

Cuvântul editorilor

Motto

Cuius est solum, eius est usque ad coelum et ad inferos
„Al cui este pământul, al aceluia este până la ceruri și până în adâncuri”.

Expresia din motto a fost formulată de William Blackstone în lucrarea *Commentaries on the Laws of England* (1766). Ideea este însă mai veche, originea sa aflându-se în *Glossa ordinaria* a lui Accursius, din secolul XIII (*Cujus est solum, ejus debet esse usque ad coelum*)¹. Acest adagiu, valabil pe multiple paliere – juridic, istoric, social –, constituie un indiciu despre importanța fundamentală a proprietății imobiliare în dezvoltarea unei societăți. De la romani și până în prezent, proprietatea imobiliară a fost și continuă să fie principalul fundament al spațiului juridic, economic și social al umanității. Legislația modernă din multe state a păstrat elemente definitorii esențiale ale proprietății imobiliare moștenite din vechime, iar România, atașată sistemului de drept continental, oferă multiple exemple privind evoluția teoriei și practicii dreptului în materie imobiliară. Piața imobiliară – rezidențială, de birouri sau cu destinație industrială ori afectată unor servicii (e.g., depozite, hoteluri) –, precum și proiectele de modernizare a infrastructurii au cunoscut o evoluție relativ constantă, cu orientare către standarde europene și internaționale de reglementare juridică sau referitoare la uzanțe contractuale. În același timp, practica a înfățișat o serie de dificultăți, precum îngreunarea comasării unor suprafețe exploatabile agricole în regim de proprietate, litigii nesfârșite pentru retrocedarea caselor și terenurilor naționalizate sau lipsa unor titluri juridice adecvate, nefinalizarea sistemului integrat de cadastru și de carte funciară, blocarea ori întârzierea unor investiții – ale statului sau ale persoanelor private – din cauza unor neajunsuri de ordin legislativ sau ale unei puneri în aplicare defectuoase a legilor și a altor prevederi în materie imobiliară.

Am considerat că, la împlinirea a 30 de ani de când societatea de avocați STOICA & ASOCIAȚII a fost constituită, din inițiativa partenerilor fondatori, dr. Valeriu Stoica, profesor universitar emerit și dr. Cristiana I. Stoica, avocat, să celebrăm această frumoasă aniversare printr-o abordare plurivalentă a domeniului proprietății imobiliare din România, prin filtrul experienței practice a avocaților din societatea STOICA & ASOCIAȚII. Această abordare a fost gândită pe mai multe niveluri, începând cu protecția constituțională a dreptului la proprietate, ca drept fundamental al omului, apoi continuând cu regimul juridic civil al proprietății imobiliare, cu

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Cuius_est_solum,_eius_est_usque_ad_coelum_et_ad_inferos.

exemplificări din dreptul urbanismului ori privind finanțarea, dezvoltarea și exploatarea unor proiecte imobiliare, cu evaluarea proprietăților imobiliare, sau cu modul de soluționare a litigiilor în această materie, prin recurgerea la căile judiciare sau de soluționare alternativă a disputelor, precum arbitrajul.

Editorii și avocații, autori ai studiilor și comentariilor prezentului volum, nutresc speranța că acesta va prezenta interes atât pentru actorii din domeniul afacerilor imobiliare – persoane ori instituții de drept privat sau de drept public –, cât și pentru juriștii practicieni sau cadrele didactice cu activitate sau preocupări în această materie. Opiniile și comentariile sau analizele înfățișate în această lucrare editorială nu constituie și nu pot avea rolul unor soluții juridice indiscutabile, exprimând doar puncte de vedere personale și neangajante ale autorilor acestora.

Irina-Andreea STOICA
Dragoș BOGDAN

Proprietatea imobiliară – între principii, reglementări și practica juridică

Dr. Cristiana-Irinel STOICA
Prof. univ. emerit dr. Valeriu STOICA

1. Considerații preliminare. Sintagma *proprietate imobiliară* este utilizată, în continuare, cu dublă accepție: drept de proprietate și imobilul care formează obiectul dreptului de proprietate. Cele două accepții sunt indisolubil legate. Chiar privit dintr-o perspectivă abstractă, conceptuală, dreptul de proprietate nu ar avea sens fără bunul care formează obiectul său. Ideea de apropiere, exprimată în dreptul de proprietate, explică această legătură indisolubilă. Dreptul de proprietate este o punte între subiectul care apropiază și obiectul apropiat. Această legătură este și mai vizibilă în cazul oricărui drept de proprietate concret, individualizat printr-un bun¹ determinat, care este obiectul său. Exercițarea atributelor dreptului de proprietate, în ambele sale forme, privată sau publică, este limitată nu numai sub aspect juridic, ci și sub aspect material, când obiectul acestui drept este un bun corporal. Limitele bunului corporal sunt chiar limitele materiale ale exercitării dreptului de proprietate². Imobilul³, ca bun corporal, este supus unei delimitări speciale, concretizate în documentația cadastrală și în descrierea făcută în cartea funciară. Desigur, observația este valabilă numai dacă a fost întocmită cartea funciară a imobilului respectiv, ceea ce subliniază importanța elaborării sistemului integrat de cadastru și de carte funciară, proces aflat într-o stare încă incipientă⁴.

Această precizare privind înțelesul sintagmei *proprietate imobiliară* este utilă pentru a clarifica sensul reformei proprietății imobiliare din România, în perioada

¹ Pentru noțiunile de bun corporal și de bun incorporeal, a se vedea V. Stoica, *Noțiunea de bun incorporeal în dreptul civil român*, în V. Stoica, „Studii de drept civil”, Universul Juridic, București, 2023, pp. 204-217; I. Sferdian, *Drept civil. Drepturile reale principale. Studiu aprofundat*, ed. a 2-a revăzută și adăugită, București, Ed. Hamangiu, 2025, pp. 57-74. A se vedea și O. Ungureanu, C. Munteanu, *Tratat de drept civil. Bunurile. Drepturile reale principale*, Ed. Hamangiu, București, 2008, pp. 83-91; Fr. Terré, Ph. Simler, *Droit civil. Les biens*, 10e édition, pp. 53-82

² Pentru limitele exercitării dreptului de proprietate privată, a se vedea V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2017, pp. 129-151; I. Sferdian, *op. cit.*, pp. 205-269. A se vedea și O. Ungureanu, C. Munteanu, *Tratat de drept civil. Bunurile. Drepturile reale principale*, Ed. Hamangiu, București, 2008, pp. 178-218.

³ Pentru noțiunea de imobil, a se vedea V. Stoica, *op. cit.*, pp. 448-449; I. Sferdian, *op. cit.*, pp. 955-958. A se vedea și O. Ungureanu, C. Munteanu, *Tratat de drept civil. Bunurile. Drepturile reale principale*, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 682.

⁴ A se vedea V. Stoica, *op. cit.*, pp. 439-440.

postdecembristă. Sub aspectul dreptului de proprietate imobiliară, reforma a marcat revenirea la tradiția sistemului de drept romano-germanic, prin corectarea constituțională și legală a anomaliilor ideologice specifice regimului comunist, de inspirație sovietică. Sub aspectul obiectului dreptului de proprietate, cum se va preciza în continuare, reforma a creat cadrul juridic și instituțional pentru reorganizarea fondului imobiliar al proprietății socialiste, de stat și cooperatiste, în acord cu formele de proprietate ale economiei de piață liberă, consacrate în Legea fundamentală, în Codul civil și în legile speciale, pentru restituirea imobilelor preluate abuziv de statul comunist și pentru dezvoltarea economică din sectorul privat și din cel public.

În acest nou cadru juridic și instituțional s-a creat o bogată practică juridică internă, administrativă și judiciară (civilă, penală și de contencios administrativ). Practica juridică internă a fost dublată de practica juridică europeană, mai întâi aceea dezvoltată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), iar apoi aceea creată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE).

2. Reforma proprietății imobiliare după 1989, principii și reglementări interne și europene. a) În măsura în care demnitatea și libertatea persoanei sunt privite ca valori supreme, iar rețeaua care dă coeziune socială unei comunități este întemeiată pe o concepție contractualistă, opțiunea firească este recunoașterea primatului laturii individuale asupra laturii sociale a ființei umane.

Într-adevăr, în concepția contractualistă, apărarea libertății fiecărei persoane este posibilă numai dacă se face o dublă cedare de libertate. Mai întâi, fiecare persoană renunță la libertatea de a folosi forța pentru a-și face singur dreptate, iar apoi fiecare persoană acceptă să își restrângă propria libertate prin constituirea unui monopol al utilizării forței în favoarea autorității statale. Dar tocmai pentru că această dublă cedare de libertate este expresia unui contract, spațiul libertății individuale trebuie să fie maximizat, iar spațiul intervenției autorității publice să fie minimizat. În spațiul libertății acționează principiul conform căruia este permis tot ceea ce nu este interzis de lege. În spațiul autorității publice acționează principiul conform căruia este interzis tot ceea ce nu este permis de lege.

În lumina ideii de libertate și a ideii de contract social, apar cu claritate atât unitatea laturii individuale și a laturii sociale a ființei umane, cât și primatul laturii individuale, care se exprimă în spațiul libertății, asupra laturii sociale, care implică o renunțare la libertate, respectiv asigurarea coeziunii comunității prin crearea unui spațiu în care acționează, în limite constituționale și legale, autoritățile publice.

Pe cale de consecință, raportul dintre apropierea privată și apropierea comunitară a bunurilor este guvernat, într-o societate liberală, de principiul dezvoltării proprietății private și al reducerii, la minimumul posibil, a proprietății publice.

Proprietatea publică îndeplinește o funcție socială, comunitară, rămânând însă prin aceasta, în mod indirect, și un mijloc de protejare a persoanei și a libertății sale.

Proprietatea privată îndeplinește, în primul rând, o funcție individuală, cu o dimensiune economică și una de garantare a libertății persoanei. S-a spus chiar că „proprietatea nu este decât punerea în operă a libertății în ordinea bunurilor”.

Dreptul de proprietate privată nu este numai un drept subiectiv civil, ci și un drept fundamental al omului, consacrat atât în Constituția României, cât și în tratatele internaționale care reglementează drepturile omului. Totodată, în mod indirect, proprietatea privată are și o funcție socială, ceea ce permite și explică restrângerea exercitării sale fie pentru a asigura echilibrul între diferitele drepturi de proprietate aparținând unor proprietari diferiți, fie pentru a satisface anumite interese comunitare⁵. Aceste clarificări conceptuale au fost absorbite treptat, cu ezitări și contradicții, în cadrul normativ creat după 1989, mai întâi în câteva legi speciale, iar apoi în Constituția adoptată în 1991 și revizuită în 2003, precum și în Codul civil care a intrat în vigoare la 1 octombrie 2011.

b) Eforturile conceptuale și elaborările normative au permis introducerea și consolidarea instituțiilor economiei de piață liberă, bazate pe proprietatea privată. În acest proces îndelungat, au fost parcurse mai multe etape pentru reorganizarea fondului proprietății socialiste, în raport cu cele două forme de proprietate consacrate constituțional și legal după 1989, respectiv proprietatea privată și cea publică. Această reorganizare a presupus și rezolvarea problemei bunurilor domeniiale, prin delimitarea domeniului public de domeniul privat, în funcție de titularii acestora – statul și unitățile administrativ-teritoriale, precum și prin diferențierea domeniului public al statului de domeniile publice ale unităților administrativ-teritoriale.

La prima vedere, delimitarea domeniului public al statului de domeniile publice ale unităților administrativ-teritoriale nu ar trebui să ridice nicio problemă, aceasta făcându-se pe baza criteriului apartenenței dreptului de proprietate. Cât timp titularii dreptului de proprietate publică sunt diferiți, apartenența bunurilor care fac obiectul dreptului de proprietate la un domeniu public sau altul se face în funcție de titularul domeniului respectiv. Acest mod de a privi lucrurile este însă valabil numai pentru bunurile dobândite de stat și de unitățile administrativ-teritoriale după consacrarea treptată, mai întâi legală, iar apoi constituțională a noțiunii de bunuri domeniiale, a distincției dintre domeniul public și domeniul privat, precum și a diferenței dintre dreptul de proprietate publică al statului și dreptul de proprietate publică al unităților administrativ-teritoriale. În acest fel, a fost abolită concepția comunistă cu privire la dreptul de proprietate socialistă de stat. Într-adevăr, potrivit acestei concepții,

⁵ Pentru aceste aspecte, a se vedea V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, vol. 1, Ed. Humanitas, București, 2004, pp. 219-220.

unitățile administrativ-teritoriale nu aveau un drept de proprietate, ci numai *un drept de administrare directă* asupra bunurilor care le erau repartizate, titularul dreptului de proprietate socialistă de stat fiind, cum rezultă chiar din denumire, numai statul. Tot astfel, întreprinderile economice de stat și instituțiile publice nu aveau un drept de proprietate asupra bunurilor repartizate pe cale administrativă sau dobândite prin mijloace de drept civil, ci tot un drept de administrare directă.

Pe măsură ce au fost create noile instituții economice, specifice economiei de piață liberă, bazate pe dreptul de proprietate privată (societăți comerciale și regii autonome) și s-a făcut diferențierea dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, pe baza principiului autonomiei comunităților locale, s-a pus problema repartizării bunurilor care au format obiectul dreptului de proprietate socialistă de stat. Aceste bunuri au fost distribuite în trei direcții principale: unele au rămas în patrimoniul statului, altele au trecut în patrimoniul unităților administrativ-teritoriale cu titlu de proprietate, publică sau privată, altele au trecut în patrimoniul societăților comerciale de stat, cu titlu de proprietate privată, sau în patrimoniul regiilor autonome, cu titlu de proprietate privată sau de administrare. În toate cazurile, s-a pus mai întâi problema apartenenței bunurilor la domeniul public al statului, întrucât acestea nu puteau fi transferate direct în proprietatea unităților administrativ-teritoriale, a societăților comerciale sau a regiilor autonome, apoi problema domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, deoarece bunurile cuprinse în acesta nu puteau fi înstrăinate direct către societăți comerciale și regii autonome, precum și problema distincției dintre domeniul public al statului și domeniul public al unităților administrativ-teritoriale.

Din această perspectivă istorică se explică de ce în Legea fondului funciar, în reglementările referitoare la administrația publică locală și în Codul administrativ s-a făcut distincție între uzul sau interesul public național și uzul sau interesul public județean sau local. Într-adevăr, această distincție era necesară în momentul distribuirii inițiale a bunurilor din fondul unitar al proprietății socialiste de stat. Pe această cale, s-a putut face delimitarea inițială între domeniul public al statului și domeniul public al unităților administrativ-teritoriale. În plus, s-a precizat că bunurile de uz sau interes public județean aparțin domeniului public al respectivei unități administrativ-teritoriale numai dacă nu au fost declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național, iar bunurile de uz sau interes public local (ale comunei, orașului, municipiului) aparțin domeniului public al respectivei unități administrativ-teritoriale numai dacă nu au fost declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național sau județean [art. 286 alin. (3) și (4) C. adm.].

Reorganizarea fondului proprietății socialiste de stat a fost însoțită de reglementările având ca obiect restituirea terenurilor preluate în timpul regimului totalitar

de cooperativele agricole de producție și de fermele de stat către proprietarii lor inițiali sau moștenitorii acestora, precum și restituirea altor imobile preluate în mod abuziv de statul comunist.

Cea mai importantă etapă în acest amplu proces de transformare a economiei centralizate în economie de piață a fost privatizarea societăților comerciale cu capital de stat. Extinderea acestei etape a fost posibilă prin reorganizarea multor regii autonome în societăți. În acest context, termenul de *privatizare* are un înțeles special, desemnând un proces juridic și economic prin care acțiunile statului, ca obiect al dreptului de proprietate privată, au fost înstrăinate prin diferite metode către societăți și alți investitori. S-a creat astfel raportul firesc dintre sectorul public, în care statul este agent economic, ca deținător al proprietății publice sau private, și sectorul privat, în care acționează agenții economici particulari.

Sectorul privat s-a dezvoltat pe această bază, atât prin aport de capital intern, cât și prin investiții străine, ceea ce a permis amplificarea fondului imobiliar, cu destinații diverse, pentru activități de infrastructură, industriale, servicii, birouri, rezidențiale ș.a. Această diversitate de proiecte imobiliare presupune, în egală măsură, resurse financiare, sisteme de creditare, planuri urbanistice coerente, evidențe cadastrale și de carte funciară complete și sigure, antreprize specializate, auditare și servicii fiscale, contabile și juridice integrate.

3. Provocările practicii juridice. Astfel de proiecte imobiliare au generat numeroase probleme juridice, atât în practica administrativă, cât și în cea judiciară și cea arbitrală, în plan intern, european și internațional. Direcțiile și calitatea practicii juridice interne au fost influențate de nivelul de pregătire al absolvenților facultăților de drept și de formarea specializată, atât cea inițială, cât și cea continuă, în institutele profesiilor juridice. Între profesioniștii dreptului, avocații au fost cei care, prin natura activității lor, au contribuit la crearea practicii juridice interne, fie aceasta administrativă sau judiciară. Contribuția nu ar fi fost posibilă în absența reformei profesiei de avocat, realizată prin adoptarea Legii nr. 51/1995, ceea ce a permis liberalizarea activității de asistență juridică și crearea unor structuri profesionale adecvate noilor realități sociale și economice. Asistența juridică poate fi acordată de avocați într-o sferă foarte largă, interesele clienților putând fi reprezentate în fața tuturor autorităților publice, nu numai a celor judiciare. Și în acest domeniu, contribuția avocaților a fost și este substanțială, aceștia elaborând documentele de sesizare a acestor instanțe europene și asistând clienții, în măsura prevăzută de procedurile specifice, în fața acestor instanțe.

Dintre numeroasele probleme juridice generate de astfel de proiecte imobiliare, câteva sunt prezentate și analizate în studiile și comentariile care dau conținut

acestui volum. Selecția a fost inevitabilă, o tratare exhaustivă a acestei problematice depășind obiectivul acestei lucrări. Studiile cuprinse în acest volum tratează un eșantion selectiv al numeroaselor și complexelor probleme ridicate în această practică juridică internă, europeană și internațională. Exercitarea profesiei de avocat presupune confruntarea cu această problemă, cu un efort de creativitate, prin armonizarea aspectelor practice cu cele teoretice. Claritatea și predictibilitatea cadrului legal al activităților sociale și economice depind și de soluțiile și argumentele prezentate de avocați în fața autorităților publice – interne, europene și internaționale, fie acestea administrative sau judiciare, precum și în fața diferitelor tribunale arbitrale.

Câteva studii sunt dedicate problematicei restituirii imobilelor preluate de la proprietari în mod abuziv în timpul regimului comunist. Astfel, sunt tratate evoluția practicii instanțelor române, în lumina jurisprudenței CEDO, în materia reparației pentru imobile preluate abuziv (Laura Mihalache și Marius Chelaru) și unele aspecte privind acțiunea în constatarea nulității absolute a titlurilor de proprietate emise în temeiul legilor de restituire a dreptului de proprietate, în temeiul Legii nr. 10/2001 și al Legii nr. 18/1991 (Cătălina Dicu și Iulia-Theodora Bușagă).

Dificultățile de interpretare a reglementărilor urbanistice și a celor privind exproprierea sunt prezentate în studiile dedicate direcțiilor jurisprudențiale referitoare la reîncadrarea urbanistică (Oana Zamă), anulării planului urbanistic zonal ca urmare a declarării neconstituționale a normelor în baza cărora a fost emis certificatul de urbanism (Valentina Elena Preda), incongruențelor dintre documentele încheiate în legătură cu proiectele de construcții (Yolanda Beșleagă) și răspunderii penale în materia autorizării și executării lucrărilor de construcție în cazul depășirii limitelor autorizației și a emiterii nelegale a acesteia (Dr. Victor Dobozi, Paula Maftei și Mihai Trandafir).

Elemente ale regimului juridic al imobilelor și al proiectelor imobiliare sunt abordate în câteva studii referitoare la jurisprudența CEDO (Dragoș Bogdan și Cătălina Coman), evaluarea proiectelor imobiliare (Mihai Stănescu), antrepriza de construcții (Natanael Toma), finanțarea proiectelor imobiliare (Bogdan Popescu și Cătălina Coman), analiza *due diligence* în domeniul imobiliar (Ana-Maria Teodorescu), investițiile străine în domeniul imobiliar (Maria-Ruxandra Bodea) și scutirile fiscale aferente clădirilor (Ingrid-Amelia Apetrei).

În legătură cu înstrăinările imobiliare, în afară de enigmele dreptului potestativ de uzucapiune (Prof. emerit dr. Valeriu Stoica) sunt formulate propuneri și comentarii privind o posibilă reglementare legală a antecontractului de vânzare-cumpărare a imobilelor cu destinație de locuință (Andrei Buga și Mihail Tofan), convențiile prin

care părțile se obligă să negocieze în vederea încheierii sau modificării unui contract (Alin-Gabriel Oprea), limitarea valorificării imobiliare în procedura insolvenței (Carmen Mureșan și Corina Șerbănescu), consecințele inalienabilității asupra posibilității de a constitui dezmembrăminte ale dreptului de proprietate (Dan-Rareș Răducanu și Mircea Vasile), incidența inflației și a prescripției extinctive în cazul promisiunii bilaterale de vânzare a unui imobil (Constantin Pintilie și Vlad Bărbulescu) și competența de soluționare a litigiilor inițiate în temeiul art. 46 alin. (2²) și (2³) din Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012 (Alis Morar).

În strânsă legătură cu proiectele imobiliare, contractul de locațiune este un instrument juridic pentru valorificarea acestora. În acest context, sunt analizate evoluția și implicațiile acestui contract (Cornelia Deaconescu) și clauzele problematice din asemenea contracte încheiate pe termen lung (Irina-Andreea Stoica și Irina Crivăț).

Complexitatea problematicii juridice a proprietății imobiliare naște, în mod firesc, numeroase litigii. Pe lângă procedurile judiciare, s-a recurs tot mai mult în ultimele decenii la proceduri alternative de soluționare a litigiilor imobiliare, inclusiv la procedura arbitrală. Din perspectiva acesteia, sunt examinate aspecte privind arbitrabilitatea litigiilor imobiliare, interpretarea convenției arbitrale și legea aplicabilă în asemenea litigii (Dr. Cristiana-Irinel Stoica), precum și competența de soluționare a litigiilor izvorâte din unele contracte, precum acelea tip FIDIC (Andreea Gurică și Daniel-Alexandru Aragea).

Proprietatea imobiliară, prin amploarea problemelor practice, de natură economică și juridică, obligă la o permanentă deschidere către analiză, pentru identificarea soluțiilor adecvate în beneficiul investitorilor, antreprenorilor și utilizatorilor din acest domeniu. Acest volum oferă o perspectivă selectivă asupra unei problematice de mare interes actual și invită la aprofundarea acesteia.

**RESTITUIREA IMOBILELOR PRELuate
DE LA PROPRIETARI ÎN MOD ABUZIV
ÎN TIMPUL REGIMULUI COMUNIST**

