

DESPRE CIRCULAȚIA JURIDICĂ A TERENURILOR

Prof. univ. dr. Eugen Chelaru
Universitatea din Pitești

L'importance particulière des biens immeubles a été comprise par le législateur, qui lui a consacré un corpus spécial. La présente étude se propose de présenter les aspects principaux du régime de circulation juridique des terrains en propriété privée, tel qu'il a été établi par la Loi 247/2005. En premier lieu sont identifiés les traits de base de ce régime juridique, à savoir: tous les terrains, n'importe leur destination et leur site, se trouvent dans le circuit civil; les actes juridiques d'aliénation entre vivants comme aussi ceux par où sont constitués des démembrements du droit de propriété, doivent être rédigés en forme authentique, ad validitatem; les citoyens étrangers et les apatrides ne peuvent jouir du droit de propriété sur les terrains que par héritage légalement consacré ou suivant la lettre de lois spéciales, dont l'adoption est à prévoir vu l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne ou suivant les traités internationaux ou bilatéraux ratifiés par notre pays; les personnes morales étrangères pourront jouir du droit de propriété sur les terrains dans les mêmes conditions que les citoyens étrangers et les apatrides (à l'exception, évidemment, de l'héritage légalement consacré); la législation consacrée au régime juridique des investissements étrangers continuera de régir la possession des terrains par les sociétés commerciales roumaines à capital étranger.

Les principales différences par rapport au régime juridique des terrains institué par l'ancienne législation sont aussi précisées: l'extension de la condition de forme authentique aux actes juridiques entre vivants par où sont constitués des démembrements du droit de propriété sur les terrains; l'annulation des restrictions limitatives sur les surfaces foncières pouvant être détenues par les possesseurs des terrains agricoles ou à destination forestière, par suite d'actes conclus entre vivants; l'aliénation des terrains par vente.

1. Preliminarii. Trăsăturile fundamentale ale circulației juridice a terenurilor, așa cum a fost aceasta reglementată de Legea nr. 54/1998, pentru terenurile cu sau fără construcții și de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 226/2000, pentru terenurile cu destinație forestieră, au fost următoarele¹:

- a) Toate terenurile proprietate privată sunt în circuitul civil.
- b) Pentru înstrăinarea terenurilor prin acte juridice între vii se cere forma autentică, dar nu mai este necesară nici o autorizație administrativă.
- c) Cetățenii străini, apatrizii și persoanele juridice care nu au naționalitate română nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor de orice fel.

¹A se vedea în această privință E. Chelaru, *Circulația juridică a terenurilor*, Editura All Beck, București, 1999, p. 142-198 și *idem*, *Curs de drept civil. Drepturile reale principale*, Editura All Beck, București, 1999, p. 97-107; *idem*, *Circulația juridică a terenurilor proprietate privată cu destinație forestieră*, în *Curierul judiciar*, nr. 4/2004, p. 93-107. Pentru circulația juridică a terenurilor cu destinație forestieră, sub imperiul vechii reglementări, a se vedea și I. Dogaru, S. Cercel, *Drept civil. Teoria generală a drepturilor reale*, Editura All Beck, București, 2003, p. 120-121.

d) Pentru terenurile care fac obiectul investițiilor străine rămân aplicabile dispozițiile legislației speciale.

e) Instituirea dreptului de preempțiune în cazul înstrăinării terenurilor agricole situate în extravilan și a terenurilor cu destinație forestieră, dar numai dacă aceasta se realizează prin vânzare.

Recent, prin capitolul X din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente² a fost adusă o nouă reglementare circulației juridice a terenurilor, Legea nr. 54/1998 și O.U.G. nr. 226/2000 fiind abrogate.

Dacă în unele privințe noul regim juridic al circulației juridice a terenurilor este similar celui conținut de vechea reglementare există și unele noutăți, care constau fie în reformularea conținutului unora dintre trăsăturile mai sus enunțate, fie în suprimarea altora.

Din noile reglementări enunțate credem că se pot extrage următoarele trăsături care caracterizează regimul actual al circulației juridice a terenurilor:

a) Toate terenurile proprietate privată sunt în circuitul civil.

b) Înstrăinarea terenurilor și constituirea dezmembrămintelor acestui drept, prin acte juridice între vii, trebuie să îmbrace forma autentică, fără a fi însă necesară vreo autorizație administrativă.

c) Cetățenii străini și apatrizii precum și persoanele juridice străine pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în România în condițiile prevăzute de legea specială.

d) Pentru terenurile care fac obiectul investițiilor străine rămân aplicabile dispozițiile legislației speciale.

În cele ce urmează vom face unele considerații asupra conținutului acestor trăsături.

2. Toate terenurile proprietate privată sunt în circuitul civil. Regula. Potrivit art. 1 din Titlul X al Legii nr. 247/2005³, „Terenurile proprietate privată, indiferent de destinația și titularul lor, sunt și rămân în circuitul civil. Ele pot fi înstrăinate și dobândite liber prin oricare din modurile prevăzute de lege, cu respectarea dispozițiilor prezentei legi.” Din prevederea legală citată rezultă că se află în circuitul civil general toate terenurile proprietate privată, indiferent de destinație sau de locul situării lor: terenuri agricole, terenuri construibile, terenuri cu altă destinație, situate în intravilanul sau în extravilanul localităților, terenuri cu destinație forestieră, pășuni alpine, etc. De asemenea, înstrăinarea acestora se poate realiza prin oricare din modurile prevăzute de art. 644 și 645 C. civ. : acte juridice între vii (inclusiv vânzarea silită imobiliară) și pentru cauză de moarte, moștenirea legală, accesiunea imobiliară și uzucapiunea.

Terenurile, aflându-se în circuitul civil fără nici o restricție rezultă că este transmisibil nu numai dreptul de proprietate în întregul său, dar se vor putea constitui și dezmembrăminte ale acestui drept (uzufruct, uz, suprafață și servitute). Cu atât mai mult este posibilă cedarea folosinței terenurilor prin acte juridice, cum ar fi în cazul arendării, închirierii, concesiunii, dreptului personal de folosință.

Excepțiile. Prin excepție, anumite terenuri au un regim restrictiv al circulației lor juridice sau sunt chiar scoase în afara circuitului civil general.

Deoarece a fost instituită printr-o lege specială apreciem că se menține interdicția înstrăinării terenurilor care au făcut obiectul constituirii dreptului de proprietate în condițiile

²Publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr. 653 din 22 iulie 2005.

³În continuare vom cita articolele din acest titlu numai prin referire la numărul lor, cu mențiunea că ele fac parte din „lege”, fără a mai indica actul normativ care le conține.

art. 19 alin. 1, art. 21 și art. 43 din Legea nr. 18/1991 republicată. Conform art. 32 din aceeași lege, aceste terenuri nu pot fi înstrăinate prin acte între vii timp de 10 ani, socotiți de la începutul anului următor celui în care s-a făcut înscrierea proprietății, sub sancțiunea nulității absolute a actului de înstrăinare, acțiunea în nulitate putând fi formulată de către primărie, prefectură, procuror, precum și de către orice persoană interesată. Fiind o inalienabilitate *propter rem*, în cazul morții titularului împrumutat, nici moștenitorii acestuia nu vor putea înstrăina terenul înainte de expirarea termenului de 10 ani.⁴

Tot astfel, potrivit art. 28 alin. 6 din Legea nr. 1/2000, sunt inalienabile terenurile forestiere pentru care li s-a reconstituit dreptul de proprietate membrilor formelor asociative de tipul obștilor și altora asemenea.

Și Legea 247/2005 a instituit un caz de inalienabilitate temporară a unor terenuri. Astfel, din prevederile art. 4 rezultă că litigiile privind reconstituirea dreptului de proprietate privată și legalitatea titlului de proprietate, conform legilor fondului funciar, împiedică înstrăinarea terenului și constituirea altor drepturi reale sau de creanță, după caz.

Orice alt gen de litigii, cum ar fi formularea unei acțiuni în revendicare sau a unei acțiuni prin care se solicită constatarea nulității absolute a unui contract de vânzare-cumpărare având ca obiect un teren nu împiedică înstrăinarea acestuia și constituirea altor drepturi reale sau de creanță.

Spre deosebire de prevederea similară conținută de art. 15 alin.1 din Legea nr. 54/1998, care interzicea înstrăinarea sub orice formă a terenurilor cu privire la titlul cărora există litigii la instanțele judecătorești, fără a distinge între diferitele titluri care pot fi puse în discuție, ceea ce putea genera dificultăți în interpretarea acestei prevederi⁵, din conținutul noului act normativ rezultă că numai litigiile care au ca obiect legalitatea titlurilor de proprietate emise în procedura de reconstituire sau de constituire a acestui drept, reglementată de Legea nr. 18/1991 sau de Legea nr. 1/2000 generează inalienabilitatea temporară. Restricția nu are însă în vedere numai transferul dreptului de proprietate prin acte juridice între vii, ci și constituirea de dezmembrăminte ale dreptului de proprietate, grevarea terenului, închirierea sau arendarea sa.

3. Actele juridice trebuie încheiate în formă autentică, *ad validitatem*. Articolul 2, alin. 1 din lege dispune: „Terenurile cu sau fără construcții, situate în intravilan și extravilan, indiferent de destinația sau de întinderea lor, pot fi înstrăinate și dobândite prin acte juridice între vii, încheiate în formă autentică, sub sancțiunea nulității absolute.” Nu există diferență de regim juridic, sub aspectul formei actului de înstrăinare, după cum se înstrăinează terenuri situate în intravilan sau în extravilan sau în funcție de categoria de folosință a acestora. Ca urmare și actul de înstrăinare a unui teren construibil sau pe care există o construcție va trebui încheiat în formă autentică.

Spre deosebire de Legea nr. 54/1998, care impunea forma autentică numai pentru actele juridice prin care se transmite dreptul de proprietate, nu și pentru cele prin care se

⁴A se vedea E. Chelaru, *Curs de drept civil. Drepturile reale principale, op. cit.*, p. 98.

⁵În ce ne privește am afirmat că Legea nr. 54/1998 avea în vedere numai titlurile de proprietate emise în temeiul Legii nr. 18/1991 iar nu și alte titluri care nu au nici o legătură cu procedura de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate, în cazul cărora scopul enunțat nu-și găsește temeiul. A se vedea E. Chelaru, *Curs de drept civil. Drepturile reale principale, op. cit.*, p. 99. A fost însă afirmată și opinia conform căreia prin titlu se înțelege însuși dreptul de proprietate al cărui obiect îl constituie terenurile respective, indiferent de izvorul lui concret (act juridic, fapt juridic *stricto sensu*, etc.), a se vedea M. Nicolae, *Legea nr. 54/1998 privind circulația juridică a terenurilor*, în *Dreptul*, nr. 8/1998, p. 9.

constituie dezmembrăminte ale acestui drept⁶, Legea nr. 247/2005 instituie cerința formei autentice, *ad validitatem* și pentru constituirea drepturilor reale asupra terenurilor, prin acte juridice între vii.

Obligația de a constitui dezmembrămintele dreptului de proprietate în formă autentică constituie un regres și va crea mari dificultăți în practică. Avem în vedere situațiile în care proprietarul terenului și-a dat consimțământul ca o altă persoană să construiască pe terenul său⁷ și mai ales ipoteza în care ambii soți construiesc pe terenul proprietatea unuia din ei, cunoscut fiind că până în prezent și doctrina și practica judiciară i-au recunoscut constructorului neproprietar al terenului dobândirea unui drept de suprafață.

Conform art. 5 alin. 2 „În situația în care după încheierea unui antecontract cu privire la teren, cu sau fără construcții, una dintre părți refuză ulterior să încheie contractul, partea care și-a îndeplinit obligațiile poate sesiza instanța competentă care poate pronunța o hotărâre care să țină loc de contract.”

Antecontractul de vânzare-cumpărare nu este un contract de vânzare-cumpărare propriu-zis ci o convenție preparatorie, netractivă de proprietate, care are ca obiect nu o obligație de *a da* ci una de *a face*, respectiv de a încheia în viitor contractul de translativ de proprietate. El face parte din categoria promisiunilor de vânzare-cumpărare și este cunoscut sub o mare varietate de denumiri: contract provizoriu, contract prealabil, contract preliminar, avant-contract, precontract, promisiune de ofertă, contract preparatoriu⁸. Atunci când ambele părți se obligă, să vândă și respectiv să cumpere imobilul în discuție, antecontractul este o promisiune bilaterală de vânzare-cumpărare.

Chiar și în absența unei reglementări, s-a considerat că art. 1295 din Codul civil român nu exclude posibilitatea pentru părți să prevadă ca „perfecționarea și definitivarea raportului să atârne de un acord ulterior”.⁹ Valabilitatea unei promisiuni de vânzare și posibilitatea valorificării sale prin pronunțarea de către instanța de judecată a unei hotărâri care să țină loc de act autentic de vânzare-cumpărare a fost recunoscută de practica judiciară îndeosebi după anul 1947¹⁰, când au fost adoptate primele reglementări legale derogatorii de la principiul consensualismului, în materia circulației juridice a terenurilor.¹¹

Pentru prima dată antecontractul de vânzare-cumpărare a imobilelor și abilitarea expresă a instanțelor de judecată de a pronunța, în executarea sa, hotărâri care să țină loc de act autentic de vânzare-cumpărare¹², au fost reglementate prin art. 12 din Decretul nr. 144/1958.

⁶În sensul că noțiunea de „înstrăinare” folosită de Legea nr. 54/1998 avea în vedere numai transmiterea dreptului de proprietate, iar nu și constituirea dezmembrămintelor acestui drept, astfel încât constituirea unor asemenea drepturi reale rămăsese supusă principiului consensualismului, a se vedea Fr. Deak, *Tratat de drept civil. Contracte speciale*, Editura Universul Juridic, București, 2001, p. 11-12 și E. Chelaru, *Circulația juridică a terenurilor*, op. cit., p. 148-151.

⁷A se vedea în acest sens și I. Adam, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Editura All Beck, București, 2005, p. 222.

⁸A se vedea E. Safta-Romano, *Sinteză teoretică și practică referitoare la antecontractul prevăzut de art. 12 din Decretul nr. 144/1958*, în *Dreptul*, nr. 1/1991, p. 31.

⁹M. B. Cantacuzino, *Elementele dreptului civil*, Editura Cartea Românească, fără an, p. 632.

¹⁰Spre exemplu, a se vedea decizia de îndrumare nr. V din 16 decembrie 1954 a Plenului Tribunalului Srem, în C.D. 1952-1954, vol. I, p. 20-21.

¹¹Pentru o analiză a evoluției instituției antecontractului de vânzare-cumpărare a se vedea E. Chelaru, *Circulația juridică a terenurilor*, op. cit., p. 215-273.

¹²Pronunțarea unor asemenea hotărâri judecătorești a fost considerată a fi o executare silită în natură a obligației de a face. A se vedea D. Fruth-Oprișan, *Executarea în natură a obligației de a face*, în *Revista română de drept*, nr. 8/1986.

După scoaterea terenurilor în afara circuitului civil general, prin Legea nr. 58/1974, s-a considerat că prevederile art. 12 din Decretul nr. 144/1958 au fost abrogate în ceea ce privește posibilitatea pronunțării unei hotărâri judecătorești care să țină loc de act de vânzare-cumpărare a terenurilor. De aceea, problema a fost readusă în atenție începând din anul 1991, când Legea nr. 18/1991, recunoscând că toate terenurile proprietate privată sunt în circuitul civil general, a instituit cerința formei autentice pentru înstrăinarea valabilă, prin acte juridice între vii, a terenurilor.

Opinia majoritară care s-a impus, atât în doctrină cât și în practica judiciară, a fost aceea că prevederile art. 1073 și 1077 C. civ., precum și principiile deduse din art. 969 și art. 970 alin. 2 C. civ, fundamentează posibilitatea executării silite a obligației asumate de promitent prin antecontract, hotărârea judecătorească urmând să suplinească consimțământul debitorului la încheierea contractului de vânzare-cumpărare în formă autentică.¹³ Prevederile art. 5 alin. 2 din Titlul X al Legii nr. 247/2005 vin să valideze o asemenea practică și să ofere instanțelor de judecată un instrument juridic necontroversat pentru valorificarea promisiunilor bilaterale de vânzare-cumpărare.¹⁴

Autentificarea convenției prin care se înstrăinează un teren fiind cerută de lege *ad validitatem* înseamnă că numai din momentul îndeplinirii acestei condiții vânzarea va fi valabilă și-și va produce efectul translativ de proprietate. Hotărârea judecătorească va avea astfel un efect constitutiv de drepturi¹⁵, iar nu declarativ, ea marcând sfârșitul procesului de încheiere a contractului.

4. Întinderea proprietății funciare. O altă diferență majoră față de vechea reglementare constă în aceea că nu se mai instituie nici o limită a suprafeței de teren care poate fi dobândită prin acte juridice între vii.

Reamintim că, potrivit art. 2 alin. 2 din Legea nr. 54/1998, în cazul dobândirii prin acte juridice între vii, proprietatea funciară a dobânditorului nu putea depăși 200 ha teren agricol în echivalent arabil, de familie, iar conform art. 2 alin. 3 din O.U.G. nr. 226/2000, proprietatea de fond forestier a dobânditorului nu putea depăși 100 ha de familie. În ambele situații sancțiunea depășirii limitei maxime era reducțiunea actului juridic de înstrăinare.

5. Absența oricărei alte condiții. Ca și în vechea reglementare, nici o autorizație administrativă nu trebuie obținută pentru încheierea valabilă a actelor juridice de înstrăinare a terenurilor. Noua reglementare a suprimat însă și drepturile de preempțiune care trebuiau respectate la înstrăinarea unor categorii de terenuri, abrogând prevederile legale care le instituiau. Reamintim că, potrivit art. 5 din Legea nr. 54/1998, la înstrăinarea, prin vânzare, a terenurilor agricole situate în extravilan trebuia respectat dreptului de preempțiune al coproprietarilor, al vecinilor ori al arendașilor. În mod similar, art. 3 din O.U.G. nr. 226/2000, instituiseră dreptului de preempțiune al coproprietarilor, vecinilor și în anumite condiții, al statului, în cazul vânzării terenurilor din fondul forestier proprietate privată.

¹³A se vedea V. Stoica, Fl. A. Baias, *Executarea silită a antecontractului de înstrăinare a imobilelor în condițiile abrogării art. 12 din Decretul nr. 144/1958*, în *Dreptul*, nr. 3/1992, p. 19 și I. Lulă, *Executarea obligației de a face impusă printr-o dispoziție legală*, în *Dreptul*, nr. 8/1993, p. 45.

¹⁴Pentru o prezentare a principalelor aspecte ale noii reglementări a se vedea I. Adam, *op. cit.*, p. 226-245.

¹⁵A se vedea Fr. Deak, *op. cit.*, p. 26-27.

6. Situația cetățenilor străini, apatrizilor și a persoanelor juridice străine.

Prevederile art. 41 alin. 2, teza a II-a, din Constituție, în vechea lor redactare, le-au interzis cetățenilor străini și apatrizilor dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor situate în România.

Această interdicție a fost reluată în legea specială care reglementa circulația juridică a terenurilor, respectiv în art. 3 alin. 1 din Legea nr. 54/1998 și ea privea interdicția dobândirii dreptului de proprietate asupra oricăror terenuri, indiferent de locul situării (intravilan sau extravilan) ori de categoria de folosință.¹⁶

A fost astfel instituită în sarcina cetățenilor străini și a apatrizilor o incapacitate de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor prin acte juridice între vii sau pentru cauză de moarte, moștenire legală, uzucapiune sau accesione.¹⁷

După revizuirea Constituției reglementarea în discuție a fost substanțial modificată, noul să sediu fiind în art. 44 alin. 2, teza a II-a, care are următorul conținut: „Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală”.

Dispoziția constituțională citată este redactată într-o manieră pozitivă, punând accent nu pe interdicția dobândirii dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, ci pe cazurile și condițiile în care aceștia pot dobândi un asemenea drept.

Este motivul pentru care în literatura juridică s-a afirmat că incapacitatea cetățenilor străini și a apatrizilor de a dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în România a devenit una relativă și parțială.¹⁸

De imediată aplicare este prevederea din partea finală a textului citat, conform căruia cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor prin moștenire legală.¹⁹

După aderarea României la Uniunea Europeană cetățenii celorlalte state membre, ca și apatrizii domiciliați pe teritoriile acestora, vor putea dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor. Modulile și condițiile de dobândire a acestui drept vor fi prevăzute prin lege organică.

În mod similar se va proceda pentru cetățenii altor state sau chiar pentru cei ai unor state membre ale Uniunii Europene, dar înainte de aderarea României, dacă alte tratate internaționale la care aceasta va fi parte vor conține prevederi referitoare la dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor.

În această lumină trebuie citite și prevederile art. 3 din lege, conform cărora „Cetățenii străini și apatrizii precum și persoanele juridice străine pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în România în condițiile prevăzute de legea specială.”

Pe aceste baze afirmăm că, în prezent, cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în România numai prin moștenire legală. Ei nu pot

¹⁶A se vedea C.-L. Popescu, *Posibilitatea persoanelor fizice sau juridice care nu au cetățenia, respectiv naționalitatea română, de a fi titulare ale dreptului de proprietate asupra terenurilor în România*, în *Dreptul*, nr. 8/1998, p. 41.

¹⁷A se vedea în acest sens C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Editura All Beck, București, 2001, p. 123 și E. Chelaru, *Circulația juridică a terenurilor*, *op. cit.*, p. 154.

¹⁸A se vedea I. Adam, *op. cit.*, p. 148.

¹⁹A se vedea E. Chelaru, *Impactul revizuirii constituției asupra regimului juridic al proprietății*, în *Dreptul*, nr. 2/2004, p. 11.

beneficia de nici un alt mod de dobândire a dreptului de proprietate, inclusiv de moștenirea testamentară.

Ei pot însă dobândi în continuare, fără restricții, dezmembrăminte ale dreptului de proprietate asupra terenurilor.

În viitor, sub condiția reciprocității și în condițiile prevăzute prin lege specială, organică, cetățenii străini și apatrizii vor putea dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în România. Condiția reciprocității se realizează prin încheierea unor tratate, nefiind exclus ca acest drept să-l dobândească numai cetățenii țărilor semnatare ale tratatelor, nu și apatrizii care domiciliază în acele state.²⁰

Tot în condițiile prevăzute de legi organice ce vor fi adoptate în viitor, persoanele juridice străine vor putea dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor. Deocamdată ele sunt însă lovite de o incapacitate totală și absolută de a dobândi acest drept, incapacitate care nu privește însă și dobândirea dezmembrămintelor dreptului de proprietate.

În ce le privește pe persoanele juridice române, cu capital străin, ele nu sunt lovite de interdicția menționată, dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor fiindu-le permisă de legislația care reglementează regimul juridic al investițiilor străine (O.U.G. nr. 92/1998, cu modificările ulterioare).

²⁰A se vedea V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, vol. I, Editura Humanitas, București, 2004, p. 291.