorești și au exprimat opinii teoretice, din care a rezultat existența a două orientări jurisprudențiale.

60. Astfel, în ceea ce privește prima chestiune de drept, într-o primă orientare s-a apreciat că interdicția de înstrăinare a terenurilor cu destinația de pășune deținute în devălmășie de composesorate, reglementată de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, presupune numai interdicția înstrăinării dreptului de proprietate (Judecătoria Roman, Judecătoria Piatra-Neamț, Judecătoria Zărnești, într-o opinie: Tribunalul București — secțiile a III-a, a IV-a și a V-a civile și judecătoriile sectoarelor I—VI București; Judecătoria Giurgiu, Tribunalul Ialomița, Tribunalul Ilfov, Judecătoria Buftea — în opinie majoritară, Tribunalul Teleorman — Secția civilă, Judecătoria Alexandria, Judecătoria Roșiori de Vede, Judecătoria Turnu Măgurele, Judecătoria Videle, Judecătoria Zimnicea, Judecătoria Baia Mare, Judecătoria Năsăud, Judecătoria Șimleu Silvaniei, Judecătoria Baia Mare, Judecătoria Răducăneni, Tribunalul Vaslui, Judecătoria Huși, Judecătoria Bârlad, Tribunalul Arad — Secția I civilă, Judecătoria Moldova Nouă, Tribunalul Caraș-Severin).

61. S-a exprimat și opinia contrară, potrivit căreia interdicția de înstrăinare a terenurilor cu destinația de pășune deținute în devălmășie de composesorat presupune atât interdicția înstrăinării dreptului de proprietate, cât și interdicția constituirii dezmembrămintelor acestui drept, inclusiv constituirea unui drept de superficie pe durată determinată, cu titlu oneros (Judecătoria Târgu-Neamț, Tribunalul Brașov, Judecătoria Brașov, o parte a judecătorilor Tribunalului București — secțiile a III-a, a IV-a și a V-a civile și ai judecătorilor sectoarelor I—VI București; Judecătoria Bolintin-Vale, Tribunalul Bistrița-Năsăud — Secția civilă, Judecătoria Bistrița, Judecătoria Hârlău, Judecătoria Vaslui, Tribunalul Buzău — Secția I civilă, Judecătoria Râmnicu Sărat, Curtea de Apel Suceava, Judecătoria Oravița, Judecătoria Sânnicolau Mare — în opinie majoritară, Curtea de Apel Timișoara — Secția I civilă).

62. În ceea ce privește a doua chestiune de drept, într-o opinie s-a apreciat că prerogativa registratorului de carte funciară de respingere a unei cereri de înregistrare în cartea funciară, motivată de existența unui caz de nulitate absolută a actului juridic prezentat spre înregistrare, se referă inclusiv la actele autentice instrumentate de notarii publici (Judecătoria Roman, Judecătoria Piatra-Neamț, Tribunalul Brașov, Judecătoria Brașov, Tribunalul București — secțiile a III-a, a IV-a și a V-a civile și judecătoriile sectoarelor I—VI București, în opinie majoritară, Judecătoria Buftea — în opinie majoritară, Tribunalul Teleorman — Secția civilă, Judecătoria Alexandria, Judecătoria Roșiori de Vede, Judecătoria Turnu Măgurele, Judecătoria Videle, Judecătoria Zimnicea, Tribunalul Bistrița-Năsăud — Secția civilă, Judecătoria Bistrița, Judecătoria Iași — Secția I civilă, Judecătoria Pașcani, Judecătoria Răducăneni, Judecătoria Hârlău, Tribunalul Vaslui, Judecătoria Râmnicu Sărat, Curtea de Apel Suceava, Judecătoria Oravița, Judecătoria Sânnicolau Mare — în opinie majoritară, Curtea de Apel Timișoara — Secția I civilă).

63. Într-o altă opinie s-a considerat că această prerogativă se referă exclusiv la acte juridice care nu au făcut obiectul procedurii de autentificare conform Legii nr. 36/1995, reținându-se că înscrierile contestate de către petentă s-au făcut în baza

unui act notarial care, până la proba contrară, se prezumă a fi încheiat în mod legal, cu respectarea tuturor condițiilor de fond și de formă pentru valabilitatea acestuia, registratorul de carte funciară neavând, de altfel, competența de a verifica legalitatea unui act autentic întocmit de către un notar public (Judecătoria Zărnești, Tribunalul București — secțiile a III-a, a IV-a și a V-a civile și judecătoriile sectoarelor I—VI București, în opinie minoritară, Tribunalul Brașov, Judecătoria Brașov, Judecătoria Buftea — în opinie majoritară, Judecătoria Bolintin-Vale, Tribunalul Ilfov, Judecătoria Baia Mare — Secția civilă, Tribunalul Bistrița-Năsăud — Secția civilă, Judecătoria Bistrița, Judecătoria Șimleu Silvaniei, Judecătoria Baia Mare — Secția civilă, Curtea de Apel Craiova, Tribunalul Buzău — Secția I civilă).

64. În fine, în privința celei de-a treia probleme de drept, într-o opinie s-a arătat că registratorul de carte funciară trebuie să analizeze în cadrul unei cereri de înscriere în cartea funciară orice motive de nulitate absolută, fie că țin de fondul dreptului supus înscrierii, fie că țin de forma actului juridic (Judecătoria Roman, Judecătoria Piatra-Neamț, Judecătoria Târgu-Neamț, Tribunalul Brașov, Judecătoria Brașov, Judecătoria Buftea — în opinie majoritară, Tribunalul Teleorman — Secția civilă, Judecătoria Alexandria, Judecătoria Roșiori de Vede, Judecătoria Turnu Măgurele, Judecătoria Videle, Judecătoria Zimnicea, Tribunalul Iași — Secția I civilă, Judecătoria Pașcani, Judecătoria Răducăneni, Judecătoria Hârlău, Judecătoria Râmnicu Sărat, Judecătoria Sânnicolau Mare — în opinie majoritară, Curtea de Apel Timișoara — Secția I civilă).

65. Într-o a doua opinie s-a apreciat că registratorului nu îi este permis a analiza orice motive de nulitate absolută, care țin de fondul dreptului supus înscrierii, ci exclusiv examinarea condițiilor de formă cerute de lege pentru validitate ori a tuturor condițiilor speciale prevăzute de reglementările în vigoare și a căror nesocotire este sancționată cu nulitatea absolută a actului juridic, prevăzută în mod expres (Judecătoria Zărnești, Judecătoria Bolintin-Vale, Judecătoria Giurgiu, Tribunalul Ialomița, Judecătoria Șimleu Silvaniei, Judecătoria Baia Mare — Secția civilă, Tribunalul Vaslui, Curtea de Apel Pitești, Tribunalul Buzău — Secția I civilă, Judecătoria Moldova Nouă).

66. Ministerul Public — Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat că la nivelul Secției judiciare — Serviciul judiciar civil nu se verifică, în prezent, practică judiciară în vederea promovării unui eventual recurs în interesul legii în problema de drept ce formează obiectul sesizării.

#### VIII. Jurisprudența Curții Constituționale

67. Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra constituționalității dispozițiilor legale a căror interpretare se solicită.

68. Astfel, prin Decizia nr. 173 din 12 iunie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 492 din 9 iulie 2002, a reținut următoarele:

„(...) regimul juridic al proprietății privind terenurile forestiere restituite foștilor proprietari, în cadrul formelor asociative menționate, este determinat de legiuitor, în mod special, în considerarea particularităților economice și sociale ale formelor de exploatare anterioare trecerii terenurilor în proprietatea statului. În alți termeni, dreptul de proprietate renaște în favoarea foștilor proprietari sau a moștenitorilor acestora, în condițiile imperativ stabilite de legiuitor, fără ca regimul astfel reglementat să reprezinte o abatere de la principiile constituționale privind ocrotirea proprietății private. Aceste particularități cuprind anumite limitări ale unor prerogative ale dreptului de proprietate, decurgând din faptul că acest drept poartă asupra unei proprietăți aflate într-o perpetuă indiviziune forțată; bunurile respective sunt administrate și exploatate exclusiv în formele asociative prevăzute de lege, corespunzător situației existente în momentul trecerii terenurilor forestiere în proprietatea statului. (...) În cazul terenurilor forestiere restituite, potrivit legii, către persoanele îndreptățite, membre ale formelor asociative

*amintite, regimul juridic stabilit imperativ are, în principiu, următoarele particularități:— suprafețele forestiere se restituie celor îndreptățiți, în proprietate comună, în cadrul formelor asociative — subiecte colective de drepturi — ce se constituie ca persoane juridice în temeiul art. 28 din legea criticată, în vederea administrării și exploatării terenurilor cu respectarea regimului silvic, care au scop patrimonial și își desfășoară activitatea cu sprijinul și sub controlul organizațiilor din sistemul silvic; — înstrăinarea de către titulari a cotei-părți din proprietate nu se poate face către persoane din afara acesteia. Transmiterea mortis causa a acestei cote-părți poate fi făcută numai prin moștenire legală; — în cazul în care încetează existența asociației, terenurile respective revin în proprietatea statului și în folosința consiliului local. Aceste elemente definesc dreptul de proprietate comună în indiviziune forțată și perpetuă, sub condiția exploatării terenurilor forestiere în forme asociative — subiecte de drept colective — și cu respectarea regimului silvic.”*

69. Aceste considerente au fost reluate și prin *Decizia nr. 269 din 22 octombrie 2002*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 879 din 6 decembrie 2002.

#### IX. Opiniile specialiștilor

70. *Facultatea de Drept — Departamentul de drept privat din Universitatea de Vest din Timișoara* a comunicat opinia științifică a doamnei profesor doctor Irina Sferdian, potrivit căreia constituirea unui drept de suprafață asupra terenurilor formelor asociative nu este lovită de nulitate absolută pentru că ar fi încălcată obligația de înstrăinare prevăzută de art. 28 din Legea nr. 1/2000, însă actul constitutiv ar putea fi sancționat cu nulitatea dacă statutul interzicea constituirea unei suprafețe ori dacă nu este respectată destinația terenului în cauză ori obiectul operațiunii devine ilicit prin faptul că executarea sa ar încălca norme prohibitive la înstrăinare. Aceste nulități nu fac parte însă dintre cele pe care registratorul să le identifice în texte exprese de lege și să le amendeze prin respingerea înscrierii în cartea funciară, întrucât presupun interpretarea legii și a modului în care poate fi aplicată într-o situație dată.

71. De asemenea, a opinat că registratorul de carte funciară are competența de a verifica existența cauzelor de nulitate absolută expresă ce pot exista în cuprinsul actului supus înscrierii, dar și orice altă nelegalitate ce poate surveni din încălcarea unor prevederi cuprinse în legi speciale. Acesta realizează un prim control al modului în care notarul public s-a asigurat de faptul că actul pe care l-a autentificat nu cuprinde clauze contrare legii, care sunt sancționate cu nulitatea absolută, indiferent dacă privesc condiții de formă ale actului sau condiții de fond pentru care legea prevede sancțiunea nulității absolute ori dacă actul nu îndeplinește condițiile speciale prevăzute de reglementările în vigoare. Este vorba despre condiții ce pot fi observate fără a apela la interpretarea legii, dacă legea este neclară sau nu distinge, și nu de cele legate de consimțământul părților la încheierea actului juridic, mai precis de voința internă a părților, de care numai notarul instrumentator al actului poate lua cunoștință în procedura autentificării. Dispozițiile legale care prevăd nulitatea absolută a actului supus înscrierii pentru nerespectarea condițiilor de formă sau de fond sau care prevăd condițiile speciale cerute la încheierea unui act juridic, care pot ține de fondul actului, trebuie să fie exprese, clare, neîndoelnice, întrucât registratorul trebuie doar să aplice legea, iar nu să o interpreteze el însuși și să o raporteze la actul supus înscrierii pentru a vedea dacă sunt îndeplinite pe fond condițiile de valabilitate.

72. Impedimentele legate de valabilitatea constituirii unui drept de suprafață asupra terenurilor ce aparțin posesorilor sau altor forme asociative nu pot fi verificate decât de către notarul public care autentifică actul constitutiv ori de instanța de judecată chemată să se pronunțe asupra existenței cauzelor de nulitate ale aceluia act. Aceste verificări nu

intră în competența registratorului, deoarece presupun interpretarea legii și a modului în care aceasta a fost aplicată situației de fapt, iar registratorul care respinge o înscriere în cartea funciară trebuie să aplice dispoziții legale clare, neîndoelnice și neinterpretabile (nulități absolute expres reglementate, condiții legale imperative pentru încheierea sau înscrierea actului în cartea funciară a căror nerespectare este evidentă).

73. *Institutul Național al Magistraturii* a comunicat opinia sa științifică în sensul că, în aplicarea dispozițiilor art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996 raportate la art. 9 din Legea nr. 36/1995, soluționând o cerere de înscriere în cartea funciară, registratorul de carte funciară are competența de a analiza orice motive de nulitate absolută ce țin de fondul dreptului supus înscrierii, „a căror verificare este de competența sa”, chiar dacă înscrierea în baza căruia se solicită înscrierea este încheiată în formă autentică, iar nu doar nulități absolute ce țin de nerespectarea formei actului juridic în baza căruia se solicită înscrierea.

74. Interdicția de înstrăinare a terenurilor prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000 vizează atât transmiterea dreptului de proprietate, cât și constituirea de drepturi reale principale, derivate din dreptul de proprietate privată, cum este și dreptul de suprafață.

75. În argumentarea acestui punct de vedere s-a arătat că sistemul real de publicitate imobiliară bazat pe conținutul cărții funciare este guvernat de principiul legalității, prevederile art. 23, 24, 28, 29 și 30 din Legea nr. 7/1996 relevând ambele dimensiuni ale acestuia: legalitatea formală și legalitatea materială.

76. Cartea funciară asigură nu numai publicitatea integrală a drepturilor, actelor și faptelor juridice privitoare la imobile, dar, în egală măsură, îndeplinește și o funcție de garanție privind existența și valabilitatea acestora. Aceasta este rațiunea pentru care, subsumat dimensiunii materiale a principiului legalității, din interpretarea art. 29 alin. (1) lit. a) și g) din Legea nr. 7/1996 rezultă că registratorul de carte funciară îi incumbă obligația — iar nu facultatea — de a verifica, alături de alte cerințe enunțate de textul legal, atât dacă înscrierea în baza căruia se solicită înscrierea în cartea funciară întrunește exigențele de formă prevăzute de lege, cât și dacă actul respectă alte prevederi stabilite prin legi speciale, „a căror verificare se află în competența registratorului”.

77. În continuarea raționamentului expus, cu referire la cea de-a doua chestiune supusă interpretării, reiese că dispozițiile art. 9 din Legea nr. 36/1995 nu se opun ca, la momentul soluționării cererii de înscriere în cartea funciară a unui drept tabular în temeiul unui înscris autenticat, registratorul să realizeze propriile verificări, în aplicarea art. 29 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 7/1996, ca o garanție a respectării legalității materiale ce caracterizează activitatea de publicitate imobiliară. În alte cuvinte, împrejurarea că notarul public nu a respins solicitarea părților de autentificare a actului juridic, care, prin ipoteză, cuprinde clauze contrare legii, nu lipsește de conținut obligația legală instituită în sarcina registratorului de a verifica dacă actul autenticat este în acord cu prevederile legale.

78. În continuare, se impune a identifica dacă interdicția de înstrăinare instituită de lege este de ordine publică și, ulterior, care este înțelesul noțiunii de „înstrăinare” avute în vedere de legiuitor.

79. În ceea ce privește primul aspect, se impune observația că una dintre rațiunile instituirii interdicției de înstrăinare a terenului cu privire la care s-a reconstituit dreptul de proprietate în favoarea formelor asociative prevăzute de art. 26 din Legea nr. 1/2000 este aceea a preîntâmpinării operațiunilor speculative cu aceste terenuri (agricole și forestiere), față de destinația lor, aceea a satisfacerii intereselor agricole și/sau nevoilor de masă lemnoasă proprii structurii asociative. În egală măsură,

legiuitorul a avut în vedere și necesitatea prezervării acestor terenuri, cât timp, potrivit art. 28 alin. (8) din Legea nr. 1/2000, „în cazul dizolvării formelor asociative proprietatea indiviză a acestora va trece în proprietatea publică a consiliilor locale în raza cărora se află terenurile respective”. Prin urmare, dispozițiile art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000 consacră o interdicție de înstrăinare de ordine publică, depășind sfera de protecție a unui interes privat.

80. Un argument suplimentar, care pledează în favoarea aceleiași interpretări, este aplicația principiului potrivit căruia unde legea nu distinge, nici interpretul nu are dreptul să o facă. În contextul legal analizat, dacă legiuitorul ar fi dorit să circumscrie termenul de „înstrăinare” numai dreptului de proprietate, iar nu și actelor prin care se constituie dezmembărăminte ale acestuia, ar fi normal neechivoc în acest sens.

81. Dreptul de suprafață constituie un dezmembărământ al dreptului de proprietate al proprietarului terenului pe care se află construcția, care ia ființă prin desprinderea din conținutul juridic al acestuia a atributului folosinței, ce ulterior este conferită constructorului, și prin divizarea posesiei asupra terenului între nudul proprietar și suprafațiar. Aceasta înseamnă, prin ipoteză, că asociația posesorală, proprietară a terenului, nu mai are exercițiul plener al atributelor dreptului de proprietate, „înstrăinându-l” în sensul normei analizate.

82. *Facultatea de Drept — Departamentul de drept privat din cadrul Universității „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca* a comunicat opinia științifică a doamnei lector universitar doctor Adina-Nora Buciuman, potrivit căreia:

a) Interdicția de înstrăinare a terenurilor cu destinație de pășune deținute în devălmășie de composesorate (înțelese ca forme asociative de administrare și exploatare a terenurilor, înregistrate ca persoane juridice de drept privat), reglementată de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, presupune și interdicția constituirii dezmembărămintelor acestui drept, respectiv constituirea unui drept de suprafață, pe o durată determinată, cu titlu oneros, în schimbul unor sume de bani ce se fac venit la bugetul composesoratului.

b) Din interpretarea coroborată a prevederilor art. 19 și 20 din Legea nr. 7/1996, raportat la art. 9 din Legea nr. 36/1995, rezultă că prerogativa registratorului de carte funciară de respingere a unei cereri de înregistrare în cartea funciară, motivată de existența unui caz de nulitate absolută a actului juridic prezentat spre înregistrare, se referă inclusiv la acte autentice instrumentate de notari publici.

c) Dispozițiile art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996 permit registratorului de carte funciară să analizeze în cadrul unei cereri de înscriere în cartea funciară acele motive de nulitate absolută care privesc forma actului sau a cererii, dar și motive de nulitate absolută care privesc fondul dreptului, cu condiția ca acestea să rezulte în totalitate din cuprinsul înscrisului constatator al actului juridic, fără nevoia de a parcurge un raționament juridic, și cu condiția ca nulitatea să fie expres prevăzută de lege.

83. În argumentarea acestor concluzii, prezentând evoluția legislativă a formelor asociative în discuție, s-a arătat că, în cazul textului art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, legiuitorul nu se rezumă la a interzice înstrăinarea, ceea ce ar fi permis întrebarea referitoare la sensul larg sau restrâns al termenului, ci precizează că terenurile nu pot fi înstrăinate în niciun mod, în întregime sau în parte. Așadar, textul nu lasă nicio marjă de interpretare în sensul restrâns al înstrăinărilor prohibite, legiuitorul având în mod neîndoiebnic intenția de a acoperi inclusiv constituirea de dezmembărăminte ale dreptului de proprietate, deci și actele constitutive de suprafață.

84. *De lege lata*, interdicția înstrăinărilor cuprinsă în art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000 se referă în egală măsură și la pășunile deținute de composesorate, nu doar la păduri, inclusiv sub aspectul constituirii unui drept temporar de suprafață în

favoarea unui terț, cu titlu oneros, prețul urmând a se face venit la bugetul composesoratului.

85. Art. 29 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 7/1996 stabilește că registratorul va admite cererea dacă actul este încheiat cu respectarea condițiilor de formă prevăzute de lege, fără să facă distincție cu privire la natura actului care stă la baza cererii de intabulare în cartea funciară.

86. Atribuția registratorului de verificare a condițiilor de formă a înscrisului vizează, în primul rând, prezentarea actului sub forma autentică cerută de lege, dar și verificarea altor condiții de formă ale tipului de act autentic prezentat. Chiar dacă este vorba de cazuri mai puțin frecvente, în acest control ar putea intra verificarea elementelor formale obligatorii ale înscrisului autentic (precum prezența semnăturii notarului, corespondența dintre încheierea de legalizare și conținutul actului sub aspectul părților menționate ca semnatare ale actului etc.).

87. La aceste motive de respingere a cererii de înscriere se adaugă motivele privind nulitatea absolută prevăzută în mod expres de lege, ale căror premise se regăsesc în însuși înscrisul depus împreună cu cererea de înscriere, conform art. 30 din Legea nr. 7/1996.

88. Principiul legalității înscrierilor în cartea funciară presupune că înscrierile trebuie să respecte atât o legalitate de ordin formal, cât și una de ordin material. În acest sens, registratorul de carte funciară este competent să verifice inclusiv cerințele de fond ale actului juridic care stă la baza cererii de intabulare, atâta vreme cât tranșarea acestora nu implică un proces de interpretare, calificare și analiză juridică care să meargă dincolo de simpla verificare a conținutului înscrisului.

89. *Facultatea de Drept din cadrul Universității „Lucian Blaga” din Sibiu* a comunicat opinia formulată de doamna conferențiar universitar doctor Gina Orga-Dumitriu, potrivit căreia:

a) Interdicția de înstrăinare a terenurilor cu destinația de pășune deținute în devălmășie de composesorat (înțelese ca forme asociative de administrare și exploatare a terenurilor, înregistrate ca persoane juridice de drept privat), reglementată de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, presupune și interdicția constituirii dezmembărămintelor acestui drept, respectiv constituirea unui drept de suprafață, pe o durată determinată, cu titlu oneros, în schimbul unor sume de bani ce se fac venit la bugetul composesoratului. Aceasta deoarece finalitatea specifică urmărită de legiuitor prin reinstaurarea formelor asociative de proprietate (exploatarea exclusivă de către membrii acestora), perspectiva ca suprafațiarul să se comporte în fapt ca și adevărații proprietari, exercitând o folosință de natură să afecteze destinația pășunilor, terenurile nemaiputând astfel să fie utilizate exclusiv de către membrii formelor asociative, și nu mai puțin consecințele intervenite ulterior intabulării suprafeței și strâns legate de trecerea în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale cântăresc mai mult în favoarea aplicării inalienabilității legale nu doar cu privire la actele translativă, ci și la actele constitutive.

b) În aplicarea art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996 și mai ales a cerințelor impuse de verificarea legalității formale și materiale, întinderea prerogativelor registratorului de carte funciară cu prilejul soluționării unei cereri de înscriere în cartea funciară se referă la orice act juridic prezentat în vederea înscrierii în cartea funciară, inclusiv la acte autentice instrumentate de notari publici.

c) În aplicarea principiului legalității materiale a înscrierilor în cartea funciară, dispozițiile art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996 permit registratorului de carte funciară să analizeze în cadrul unei cereri de înscriere în cartea funciară orice motive de nulitate absolută, precum și motive ce țin de fondul dreptului supus înscrierii, și nu doar motive de nulitate absolută ce țin de forma actului juridic.



90. *Facultatea de Drept din cadrul Universității din Craiova a comunicat opinia doamnei conferențiar universitar doctor Oana Ghiță, potrivit căreia:*

a) Prin constituirea dreptului de suprafață prin act juridic în formă autentică ar putea fi încălcată în mod indirect inalienabilitatea legală absolută, dar clauze care interzic suprafațarului cesiunea dreptului de suprafață, obligația readucerii terenului la starea și destinația inițială ar putea asigura rigorile inalienabilității, aspecte ce pot fi verificate într-o primă etapă de notarul public în fața căruia se încheie actul și care este un garant al legalității acestuia și într-o altă etapă de registratorul de carte funciară care dispune înscrierea dreptului real.

b) Admițând posibilitatea ca registratorul să exercite, în mod excepțional, un control asupra actului autentic notarial, acesta ar trebui să se rezume strict la cazurile de nulitate absolută expresă, fiind excluse cazurile de nulitate absolută virtuală, a căror aplicabilitate nu poate fi dispusă decât de instanțele de judecată. Registratorul de carte funciară nu realizează un control general de legalitate, ci doar verifică punctual anumite condiții privind admisibilitatea cererii de înscriere în cartea funciară.

c) Controlul exercitat de registratorul de carte funciară privește atât condițiile de formă, cât și pe cele de fond, dar, în cazul acestora din urmă, în mod limitat, registratorul neputându-se erija în judecător și neavând nici pârghiile și nici competențele legale ale unei instanțe judecătorești.

#### X. Raportul asupra chestiunii de drept

91. Prin raportul întocmit, judecătorul-raportor, constatând că sunt întrunite cumulativ condițiile de admisibilitate a sesizării prevăzute de dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă, a apreciat că este compatibilă constituirea prin contract, încheiat în formă autentică, a dreptului de suprafață cu interdicția de înstrăinare prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, sub rezerva ca întinderea și exercitarea dreptului de suprafață să nu contravină regimului legal silvic sau, după caz, agricol și statutelor formelor asociative.

În cadrul procedurii de înscriere în cartea funciară, registratorul nu poate respinge înscrierea dreptului de suprafață, constituit prin contract încheiat în formă autentică, invocând interdicția legală de înstrăinare drept motiv de nulitate absolută subsumat sintagmei „neîndeplinirea unor condiții speciale prevăzute de reglementările în vigoare”.

#### XI. Înalta Curte de Casație și Justiție

*Examinând sesizarea în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, raportul întocmit de judecătorul-raportor și chestiunea de drept care se solicită a fi dezlegată, constată următoarele:*

##### XI.1. Asupra admisibilității sesizării

92. Prealabil analizării în fond a problemei de drept supuse dezbaterii, Înalta Curte de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept este ținută să verifice dacă, în raport cu întrebările formulate de titularul sesizării, sunt îndeplinite cumulativ condițiile de admisibilitate pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile în conformitate cu dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă, potrivit cărora „dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe

*fond a cauzei respective, este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată”.*

93. Din cuprinsul prevederilor legale enunțate anterior rezultă că legiuitorul a instituit o serie de condiții de admisibilitate pentru declanșarea procedurii sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile — astfel cum au fost acestea decelate în jurisprudența instanței supreme dezvoltate pe marginea mecanismului procedural în discuție —, condiții care se impun a fi întrunite în mod cumulativ, respectiv:

a) existența unei cauze aflate în curs de judecată, în ultimă instanță;

b) cauza care face obiectul judecății să se afle în competența legală a unui complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit să soluționeze cauza;

c) existența unei chestiuni de drept reale, veritabile, susceptibile să dea naștere unor interpretări diferite, pentru care să fie necesară o rezolvare de principiu;

d) soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată să depindă de chestiunea de drept a cărei lămurire se cere;

e) noutatea chestiunii de drept a cărei lămurire se solicită;

f) chestiunea de drept să nu fi făcut obiectul statuării Înaltei Curți de Casație și Justiție și nici obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

94. Evaluând elementele sesizării pentru a stabili dacă se verifică îndeplinirea simultană a tuturor condițiilor care permit declanșarea mecanismului de unificare a practicii judiciare, se constată că toate cerințele anterior enunțate sunt întrunite.

95. Astfel, existența primelor două condiții de admisibilitate rezultă în mod clar chiar din încheierea de sesizare, procedura fiind declanșată de un complet de apel al Tribunalului Maramureș — Secția I civilă, într-o cauză în care tribunalul judecă în ultimă instanță, potrivit dispozițiilor art. 31 alin. (5) din Legea nr. 7/1996 și ale art. 95 pct. 2 și art. 634 alin. (1) pct. 4 din Codul de procedură civilă.

96. Este îndeplinită și cea de-a treia cerință de admisibilitate, referitoare la ivirea unei chestiuni de drept de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei în curs de judecată.

97. În absența definirii în art. 519 din Codul de procedură civilă a noțiunii de „chestiune de drept”, această cerință este supusă unei evaluări în concret din partea instanței supreme, raportat la elementele care legitimează, în aprecierea instanței de trimitere, declanșarea mecanismului pronunțării hotărârii prealabile.

98. Jurisprudența dezvoltată de instanța supremă în legătură cu această cerință a statuat constant că în sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție cu procedura pronunțării unei hotărâri prealabile trebuie să fie identificată o problemă de drept care necesită cu pregnanță a fi lămurită, care să prezinte o dificultate suficient de mare, în măsură să reclame intervenția instanței supreme în scopul rezolvării de principiu a chestiunii de drept și al înlăturării oricărei incertitudini care ar putea plana asupra securității raporturilor juridice deduse judecății.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> În acest sens a se vedea, spre exemplu, deciziile Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept nr. 24 din 29 iunie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 820 din 4 noiembrie 2015; nr. 16 din 23 mai 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 779 din 5 octombrie 2016; nr. 6 din 30 ianuarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 144 din 24 februarie 2017; nr. 18 din 5 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 337 din 17 aprilie 2018; nr. 39 din 23 septembrie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 909 din 11 noiembrie 2019; nr. 6 din 20 ianuarie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 176 din 3 martie 2020; nr. 40 din 7 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 912 din 23 septembrie 2021; nr. 63 din 17 octombrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1156 din 29 noiembrie 2022; nr. 45 din 12 iunie 2023, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 701 din 31 iulie 2023, etc.

99. Ca atare, chestiunea de drept supusă dezbaterii trebuie să fie una veritabilă, legată de posibilitatea de a interpreta diferit un text de lege fie din cauză că acesta este incomplet, fie pentru că nu este corelat cu alte dispoziții legale, fie pentru că se pune problema că nu ar mai fi în vigoare sau că și-ar putea extinde efectele după data abrogării lui (prin ultraactivitate), fie că ar intra în coliziune cu principii fundamentale ale dreptului.

100. Definitoriu, așadar, pentru această procedură este dezlegarea de principiu pe care o poate da instanța supremă în legătură cu sensul normei de drept, cu cea mai adecvată interpretare a lui, atunci când este susceptibil de mai multe înțelesuri, astfel încât ulterior, printr-o aplicare corespunzătoare din partea instanțelor, jurisprudența să capete coerență și unitate.

101. Din această perspectivă, potrivit actului de sesizare, problematica întrebărilor adresate vizează, pe de o parte, domeniul de aplicabilitate al interdicției de înstrăinare prevăzute de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, mai precis dacă această ipoteză specială de inalienabilitate legală presupune numai interdicția înstrăinării dreptului de proprietate sau și interdicția constituirii unui drept de suprafață, instanța de trimitere justificând îndestulător de convingător dificultățile real întâmpinate în a discerne care este varianta de interpretare juridică adecvată, dificultăți generate de particularitățile regimului juridic al dreptului de proprietate reconstituit prin lege specială în beneficiul composesorilor, ca străvechi forme asociative de proprietate.

102. Pe de altă parte, dubiul de interpretare în care s-a plasat instanța de trimitere vizează sfera de competență a registratorului de carte funciară, din perspectiva verificărilor pe care acesta le poate efectua cu prilejul rezolvării unei cereri de înscriere a dreptului de suprafață constituit prin convenție, în sensul de a se clarifica dacă prerogativa controlului preventiv de legalitate, circumscris prevederilor art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996 raportate la art. 9 din Legea nr. 36/1995, se poate sau nu extinde astfel încât să justifice un refuz de înscriere în cartea funciară bazat pe invocarea cazului de inalienabilitate legală prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000.

103. Este de observat faptul că, în urma consultării instanțelor naționale, au fost transmise opinii teoretice și jurisprudență, expuse la capitolul VII din prezenta decizie, care evidențiază cel puțin două variante posibile de interpretare, precum și aspecte dificile și/sau controversate de abordare. Așadar, s-a dovedit destul de anevoioasă înțelegerea relației complexe dintre regimul suprafeței din reglementarea comună a Codului civil și regimul particular al coproprietății forțate a composesorilor și, pe cale de consecință, a implicațiilor specifice asupra limitelor de verificare stabilite de legiuitor în procedura specială de înscriere în cartea funciară.

104. Drept urmare, chestiunile de drept care fac obiectul întrebărilor prelabile prezintă o dificultate suficient de mare, în măsură să reclame intervenția mecanismului de unificare activat.

105. Se verifică, de asemenea, și existența raportului de dependență dintre soluționarea pe fond a cauzei și lămurirea chestiunilor de drept în discuție, întrucât autorul sesizării are a examina și a decide asupra legalității refuzului registratorului de carte funciară de a intabula dreptul de suprafață constituit prin contract autentic, aspect care face obiectul motivelor de apel și, corelativ, al apărărilor formulate, circumscrise chestiunilor litigioase din cadrul plângerii formulate de titularul dreptului de suprafață împotriva încheierii de carte funciară prin care a fost respinsă reexaminarea încheierii de respingere a cererii de înscriere, pentru neîndeplinirea condiției speciale prevăzute de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000.

106. Cu referire la ultimele două condiții de admisibilitate, respectiv ca problemele de drept identificate să prezinte caracter de noutate și asupra acestora Înalta Curte de Casație și Justiție

să nu fi statuat și nici să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, se constată că sunt, de asemenea, îndeplinite.

107. Cerința noutății trebuie să se circumscrie scopului instituției hotărârii prelabile, acela de a răspunde necesității preîntâmpinării jurisprudenței neunitare, iar în sesizarea de față examenul jurisprudențial efectuat nu relevă cristalizarea unei practici judiciare consistente și constante la nivelul instanțelor.

108. Chiar dacă datele comunicate de curțile de apel demonstrează că nu s-a depășit stadiul unei jurisprudențe incipiente, în curs de formare, totuși practica degajată tinde să devină neunitară, aspect relevat de hotărârile judecătorești transmise, într-un număr redus, de către instanțele la care s-au înregistrat litigiile de tipul celui în care s-au formulat întrebările prelabile.

109. Textele de lege ce suscită lămuriri nu au făcut, într-adevăr, obiectul unei dezlegări în cadrul mecanismelor procedurale de unificare a jurisprudenței, sub aspectul problematicii semnalate de instanța de sesizare.

110. Pentru toate aceste considerente se constată a fi îndeplinite toate condițiile de admisibilitate prevăzute de dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă, în înțelesul dat acestora conform jurisprudenței în materie a Înaltei Curți de Casație și Justiție — Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

#### XI.2. Asupra fondului sesizării

##### *Prima întrebare prelabilă*

111. Obiectul celei dintâi întrebări prelabile îl constituie domeniul de aplicabilitate al interdicției de înstrăinare prevăzute de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, având fizionomia juridică a unui caz de *inalienabilitate legală* a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor reconstituite formelor istorice asociative de proprietate, prevăzute de lege, între care composesoratele.

112. Chestiunea de drept punctuală asupra căreia Înalta Curte de Casație și Justiție este abilitată să dea o dezlegare cu valoare de principiu, în cadrul mecanismului de unificare jurisprudențială al hotărârii prelabile, privește lămurirea sferei de acțiune sau a întinderii efectelor juridice ale acestei ipoteze speciale de inalienabilitate legală, *în sensul de a se stabili dacă ea presupune numai interdicția înstrăinării dreptului de proprietate sau și interdicția constituirii (pe durată determinată și cu titlu oneros) a unui drept de suprafață, ca dezmembrământ al dreptului de proprietate privată.*

113. Circumstanțele factuale premisă, expuse de autorul sesizării, relevă — din perspectiva cadrului procesual stabilit de prima instanță ca fiind incident raportului juridic litigios — faptul că necesitatea adresării întrebării prelabile s-a ivit în legătură cu procedura (necontencioasă) de înscriere în cartea funciară reglementată de art. 29—32 din Legea nr. 7/1996, mai exact în cadrul plângerii împotriva încheierii de carte funciară prin care a fost respinsă reexaminarea încheierii de respingere, pentru neîndeplinirea condiției speciale prevăzute de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, a cererii de înscriere în cartea funciară a dreptului de suprafață constituit prin contract autentic (încheiat la 13 iulie 2022), cu titlu oneros, pe o durată de 35 de ani, asupra terenului cu destinație agricolă (pășune) proprietatea composesoratului, afectat de construcțiile superficialului (instalații fotovoltaice și clădiri administrative).

114. Pentru dezlegarea chestiunii de drept cu care a fost sesizată, Înalta Curte de Casație și Justiție trebuie să realizeze: i) *pe de o parte*, identificarea elementelor definitorii care configurează natura juridică a composesorilor și particularitățile regimului juridic al proprietății asupra terenurilor reconstituite acestor forme asociative de proprietate, ca subiecte colective de drepturi readuse în dreptul pozitiv prin efectul Legii nr. 1/2000; ii) *pe de altă parte*, delimitarea conceptuală între cele

două instituții juridice vizate de întrebarea adresată, respectiv ipoteza specială de inalienabilitate legală prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000 și dreptul de suprafață constituit prin contract încheiat în formă autentică, printr-o interpretare corelată și adecvată a tuturor normelor de drept relevante, utilizând în mod conjugat metodele curente de interpretare, în special istorico-teleologică și sistematică.

115. Într-un prim plan de analiză, subsumat naturii și regimului juridic specific al dreptului de proprietate reconstituit prin lege specială în beneficiul formelor asociative de proprietate, prezintă relevanță dispozițiile legale ale art. 26 alin. (1), art. 27 și art. 28 din Legea nr. 1/2000 și ale art. 37 alin. (1) lit. e) și art. 95 din Codul silvic, care evidențiază următoarele trăsături definitorii:

116. Subiectele dreptului de proprietate sunt formele asociative cărora le-au aparținut, anterior anului 1948, terenurile care formează obiectul derivat al procedurii de reconstituire, entități ce reprezintă subiecte colective de drepturi, în privința cărora art. 28 alin. (1) din Legea nr. 1/2000 a instituit obligația de a se reorganiza ca persoane juridice, în formele asociative inițiale, ceea ce semnifică recunoașterea valorii lor istorice și a caracterului comunitar.

117. Așadar, acestea sunt rezultatul opțiunii legiuitorului pentru instituționalizare sub forma persoanei juridice, prin transformarea unor forme preexistente de organizare colectivă.

118. Se cuvine subliniat că modelele asociative vetuste, readuse în actualitatea juridică prin Legea nr. 1/2000, au fost reînființate doar în contextul reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenurilor deținute anterior, însă în prezent ele participă în mod activ, ca subiecte juridice distincte, în raporturile cu terții.

119. Ca persoană juridică, composesoratul este organizat și funcționează potrivit statutelor înregistrate la judecătoria și sumarelor dispoziții legale speciale cuprinse în Legea nr. 1/2000 și Codul silvic, care se completează, în măsura compatibilității lor, cu regulile generale din Codul civil.

120. Composesoratul, similar celorlalte forme asociative, este o formă specială de persoană juridică de drept privat cu scop lucrativ, ce are ca obiect principal de activitate *administrarea și exploatarea terenurilor* cu vegetație forestieră, pășunilor și fânețelor. În procesul de administrare și gospodărire a terenurilor trebuie să respecte regimul silvic prevăzut de lege și dispozițiile cuprinse în statut.

121. Prezentate fiind elementele definitorii ale naturii juridice a composesoratului, se cuvine a fi realizată, în continuare, o trecere în revistă a particularităților regimului juridic al proprietății reconstituite acestei forme asociative.

122. Este de reținut că, efectuând controlul de constituționalitate al dispozițiilor art. 28 din Legea nr. 1/2000, referitoare la inalienabilitatea și indivizibilitatea terenurilor la care se referă reglementarea legală, Curtea Constituțională, într-o jurisprudență constantă<sup>2</sup>, a statuat asupra conformității normei de drept cu dispozițiile Legii fundamentale.

123. Astfel, dintru început (Decizia nr. 173 din 12 iunie 2002), Curtea Constituțională a subliniat „caracterul atipic al dreptului de proprietate” și „modalitatea *sui generis* de proprietate”, reținând, totodată, că „dreptul de proprietate renaște (...) în condițiile imperativ stabilite de legiuitor, fără ca regimul astfel reglementat să reprezinte o abatere de la principiile constituționale privind ocrotirea *proprietății private*”.

124. A mai notat instanța de contencios constituțional (Decizia nr. 390 din 27 mai 2015) argumentul că „legiuitorul are competența constituțională ca, atunci când reconstituie dreptul de proprietate asupra unor terenuri, în funcție de natura

acestora, să stabilească un anumit regim de proprietate” și că, fiind „readuse în dreptul pozitiv aceste vetuste forme asociative”, „soluțiile legislative adoptate pot fi modulate în funcție de noile realități economice și sociale”. De aceea, membrii formelor asociative aflați în devălmășie sau indiviziune nu pot înstrăina propriile cote-părți unor persoane din afara acestora [art. 28 alin. (6) din Legea nr. 1/2000], terenurile acestor forme asociative nu pot fi înstrăinate în niciun mod, în întregime sau în parte [art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000], iar în cazul dizolvării formelor asociative proprietatea indiviză a acestora va trece în proprietatea publică a consiliilor locale în raza cărora se află terenurile respective [art. 28 alin. (8) din Legea nr. 1/2000].

125. O sinteză a argumentelor de constituționalitate în privința regimului juridic specific, stabilit imperativ, al dreptului de proprietate reconstituit în beneficiul composesoratelor — privit ca o „*formă atipică a proprietății comune pe cote-părți forțate*” — este cuprinsă în Decizia nr. 186 din 3 aprilie 2014, ale cărei statuări relevante au următorul conținut:

„22. În această situație particulară, a reconstituirii dreptului de proprietate în beneficiul unor subiecte colective de drept specifice, în speță composesoratele, Curtea observă că este vorba despre o formă de proprietate comună, pe cote-părți, forțată și perpetuă. Caracterul forțat al acestui tip de proprietate comună este accentuat și de prevederile art. 28 alin. (5) din Legea nr. 1/2000, care prevede că «Suprafețele forestiere aflate în proprietate comună, conform naturii acestora, rămân în proprietate indiviză pe toată durata existenței lor».

23. Bunurile care formează obiectul acestei proprietăți comune pe cote-părți pot fi divizate în materialitatea lor, însă, spre a li se asigura destinația lor economică de terenuri forestiere, legiuitorul le-a declarat nepartajabile, iar transmiterea cotelor-părți ale formei asociative se poate face numai către alți membri ai acesteia.

24. Mai mult, Curtea reține că existența acestui caz de coproprietate este condiționată de existența formei asociative care administrează bunul comun. Dacă aceasta se dizolvă, bunul comun va trece în proprietatea publică a consiliilor locale în raza cărora se află terenurile respective. [art. 28 alin. (8) din Legea nr. 1/2000]

25. În acest context, Curtea constată că, în cazul terenurilor forestiere restituite, potrivit legii, către persoanele îndreptățite, membre ale formelor asociative (obști de moșneni în devălmășie, obști răzeșești nedivizate, composesorate, obști de cumpărare), regimul juridic stabilit imperativ are, în principiu, următoarele particularități:

a) suprafețele forestiere se restituie celor îndreptățiți, în proprietate comună, în cadrul formelor asociative — subiecte colective de drepturi — ce se constituie ca persoane juridice în temeiul art. 28 din Legea nr. 1/2000, în vederea administrării și exploatării terenurilor cu respectarea regimului silvic, care au scop patrimonial și își desfășoară activitatea cu sprijinul și sub controlul organizațiilor din sistemul silvic;

b) înstrăinarea de către titulari a cotei-părți din proprietate nu se poate face către persoane din afara formei asociative;

c) în cazul în care încetează existența formelor asociative, proprietatea indiviză a acestora va trece în proprietatea publică a consiliilor locale în raza cărora se află terenurile respective.

26. Aceste elemente definesc dreptul de proprietate comună în indiviziune forțată și perpetuă, sub condiția exploatării terenurilor forestiere în forme asociative și cu respectarea regimului silvic impus de reglementările legale în materie, ceea ce determină unitatea indisolubilă între teren și vegetația

<sup>2</sup> A se vedea, în acest sens, deciziile Curții Constituționale nr. 173 din 12 iunie 2002, nr. 269 din 22 octombrie 2002, sus-amintite, nr. 186 din 3 aprilie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 425 din 10 iunie 2014, și nr. 390 din 27 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 576 din 31 iulie 2015.

forestieră care se găsește pe suprafața lui. Limitele și conținutul acestui drept au fost stabilite, însă, în acord cu dispozițiile art. 44 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora: «Dreptul de proprietate, precum și creanțele statului sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege.» (...)

29. (...) Având în vedere că dreptul asupra terenurilor la care se referă reglementarea legală criticată este condiționat de existența formelor asociative, încetarea acestora nu poate avea alt efect decât acela prevăzut de lege, respectiv trecerea în proprietatea publică a consiliilor locale.”

126. Similar, doctrina de specialitate<sup>3</sup> menționează cazul special de coproprietate forțată din cuprinsul art. 26 și 28 din Legea nr. 1/2000, având ca obiect terenuri proprietate privată care au aparținut composesorilor, obștilor de moșneni sau răzeși sau altor forme asociative asimilate acestora.

127. În reglementarea actuală, Codul civil nu cuprinde și o definiție a noțiunii de coproprietate forțată, însă, preluând soluții doctrinare și jurisprudențiale, prevede o enumerare a acestor cazuri în art. 646; această enumerare nu este una exhaustivă, la pct. 4 din textul de lege stipulându-se că se află în coproprietate forțată „orice alt bun comun prevăzut de lege” (precum este și cazul bunurilor composesorilor).

128. În această ipoteză atipică de coproprietate forțată se regăsesc, de bună seamă, elementele definitorii ale coproprietății în general: pluralitatea titularilor, unitatea materială a bunului și divizarea intelectuală a dreptului.

129. Deopotrivă însă se evidențiază elementele specifice, proprii acestui caz. Astfel, caracterul forțat este unul accentuat, de vreme ce, spre deosebire de celelalte cazuri legale de coproprietate forțată, în privința cărora este posibilă încetarea prin partaj [mai exact, doar prin partaj convențional, conform art. 632 alin. (3) și art. 671 alin. (1) și (3) din Codul civil], în cazul prevăzut de art. 28 din Legea nr. 1/2000 coproprietatea forțată nu poate înceta nici prin partaj judiciar, și nici prin partaj convențional, căci art. 28 alin. (5) prevede că „Suprafețele forestiere aflate în proprietate comună, conform naturii acestora, rămân în proprietate indiviză pe toată durata existenței lor”.

130. Așadar, modalitatea de încetare a coproprietății forțate, reglementată de alin. (8) al aceluiași articol, este dizolvarea formei asociative, caz în care bunul comun trece în domeniul public al comunității locale în a cărei rază teritorială se află acesta.

131. O altă trăsătură particulară este aceea că bunul care formează obiectul coproprietății forțate nu mai are caracter accesoriu în raport cu alt bun, ci are o existență autonomă<sup>4</sup>. Particularitatea bunului care formează obiectul coproprietății rezultă din unitatea indisolubilă dintre teren și vegetația forestieră, întrucât regimul silvic a fost prevăzut de legiuitor tocmai în considerarea acestei unități.

132. Asemănător Legii nr. 1/2000, Codul silvic recunoaște, în conținutul art. 95, personalitatea juridică a formelor asociative și caracterul garantat, inalienabil și indivizibil al proprietății acestora. Este legiferată, în condiții strict determinate, și o posibilitate de scoatere definitivă a terenului din fondul forestier, în modalitatea prevăzută de alin. (4) al acestui articol.

133. Sintetizând elementele definitorii expuse în cele ce precedă se desprind următoarele concluzii preliminare: a) dreptul de proprietate prevăzut de art. 28 din Legea nr. 1/2000 este guvernat de regimul juridic de drept comun al proprietății private; b) titularul dreptului este forma asociativă specifică, subiect colectiv de drept, constituită ca persoană juridică de drept privat cu scop lucrativ, în vederea administrării și

exploatării terenurilor reconstituite în proprietate, cu respectarea regimului silvic și a statutului; c) dreptul reconstituit reprezintă o formă atipică a proprietății comune pe cote-părți forțate, ca modalitate juridică a dreptului de proprietate, iar particularitățile regimului juridic stabilit imperativ sunt, în principal, caracterul forțat accentuat și condiționarea dreptului de existența formei asociative; d) încetarea coproprietății forțate este supusă unui regim juridic mai restrictiv decât cel din dreptul comun, art. 28 alin. (8) din Legea nr. 1/2000 reglementând o cale specială, prin dizolvarea formei asociative, caz în care bunul comun trece în domeniul public al comunității locale; e) terenul care formează obiectul coproprietății forțate nu are caracter accesoriu în raport cu alt bun, ci o existență autonomă.

134. În cel de-al doilea plan de analiză dezlegarea chestiunii de drept necesită delimitarea conceptuală între cele două instituții juridice vizate de întrebarea adresată, respectiv ipoteza specială de inalienabilitate legală prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000 și dreptul de suprafață constituit prin contract încheiat în formă autentică, care să permită o bună înțelegere a relației dintre ele, iar, în final, să fundamenteze concluzia potrivit căreia, chiar dacă aceste concepte juridice distincte nu sunt *per se* incompatibile, totuși, trebuie făcute anumite nuanțări pentru armonizarea regimului suprafeței din reglementarea comună a Codului civil cu regimul particular al coproprietății forțate a formelor asociative.

135. Preliminar, se cuvine subliniat că, în absența unor definiții legale specifice, noțiunile de „înstrăinare” și „inalienabilitate” (enunțate în art. 28 din Legea nr. 1/2000 și art. 95 din Codul silvic) nu pot primi un alt înțeles decât cel comun din dreptul civil român, în acord cu prevederile art. 48 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

136. Conform art. 555 alin. (1) din Codul civil: „Proprietatea privată este dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege.”

137. Posesia (*ius possidendi*), folosința (*ius utendi* și *ius fruendi*) și dispoziția (*ius abutendi*) sunt prerogativele care alcătuiesc elementul substanțial ce intră în conținutul juridic al dreptului de proprietate.

138. Prerogativa dispoziției juridice se realizează asupra dreptului de proprietate, iar nu asupra bunului care formează obiectul proprietății și ea presupune un act juridic prin care fie atributele proprietății sunt transmise integral sau parțial unei alte persoane, fie dreptul de proprietate este grevat cu sarcini.

139. Înstrăinarea dreptului de proprietate privată face parte din categoria actelor juridice de dispoziție de maximă gravitate, care presupune transferul dreptului dintr-un patrimoniu în altul.

140. Există bunuri care fac obiectul proprietății private și care, din rațiuni ce vizează ocrotirea unui interes general, sunt declarate de lege inalienabile.

141. Potrivit autorilor de drept civil<sup>5</sup>, inalienabilitatea presupune interzicerea oricărui act juridic prin care dreptul de proprietate dispăre din patrimoniul titularului, având, deci, ca efect conservarea dreptului în patrimoniul acestuia. Ca atare, sfera inalienabilității include nu numai actele de transfer al dreptului de proprietate, ci și pe cele de grevare a dreptului cu o garanție reală, întrucât realizarea garanției prin executare silită ar permite obținerea pe cale indirectă a ceea ce nu poate fi obținut în mod direct.

<sup>3</sup> V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția 4, Ed. C.H. Beck, 2021, p. 308—309; C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția a 4-a, revizuită și actualizată, Ed. Hamangiu, 2020, p. 252; S.G. Pietreanu, *Proprietatea comună, Comentariile Codului civil, art. 631—692*, Ed. Hamangiu, 2015, p. 91.

<sup>4</sup> A se vedea în acest sens V. Stoica, *Coproprietatea forțată asupra bunurilor care au aparținut composesorilor, obștilor de moșneni sau răzeși sau altor forme asociative asimilate acestora*, în *Revista Pandectele Române* nr. 3/2005.

<sup>5</sup> A se vedea I. Sferdian, *Drept civil. Drepturile reale principale. Studiu aprofundat*, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 161—162.

142. *Inalienabilitatea legală* (ca, de altfel, și clauza voluntară de inalienabilitate<sup>6</sup>) determină o indisponibilizare cu caracter real, așadar legată indisolubil de bun. Dreptul de proprietate este lipsit temporar, total sau parțial, în mod absolut sau relativ, de atributul dispoziției juridice. Astfel restrâns, dreptul de proprietate nu se transformă însă într-un nou drept real, cu o figură juridică proprie, și nici nu poate fi asimilat cu un dezmembrământ al proprietății.

143. Este binecunoscut că inalienabilitatea constituie cea mai drastică limitare a exercitării dreptului de proprietate privată; tocmai de aceea, echilibrul necesar între principiul apărării dreptului de proprietate privată, cel al liberei circulații a bunurilor și cel al libertății de voință a impus un caracter temporar acestei restricții atât pentru clauza legală specială de inalienabilitate [interdicții temporare de înstrăinare reglementate de-a lungul timpului, precum, de pildă, cele instituite prin art. 32 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare (*Legea nr. 18/1991*), art. 9 alin. (8) din Legea nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, cu modificările ulterioare (*Legea nr. 112/1995*), sau art. 43 alin. (2) din Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945—22 decembrie 1989, republicată, cu modificările și completările ulterioare (*Legea nr. 10/2001*), în prezent abrogate], cât și pentru clauza voluntară de inalienabilitate [în cazul căreia legiuitorul a stabilit, prin art. 627 alin. (1) din Codul civil, durata de cel mult 49 de ani drept condiție de valabilitate]. Altminteri, o inalienabilitate perpetuă ar lipsi dreptul de proprietate în mod definitiv de atributul dispoziției juridice și ar rupe echilibrul dintre aceste principii, îngrădind în mod excesiv libera circulație a bunurilor.

144. Revenind la ipoteza specială de inalienabilitate legală instituită de art. 28 din Legea nr. 1/2000, se impune a fi observat că interdicția de înstrăinare prevăzută de alin. (6) și (7) ale acestui articol acoperă *orice operațiune juridică de transmitere patrimonială a dreptului de proprietate către persoane din afara formei asociative, rolul său fiind acela de a garanta continuitatea proprietății indivize forțate asupra acestor terenuri în patrimoniul persoanei juridice, pe toată perioada de existență a acesteia.*

145. În acest sens, cum s-a relevat deja în cele ce precedă, membrii composesoratelor sunt ținuți de interdicția de înstrăinare cu privire la cotele-părți de proprietate deținute, care nu pot fi transferate decât membrilor din aceeași formă asociativă, iar nu către un terț [art. 28 alin. (6) din Legea nr. 1/2000]. Pe de altă parte, alin. (7) al art. 28 din Legea nr. 1/2000 stabilește o interdicție de înstrăinare referitoare la terenuri, care nu pot fi transmise terților nici în întregime, nici în parte, chiar dacă ar exista acordul tuturor membrilor formei asociative.

146. Se poate deduce, așadar, că art. 28 din Legea nr. 1/2000, cu privire specială asupra ipotezei de la alin. (7) — „*Terenurile acestor forme asociative nu pot fi înstrăinate în niciun mod, în întregime sau în parte*”, reprezintă o aplicație particulară a limitelor de exercitare a atributului dispoziției în cazul coproprietății forțate. Astfel, dispoziția materială asupra acestor bunuri (terenuri cu vegetație forestieră, pășuni și fânețe) trebuie să respecte regimul legal silvic [sau agricol, după caz, dacă se încadrează în terenurile cu vegetație forestieră reglementate de art. 2 lit. a) din Legea nr. 18/1991], iar dispoziția juridică cu privire la întregul bun sau la o parte din acesta este restricționată, în sensul că titularul dreptului de proprietate nu are posibilitatea să înstrăineze bunul sau să îl greveze cu sarcini.

147. Or, câtă vreme dispoziția juridică este cea mai importantă prerogativă din conținutul juridic al dreptului de proprietate, aceste aspecte particulare ilustrează o limitare legală gravă a dreptului de proprietate al formei asociative, din rațiuni ce țin de luarea în considerare a specificității terenului aflat într-o continuă indiviziune forțată.

148. Însă, dintr-un alt unghi de analiză, se impune a fi reținut că nu toate operațiunile juridice care se încadrează în sfera actelor de dispoziție conduc, finalmente, la un transfer al proprietății în favoarea unor terți [cu titlu de exemplu, contractul de locațiune încheiat pe o durată mai mare de 5 ani, în ipoteza prevăzută de art. 1.784 alin. (3) din Codul civil].

149. Acesta este și cazul *dreptului de superficie*, când proprietatea asupra terenului rămâne în patrimoniul nudului proprietar, adică al formei asociative, fiind afectată superficiei doar folosința lui. Chiar dacă este prin natura sa un act de dispoziție, constituirea unui drept de superficie intră în sfera administrării sau exploatării terenurilor indivize ale formei asociative.

150. În acest punct al analizei se cuvine a fi amintit că, în terminologia actualului Cod civil, superficia cunoaște două forme: cea deplină (dreptul de a avea) și cea incipientă (dreptul de a edifica). Aceasta întrucât, potrivit art. 693 alin. (1), „Superficia este dreptul de a avea sau de a edifica o construcție pe terenul altuia, deasupra ori în subsolul aceluși teren, asupra căruia superficialul dobândește un drept de folosință”, text de lege aplicabil și în cazul plantațiilor, precum și al altor lucrări autonome cu caracter durabil, conform art. 702 din același cod.

151. În forma sa deplină, dreptul de superficie este, potrivit doctrinei<sup>7</sup>, dreptul real principal imobiliar care reunește, în conținutul său juridic, dreptul de proprietate asupra unei construcții sau plantații, precum și un dezmembrământ al dreptului de proprietate asupra unui teren aparținând altei persoane decât titularul dreptului de superficie, dezmembrământ care reunește folosința și, în mod limitat, posesia și dispoziția asupra terenului sau a unei părți din acesta.

152. În forma secundară, incipientă, dreptul de superficie se constituie înainte de existența construcției sau a plantației, prezentându-se ca un dezmembrământ propriu-zis al dreptului de proprietate privată asupra terenului. Practic, proprietarul terenului dezmembrează dreptul său și transmite unei alte persoane folosința și, în mod limitat, posesia și dispoziția asupra terenului, urmând ca lucrările de construire sau plantare să se desfășoare ulterior, evident, în condițiile prevăzute în actul juridic de constituire a dreptului de superficie.

153. Rezumând, mai departe, analiza comparativă a celor două instituții de drept, sub aspectele care interesează dezlegarea de față, se poate reține că specificul inalienabilității legale este dat de imposibilitatea înstrăinării dreptului care poartă asupra terenului composesoratului, deci o indisponibilizare *propter rem*, în vreme ce dezmembrarea acestui drept reprezintă, în principiu, o modalitate de exploatare și punere în valoare a bunului respectiv, străină, așadar, ideii de limitare a circulației juridice a unor categorii de bunuri.

154. Interdicția înstrăinării dreptului de proprietate semnifică doar faptul că terenul aparținând composesoratului nu este alienabil prin mijloace juridice de drept privat (acte juridice civile și fapte juridice în sens restrâns), iar norma juridică ce consacră o atare restrângere nu este susceptibilă de extensiune analogică, concluzie în acord cu art. 10 din Codul civil.

155. Aceasta întrucât, în virtutea caracterului lor excepțional, inalienabilitățile sunt de strictă interpretare și aplicare; pe cale de consecință, ele nu pot produce efecte juridice și mai severe decât cel al restrângerii libertății de circulație a bunurilor, în

<sup>6</sup> V. Stoica, *Clauza voluntară de inalienabilitate*, în *Studii de drept civil*, Ed. Universul Juridic, 2023, p. 851.

<sup>7</sup> V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ediția 4, Ed. C.H.Beck, 2021, p. 257-258.

absența unui interes general distinct de cel care a justificat instituirea lor, interpretare în concordanță și cu art. 53 din Legea fundamentală.

156. Nu poate fi ignorat, în context, nici faptul că regimul juridic legiferat prin norma specială este deja unul chiar mai restrictiv decât cel al coproprietății forțate de drept comun, conturat prin elemente particulare precum accentuarea caracterului forțat, condiționarea dreptului de existența formei asociative ori sistarea indiviziunii prin modalități specifice.

157. *În raport cu delimitările conceptuale expuse în cele ce precedă se poate desprinde, cu suficientă claritate, concluzia potrivit căreia interdicția de înstrăinare prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000 și dreptul de superficie dobândit prin convenție (dezmembrământ al dreptului de proprietate) sunt, în egală măsură, limitări ale exercitării prerogativei dispoziției juridice care intră în conținutul juridic al dreptului de proprietate privată al posesorilor, fiind însă vorba despre tipologii diferite de restricții, care nu sunt per se incompatibile, ci doar reclamă nevoia imperioasă de armonizare a regimurilor juridice care le guvernează.*

158. Nefiind posibilă, într-o decizie de unificare a jurisprudenței, o enumerare cu caracter exhaustiv a situațiilor care pun în discuție necesitatea nuanțării concluziei referitoare la compatibilitatea constituirii dreptului de superficie cu interdicția de înstrăinare, revine instanțelor naționale rolul de a decela semnificația juridică a unor potențiale asemenea ipostaze, în funcție de circumstanțele proprii fiecărei situații întâlnite și de la caz la caz.

159. Totuși, cu titlu de *reper orientativ*, ținând seama că dreptul de superficie se exercită în limitele și în condițiile actului constitutiv, conform art. 695 alin. (1) teza întâi din Codul civil, constituirea acestui dezmembrământ trebuie să nu fi fost interzisă prin statutul formei asociative, să respecte destinația terenului și regimul silvic/agricol legal aplicabil și să cuprindă clauze de compatibilizare a regimului actual al superficiei cu regimul aplicabil coproprietății forțate a formelor asociative.

160. Astfel, în considerarea art. 27 din Legea nr. 1/2000, administrarea și exploatarea terenurilor trebuie să se realizeze în conformitate cu statutele admise de legislația statului român în perioada 1921—1946, evident, numai în măsura în care nu contravin legislației în vigoare.

161. Similar, în actul constitutiv de superficie trebuie specificată destinația lucrărilor superficiale, cu respectarea destinației terenului formei asociative și supunerea exploatării acestuia la regimul silvic/agricol legal.

162. În egală măsură, în ipoteza încetării superficiei prin expirarea termenului, prevăzută de art. 699 alin. (2) teza întâi din Codul civil, în condițiile în care construcțiile au fost ridicate de superficial, iar valoarea lor este egală sau mai mare decât aceea a terenului, opțiunile pe care le are prin lege titularul dreptului de proprietate se limitează, context în care trebuie observat că superficialul nu poate fi obligat să cumpere terenul, întrucât este interzisă înstrăinarea prin art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000.

163. De asemenea, în situația în care forma asociativă își încetează existența, iar bunul comun trece în domeniul public al comunității locale, conform art. 28 alin. (8) din Legea nr. 1/2000, se impune încetarea dreptului de superficie, întrucât acesta nu face parte din modalitățile specifice de exercitare a dreptului de proprietate publică.

164. *Concluziv, răspunsul la prima întrebare este următorul: constituirea prin contract autentic a dreptului de superficie este compatibilă cu interdicția de înstrăinare prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, sub rezerva ca întinderea și exercitarea*

*dreptului de superficie să nu contravină regimului legal silvic/agricol și statutelor formelor asociative.*

*A doua și a treia întrebare prealabilă*

165. Obiectul acestor întrebări — indisolubil legate și cărora urmează a li se da un răspuns comun — vizează sfera de competență a registratorului de carte funciară, din perspectiva limitelor care jalonează verificările pe care acesta este îndreptățit și totodată obligat să le efectueze cu ocazia rezolvării cererilor de înscriere în cartea funciară, mai exact limitele controlului de legalitate materială ce cade în sarcina lui.

166. În concret, instanța de trimitere solicită răspuns la întrebarea dacă, în privința actelor autentice instrumentate de notarii publici, prevederile art. 29 și 30 din Legea nr. 7/1996 raportate la art. 9 din Legea nr. 36/1995 permit registratorului de carte funciară să analizeze în cadrul unei cereri de înscriere în cartea funciară orice motive de nulitate absolută ce țin de fondul dreptului supus înscrierii sau, dimpotrivă, numai motive de nulitate ce țin de forma actului juridic.

167. Prima observație care se impune a fi făcută este aceea că, pentru a fi valabilă, convenția de constituire sau de transmitere a dreptului de superficie trebuie încheiată în formă autentică, întrucât art. 693 alin. (2) din Codul civil stabilește că dobândirea dreptului de superficie este supusă dispozițiilor privitoare la cartea funciară, iar potrivit art. 1.244 din același cod, în afara cazurilor prevăzute de lege, convențiile prin care se strămută sau se constituie drepturi reale ce urmează a fi înscrise în cartea funciară trebuie încheiate, sub sancțiunea nulității absolute, în formă autentică. Aceeași concluzie se desprinde și din interpretarea sistematică a art. 2 alin. (1) și (2) din titlul X al Legii nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, cu modificările și completările ulterioare, în prezent abrogat.

168. Cu același titlu prealabil se cuvine a fi notat că activitatea de carte funciară a fost și este, prin excelență, o procedură necontencioasă căreia i se aplică principiile și regulile specifice acestei proceduri speciale prevăzute de Legea nr. 7/1996 (și actele normative emise în baza ei) și, în completare, regulile din materia procedurii necontencioase judiciare prevăzute de art. 527—540 din Codul de procedură civilă.

169. În terminologia dreptului tabular, potrivit doctrinei de specialitate<sup>8</sup>, principiul legalității (cu ajutorul căruia se asigură exactitatea, corectitudinea și certitudinea înscrierilor în cartea funciară) comportă două aspecte: legalitatea formală și legalitatea materială, care se întregesc și se presupun reciproc.

170. *Legalitatea formală* exprimă regula potrivit căreia registratorul nu poate încuviința decât înscrierea actelor și faptelor juridice anume prevăzute de lege sau, după caz, permise și nu se poate sprijini decât pe cererea și actele ce o însoțesc.

171. *Legalitatea materială* exprimă cerința ca registratorul să cerceteze, pe de o parte, dacă înscrișul, pe baza căruia se solicită înscrierea, întrunește condițiile de fond și de formă cerute de lege pentru înscrierea dreptului sau faptului juridic și, pe de altă parte, dacă din cuprinsul cărții funciare nu există vreo piedică, materială sau juridică, la săvârșirea înscrierii.

172. Revenind, prin prisma acestor repere teoretice esențiale, la conținutul normelor juridice supuse dezlegării instanței supreme, se cuvine a fi observat că *un prim filtru* în cercetarea condițiilor de validitate a actului juridic este rezervat de legiuitor notarului public.

173. Astfel, potrivit art. 9 din Legea nr. 36/1995, „(1) Notarii publici și instituțiile prevăzute la art. 8 care desfășoară activitate notarială au obligația să verifice, în scopul prevenirii litigiilor, ca actele pe care le instrumentează să nu cuprindă clauze contrare legii și bunelor moravuri, să ceară și să dea lămuriri părților

<sup>8</sup> M. Nicolae, *Tratat de publicitate imobiliară*. Vol. II. *Noile cărți funciare*, ediția a II-a revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, 2011, p. 205—206.

asupra conținutului acestor acte spre a se convinge că le-au înțeles sensul și le-au acceptat efectele. (2) În cazul în care actul solicitat este contrar legii și bunelor moravuri, notarul public va refuza întocmirea lui”. Totodată, conform art. 35 alin. (1) din Legea nr. 7/1996: „Notarul public care a întocmit un act prin care se transmite, se modifică, se constituie sau se stinge un drept real imobiliar este obligat să ceară, din oficiu, înscrierea în cartea funciară (...)”.

174. Mai departe, legiuitorul instituie *cel de-al doilea filtru* în competența registratorului de carte funciară (și, pe cale de consecință, a judecătorului, în procedura plângerii împotriva încheierii registratorului-șef), care are nu doar prerogativa, ci și îndatorirea de a cenzura actul autentic prin respingerea cererii de înscriere făcute pe baza lui, în eventualitatea încheierii sale cu nerespectarea legii.

175. În acest punct se cuvine subliniat că numai o acțiune conjugată a celor două filtre de analiză — notarul public și registratorul de carte funciară — este aptă să garanteze efectivitatea principiului legalității materiale.

176. În sensul celor mai sus arătate, dispozițiile art. 29 alin. (1) și de art. 30 alin. (1) și (2) din Legea nr. 7/1996 evidențiază trei categorii de situații în care, exercitând controlul preventiv de legalitate materială, registratorul respinge prin încheiere motivată cererea de înscriere în carte funciară:

a) dacă actele depuse în justificarea cererii de înscriere, precum și aceasta din urmă *nu întrunesc condițiile de formă cerute de lege pentru validitatea lor* [art. 30 alin. (1)];

b) dacă actul juridic este lovit de *nullitate absolută, prevăzută expres de lege* [art. 30 alin. (2)]; nulitatea privește condițiile de fond ale actului, deoarece este o cauză de respingere distinctă de cea menționată anterior;

c) dacă *actul juridic nu îndeplinește unele condiții speciale prevăzute de reglementările în vigoare* [art. 30 alin. (2)]; acestea pot privi condițiile de fond ale actului juridic supus înscrierii, deoarece legea nu distinge în acest sens și le adaugă cerințelor de formă sau de fond a căror nerespectare este sancționată cu nulitatea absolută.

177. Vizată de întrebarea instanței de trimitere este cea din urmă categorie, întrucât refuzul înscrierii dreptului de suprafață (constituit prin contract autentic) s-a bazat pe existența interdicției de înstrăinare prevăzute de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, considerată de registrator drept piedică de carte funciară și subsumată ipotezei legale prevăzute de art. 30 alin. (2) din Legea nr. 7/1996, și anume „neîndeplinirea unor condiții speciale prevăzute de reglementările în vigoare”.

178. Drept urmare se poate reține că instanței de trimitere îi este utilă lămurirea sferei controlului de legalitate materială exercitat de către registratorul de carte funciară asupra condițiilor de validitate ale contractului de suprafață, *altele* decât cele *de formă* ori cele *de fond expres* prevăzute de lege, în sensul de a se stabili dacă filtrul de analiză se poate extinde pentru a justifica un refuz de înscriere a dreptului de suprafață, întemeiat pe incidența inalienabilității legale prevăzute de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000.

179. Este de principiu că nevalabilitatea materială ori formală a actului juridic trebuie să reiasă din însuși înscrisul constatator, din anexele la acest înscris ori din cuprinsul cărții funciare.

180. Dacă însă cauza de nevalabilitate *nu este manifestă* și nici nu poate fi constatată din examinarea înscrisurilor înfățișate ori pe baza dispozițiilor legale direct aplicabile, nu se poate refuza înscrierea, chiar dacă actul ar fi potrivit legii, ordinii publice ori bunelor moravuri. Aceasta întrucât examinarea registratorului este limitată, în sensul că nu se poate extinde, în cadrul unei proceduri necontencioase, la alte elemente decât cele care rezultă din cuprinsul cărții funciare, înscrisurile

înfățișate și din documentele cu care se întregește cartea funciară și nu se poate sprijini decât pe cererea și actele ce o însoțesc.<sup>9</sup>

181. Or, pretinsa cauză de nulitate (de fond) pe care s-a fundamentat refuzul de intabulare nu face parte dintre cele pe care registratorul de carte funciară trebuie să le identifice în texte exprese de lege și trebuie să le amendeze printr-o încheiere de respingere, această rațiune decurgând în mod logic și obligatoriu din răspunsul dat primei întrebări prealabile, detaliat în cele ce precedă.

182. Reiterând, registratorul de carte funciară verifică, în scopul salvării ordinii publice și a drepturilor ori intereselor legitime ale terților, condițiile de validitate, de fond și de formă, ale actului sau faptului juridic în temeiul căruia se solicită înscrierea; controlul preventiv de legalitate nu are, însă, scopul de a valida ori invalida actul juridic supus înscrierii, finalitate ce poate fi atinsă numai în cadrul unui proces declanșat la cererea părții interesate, pe calea dreptului comun.

183. Așadar, verificarea compatibilității între dreptul de suprafață și interdicția de înstrăinare prevăzută de Legea nr. 1/2000, de tipul celor expuse enunțativ în cuprinsul paragrafelor 158—163 din prezenta decizie, nu intră în competența registratorului de carte funciară, care sub nicio formă și în nicio împrejurare nu are abilitarea legală de a tranșa vreun litigiu ori de a stabili existența sau inexistența unui drept potrivit în contradictoriu cu altă persoană, deoarece aria atribuțiilor sale se circumscrie aplicării unor dispoziții legale clare, neîndoelnice și neinterpretabile.

184. În economia de ansamblu a raționamentului prezentei dezlegări de principiu nu poate fi ignorat nici faptul că, în virtutea art. 9 din Legea nr. 36/1995, un prim filtru în direcția armonizării dreptului de suprafață constituit prin convenție cu regimul juridic particular al coproprietății forțate a posesorilor este asigurat prin îndatoririle legale instituite în sarcina notarului public, cu prilejul întocmirii contractului de suprafață.

185. Argumentele expuse permit a se reține că verificările registratorului nu pot fi extinse dincolo de aria cauzelor de nevalabilitate manifeste, clare, neîndoelnice, pentru a nu fi afectat echilibrul necesar între principiile fundamentale de carte funciară și a nu interfera în mod nepermis cu domeniul controlului judecătoresc al actelor notariale reglementat de art. 158 alin. (1) din Legea nr. 36/1995, rezervat de legiuitor exclusiv instanței judecătorești, în condițiile art. 159, potrivit căruia: „(1) Actele notariale pot fi atacate de părți sau de orice persoană interesată prin acțiune în anulare la instanța judecătorească, în conformitate cu prevederile Codului de procedură civilă (...)”.

186. Așadar, în situația-premisă indicată în actul de sesizare, competența verificării nulității absolute revine exclusiv instanțelor judecătorești, pe calea dreptului comun, iar prerogativa controlului preventiv de legalitate materială nu se poate extinde pentru a justifica respingerea de către registrator a cererii de înscriere în cartea funciară a dreptului de suprafață, refuz bazat pe invocarea cazului de inalienabilitate legală prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000.

187. *Concluziv, răspunsul la ultimele două întrebări adresate de către instanța de trimitere este următorul: în cadrul procedurii de înscriere în cartea funciară, registratorul nu poate refuza înscrierea dreptului de suprafață, constituit prin contract autentic, invocând interdicția de înstrăinare prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, drept motiv de nulitate absolută, subsumat cazului referitor la „neîndeplinirea unor condiții speciale prevăzute de reglementările în vigoare” prevăzută de art. 30 alin. (2) din Legea nr. 7/1996.*

<sup>9</sup> M. Nicolae, *op.cit.*, p. 211—212.

188. Pentru toate aceste considerente,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

DECIDE:

Admite sesizarea formulată de Tribunalul Maramureș — Secția I civilă în Dosarul nr. 10.852/182/2022, pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, și, în consecință:

În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 28 alin. (7) din 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, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 693 alin. (1) din Codul civil, precum și a dispozițiilor art. 29 și 30 din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, raportat la art. 9 din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, republicată, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că:

*Constituirea prin contract, încheiat în formă autentică, a dreptului de suprafață este compatibilă cu interdicția de înstrăinare prevăzută de art. 28 alin. (7) din Legea nr. 1/2000, sub rezerva ca întinderea și exercitarea dreptului de suprafață să nu contravină regimului legal silvic sau, după caz, agricol și statutelor formelor asociative.*

*În cadrul procedurii de înscriere în cartea funciară, registratorul nu poate respinge înscrierea dreptului de suprafață, constituit prin contract încheiat în formă autentică, invocând interdicția legală de înstrăinare, drept motiv de nulitate absolută subsumat sintagmei „neîndeplinirea unor condiții speciale prevăzute de reglementările în vigoare”.*

Obligatorie, potrivit dispozițiilor art. 521 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

Pronunțată în ședință publică astăzi, 25 noiembrie 2024.

PREȘEDINTELE SECȚIEI I CIVILE  
**CARMEN ELENA POPOIAG**

Magistrat-asistent,  
**Elena Adriana Stamatescu**

EDITOR: PARLAMENTUL ROMÂNIEI — CAMERA DEPUTAȚILOR



„Monitorul Oficial” R.A., Str. Parcului nr. 65, sectorul 1, București; 012329  
C.I.F. RO427282, IBAN: RO55RNCB0082006711100001 BCR  
și IBAN: RO12TREZ7005069XXX000531 DTCPMB (alocat numai persoanelor juridice bugetare)  
Tel. 021.318.51.29/150, fax 021.318.51.15, e-mail: marketing@ramo.ro, www.monitoruloficial.ro

Relații cu publicul: șos. Panduri nr. 1, bloc P33, sectorul 5, București; 050651.  
Tel. 021.401.00.73, 021.401.00.78/79/83.

Pentru publicări, încărcați actele pe site, la: <https://www.monitoruloficial.ro>, secțiunea Publicări.

