

R O M Â N I A
ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
Completele pentru dezlegarea unor chestiuni de drept

Decizia nr. 32/2017 Dosar nr. [4150/1/2016](#)

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 15 mai 2017

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 460 din 20/06/2017

Gabriela Elena Bogasiu - vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție - președintele
completului

Doina Popescu - pentru președintele delegat al Secției I civile

Rodica Dorin - pentru președintele Secției a II-a civile

Adina Georgeta Nicolae - judecător la Secția I civilă

Elena Floarea - judecător la Secția I civilă

Carmen Elena Popoiag - judecător la Secția I civilă

Mihaela Paraschiv - judecător la Secția I civilă

Andreia Liana Constanda - judecător la Secția I civilă

Marian Budă - judecător la Secția a II-a civilă

Iulia Manuela Cîrnu - judecător la Secția a II-a civilă

Ileana Izabela Dolache - judecător la Secția a II-a civilă

Virginia Florentina Duminecă - judecător la Secția a II-a civilă

Valentina Vrabie - judecător la Secția a II-a civilă

Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ce formează obiectul Dosarului nr. 4.150/1/2016 este constituit conform dispozițiilor art. 520 alin. (8) din Codul de procedură civilă și ale art. 27⁵ alin. (1) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, republicat, cu modificările și completările ulterioare (Regulamentul).

Ședința este prezidată de doamna judecător Gabriela Elena Bogasiu, vicepreședintele Înaltei Curți de Casație și Justiție.

La ședința de judecată participă doamna Mihaela Lorena Mitroi, magistrat-asistent desemnat în conformitate cu dispozițiile art. 27⁶ din Regulament.

Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept ia în examinare sesizarea formulată de Tribunalul București- Secția a IV-a civilă în Dosarul nr. 27.932/303/2015 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile.

Magistratul-asistent prezintă referatul cauzei, arătând că a fost depus raportul întocmit de judecătorii-raportori, care a fost comunicat părților, în conformitate cu dispozițiile art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, nefiind formulate puncte de vedere de către părți privind chestiunea de drept supusă judecății. La dosar au fost transmise hotărârile judecătorești relevante, identificate de instanțele naționale, precum și opiniile teoretice exprimate de judecători. Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a comunicat că nu se verifică, în prezent, practica judiciară în vederea promovării unui recurs în interesul legii.

Doamna judecător Gabriela Elena Bogasiu, președintele Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, constată că nu există chestiuni prealabile sau excepții, iar completul 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

1. Tribunalul București - Secția a IV-a civilă a dispus, prin Încheierea din data de 27 iulie 2016, în Dosarul nr. 27.932/303/2015, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în baza art. 519 din Codul de procedură civilă, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la chestiunea de drept ce vizează interpretarea sintagmei "interdicția de înstrăinare a locuinței pe o perioadă de 5 ani" din cuprinsul art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 privind unele măsuri în vederea implementării programului "Prima casă", aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 368/2009, cu modificările și completările ulterioare (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009).

II. Expunerea succintă a procesului în cadrul căruia s-a invocat chestiunea de drept menționată

2. Prin Cererea înregistrată pe rolul Judecătoriei Sectorului 6 București la data de 2 noiembrie 2015 cu nr. 27.932/303/2015, contestatorul statul român prin, Ministerul Finanțelor Publice, în contradictoriu cu intimatul A, a formulat contestație la executare împotriva executării silite demarate în Dosarul de executare nr. 465/2015 de către Biroul Executorilor Judecătorești Asociați B, prin care a solicitat instanței admiterea cererii de suspendare a executării silite până la soluționarea contestației la executare, respectiv admiterea contestației la executare și, pe cale de consecință, anularea executării silite efectuate în Dosarul de executare nr. 465/2015.

3. Prin Sentința civilă nr. 10.377 din 9 decembrie 2015, Judecătoria Sectorului 6 București a admis contestația la executare și a anulat actele de executare efectuate în Dosarul de executare nr. 465/2015 al Biroului Executorilor Judecătorești Asociați B. A fost respinsă cererea de suspendare a executării silite, ca rămasă fără obiect.

4. Pentru a hotărî astfel, prima instanță a constatat că imobilul împotriva căruia a fost începută executarea silită a fost achiziționat de numita C prin procedura reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, fiind grevat de o ipotecă legală în favoarea statului român și de o interdicție de înstrăinare pe o perioadă de 5 ani.

5. Astfel, în temeiul art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, instanța a reținut că statul român a dobândit dreptul de ipotecă de rang I asupra imobilului, drept ce a fost intabulat în cartea funciară la data de 24 octombrie 2011, cu interdicția de înstrăinare pe o perioadă de 5 ani de la data dobândirii și grevare cu alte sarcini pe întreaga durată a finanțării în cotă indiviză de 50% în favoarea sa și în cotă indiviză de 50% în favoarea băncii.

6. În ceea ce privește interdicția de înstrăinare, instanța a reținut că aceasta este o interdicție cu caracter absolut, vizând atât actele de înstrăinare voluntară, cât și pe cele efectuate fără consimțământul proprietarului imobilului, având în vedere că textul nu distinge între modurile de înstrăinare, iar unde legea nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distingă.

7. Instanța a constatat că imobilul a fost scos la vânzare prin licitație publică, potrivit publicației de vânzare imobiliară emise la data de 2 noiembrie 2015 în Dosarul de executare nr. 465/2015 al Biroului Executorilor Judecătorești Asociați B, la cererea creditorului subsecvent A, în baza contractului de împrumut autentificat de notar.

8. Procedura de urmărire silită asupra bunurilor imobile constituie tot o modalitate de înstrăinare a dreptului de proprietate, neavând relevanță inexistența consimțământului proprietarului la vânzarea bunului.

9. Mai mult decât atât, potrivit art. 2.329 alin. (2) și (3) din Codul civil, toate bunurile care sunt, potrivit legii, inalienabile sunt și insesizabile, adică nu pot fi executate silit, cu condiția ca acestea să fie înscrise în registrele de publicitate imobiliară, condiție care este îndeplinită în prezenta cauză.

10. În speță, instanța a constatat că, față de programul social inițiat de Guvernul României, supus unei legislații speciale, în baza căreia a fost încheiat Contractul de garantare pentru achiziția de

locuințe din data de 5 octombrie 2011, asupra locuințelor dobândite prin intermediul acestui program este instituit un regim derogatoriu de la cel de drept comun, ce prevede o interdicție legală absolută de înstrăinare a imobilelor, ce privește toate modalitățile de înstrăinare, inclusiv vânzarea în cadrul executării silit, pe o perioadă de 5 ani.

11. Acest regim este justificat de garantarea contractelor de credit cu ajutorul cărora beneficiarii legii achiziționează imobile de către statul român, prin Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii S.A. - I.F.N., aspect care îndreptățește statul la obținerea anumitor garanții și la instituirea anumitor limite ale dreptului de proprietate asupra imobilelor dobândite.

12. Împotriva acestei sentințe au declarat apel ambele părți.

13. Prin Cererea formulată la data de 14 aprilie 2016, apelantul-intimat A a solicitat sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept vizând interpretarea prevederilor art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009.

14. În motivarea acestei cereri, apelantul-intimat a arătat că există interpretări contrare ale instanțelor de judecată asupra sintagmei "interdicție de înstrăinare". Astfel, instanța de fond a considerat că această prevedere legală face imposibilă executarea silită imobiliară asupra imobilului achiziționat prin procedura reglementată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, întrucât interdicția de înstrăinare este una cu caracter absolut, vizând atât actele de înstrăinare voluntară, cât și pe cele efectuate fără consimțământul proprietarului imobilului, având în vedere că textul nu distinge între modurile de înstrăinare.

15. Apelantul-intimat a învederat instanței faptul că există jurisprudență și în sens contrar, respectiv că indisponibilizarea presupune suspendarea temporară a dreptului de dispoziție al proprietarului, ceea ce nu se identifică sub nicio formă cu noțiunea de inalienabil sau insesizabil, și că legiuitorul român a avut în vedere orice înstrăinare în sensul unui act juridic voluntar, nu și executarea silită.

16. Apelantul-intimat a mai subliniat că în acest din urmă sens a statuat Înalta Curte de Casație și Justiție - Secțiile Unite în soluționarea recursului în interesul legii cu privire la interpretarea dispozițiilor 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. Astfel, Înalta Curte de Casație și Justiție a arătat că interdicția de înstrăinare nu echivalează cu scoaterea din circuitul civil a acestor imobile.

17. La data de 18 iulie 2016, apelantul-contestator statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice, a depus la dosar note de ședință prin care a solicitat respingerea ca inadmisibilă a cererii de sesizare a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

18. În motivare, apelantul-contestator a arătat că, raportat la dispozițiile art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 și ale art. 2.329 din Codul civil, norme cu caracter special derogatorii de la dreptul comun, legiuitorul a înțeles să scoată din circuitul civil pe o perioadă de 5 ani imobilul achiziționat prin programul "Prima casă".

19. Interdicția de înstrăinare și grevare cu sarcini a imobilului pe o perioadă de 5 ani are un caracter absolut, întrucât se menționează în mod generic noțiunea de înstrăinare fără a distinge dacă este vorba despre o înstrăinare voluntară sau una forțată, efectuată la cererea unui creditor al beneficiarului, iar ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus.

20. De asemenea, o interpretare teleologică duce la aceeași concluzie a caracterului absolut al interdicției de înstrăinare, întrucât, în ipoteza contrară, s-ar putea eluda dispozițiile legale imperative de protecție a statului român care este corelativă avantajelor pe care acesta le procură debitorului prin intervenția sa în calitate de garant al contractului de garantare.

21. Apelantul-contestator a mai învederat că, pe de o parte, dispozițiile art. 1 alin. (7) din

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 sunt suficient de clare să nu genereze reale dificultăți de interpretare și aplicare, iar, pe de altă parte, nu sunt incidente prevederile art. 519 din Codul de procedură civilă, deoarece chestiunea nu este nouă, aceasta fiind tranșată în mod definitiv de mai multe instanțe de judecată.

III. Aspectele de admisibilitate reținute de titularul sesizării

22. Prin Încheierea de sesizare din data de 27 iulie 2016, pronunțată în Dosarul nr. 27.932/303/2015, Tribunalul București - Secția a IV-a civilă a constatat admisibilitatea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție, în conformitate cu dispozițiile art. 519 din Codul de procedură civilă, reținând următoarele aspecte:

23. În speță, obiectul dosarului constă în cererile de apel formulate de ambele părți împotriva Sentinței civile nr. 10.377 din 9 decembrie 2015, pronunțată de Judecătoria Sectorului 6 București, tribunalul pronunțându-se prin decizie definitivă.

24. În ceea ce privește chestiunea de drept a cărei rezolvare se solicită Înaltei Curți de Casație și Justiție, instanța de trimitere a reținut că aceasta vizează interpretarea sintagmei "interdicția de înstrăinare a locuinței pe o perioadă de 5 ani" din cuprinsul art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009.

25. Această problemă de drept are incidență asupra fondului apelului, reprezentând unul dintre motivele de apel formulate de apelantul-intimat A.

26. Tribunalul București a apreciat că este îndeplinită și condiția caracterului de noutate a chestiunii de drept în discuție, câtă vreme nu există un recurs în interesul legii cu acest obiect, iar Înalta Curte de Casație și Justiție nu are competență materială în privința cererilor formulate în cadrul executărilor silite.

27. De asemenea, noutatea unei chestiuni de drept poate fi generată nu numai de o reglementare nou-intrată în vigoare, ci și de una veche, iar din hotărârile judecătorești depuse de apelanți la dosar, precum și din cele identificate de instanța de trimitere rezultă împrejurarea că, asupra aceleiași probleme de drept, vizând modul de interpretare a prevederilor art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, în privința sintagmei "interdicția de înstrăinare a locuinței pe o perioadă de 5 ani", instanțele au opinii diferite.

IV. Punctul de vedere al părților cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

28. Susținerile apelantului-intimat A, cel care a solicitat sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, sunt în sensul că interdicția de înstrăinare de 5 ani se aplică numai înstrăinărilor voluntare, nefiind o excepție de la executarea silită, și nu echivalează cu scoaterea imobilelor achiziționate prin programul "Prima casă" din circuitul civil.

29. Apelantul-contestator statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice, și-a exprimat punctul de vedere în sensul că interdicția de înstrăinare are caracter absolut, din moment ce textul nu distinge între înstrăinarea voluntară și cea forțată. Prin raportare și la prevederile art. 2.329 alin. (2) și (3) din Codul civil, clauza de inalienabilitate atrage pe durata valabilității sale scoaterea din circuitul civil a bunului achiziționat prin programul "Prima casă".

30. După comunicarea raportului, potrivit dispozițiilor art. 520 alin. (10) din Codul de procedură civilă, părțile nu au formulat puncte de vedere.

V. Punctul de vedere al titularului sesizării cu privire la dezlegarea chestiunii de drept

31. Opinia completului de judecată al Tribunalului București - Secția a IV-a civilă este în sensul că, prin dispozițiile art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, legiuitorul român a avut în vedere înstrăinarea în sensul unui act voluntar prin care se transmite dreptul de proprietate al imobilului, nu și vânzarea bunului imobil în cadrul executării silite, care presupune un transfer forțat al dreptului de proprietate din patrimoniul debitorului către o altă persoană în scopul valorificării creanței creditorului urmăritor.

VI. Jurisprudența instanțelor naționale în materie

32. În urma solicitării adresate de către Înalta Curte de Casație și Justiție, instanțele naționale au înaintat hotărârile judecătorești identificate și care prezintă relevanță pentru problema de drept în discuție, precum și punctele de vedere teoretice exprimate de judecători, preconizându-se apariția unei practici judiciare neunitare în această materie.

33. Într-o primă opinie s-a apreciat că interdicția prevăzută la art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 vizează exclusiv înstrăinările voluntare, nu și vânzarea bunului imobil respectiv în cadrul executării silite.

34. În cea de-a doua opinie s-a considerat că prin dispozițiile art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 s-a instituit o clauză de inalienabilitate legală și absolută, în sensul că vizează atât actele de înstrăinare voluntară, cât și actele de înstrăinare silită, ca urmare a declanșării fazei procesuale a executării silite, în măsura în care textul de lege supus interpretării nu face nicio distincție între cele două tipuri de transmitere a dreptului de proprietate.

35. La nivelul Judecătoriei Tulcea a fost identificată o cauză similară, suspendată în temeiul dispozițiilor art. 520 alin. (4) din Codul de procedură civilă.

36. Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Adresa nr. 118/C/149/III-5/2017 din 24 martie 2017, 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 care formează obiectul prezentei sesizări.

VII. Jurisprudența Curții Constituționale

37. Dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2009 nu au făcut obiect al sesizării Curții Constituționale.

VIII. Raportul asupra chestiunii de drept

38. Prin raportul întocmit în cauză, în conformitate cu dispozițiile art. 520 alin. (8) din Codul de procedură civilă, s-a apreciat că nu sunt îndeplinite cumulativ condițiile de admisibilitate pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, potrivit dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură civilă.

39. Asupra rezolvării de principiu a chestiunii de drept sesizate, pentru ipoteza în care completul desemnat în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile ar ajunge la concluzia întrunirii condițiilor de admisibilitate, opinia judecătorilor-raportori a fost în sensul că sintagma "interdicția de înstrăinare a locuinței pe o perioadă de 5 ani", cuprinsă în prevederile art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 se interpretează în sensul că imobilele asupra cărora este instituită interdicția de înstrăinare nu pot face obiectul unei executări silite pornite la cererea unor creditori chirografari, fiind alienabile condiționat de acordul Ministerului Finanțelor Publice și al băncii finanțatoare.

IX. Înalta Curte de Casație și Justiție

40. Examinând sesizarea în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, raportul întocmit de judecătorii-raportori, punctele de vedere formulate de părți și chestiunea de drept ce se solicită a fi dezlegată, constată următoarele:

41. Potrivit dispozițiilor art. 519 din Codul de procedură civilă, "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 dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată".

42. Prin textul de lege citat s-au instituit o serie de condiții de admisibilitate care trebuie să fie

îndeplinite cumulativ, după cum urmează:

- existența unei cauze în curs de judecată;
- cauza care face obiectul judecării 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;
- instanța care sesizează Înalta Curte de Casație și Justiție să soluționeze cauza în ultimă instanță;
- judecarea pe fond a cauzei să depindă de chestiunea de drept a cărei lămurire se cere;
- chestiunea de drept a cărei lămurire se cere să fie nouă;
- 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.

43. Se constată că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate enumerate anterior, întrucât Tribunalul București este legal investit cu soluționarea cererilor de apel formulate de ambele părți din dosar împotriva unei hotărâri pronunțate de judecătoria asupra unei contestații la executare. Titularul sesizării soluționează cauza în ultimă instanță, așa cum rezultă din prevederile art. 718 alin. (1) teza întâi coroborate cu dispozițiile art. 95 pct. 2 și art. 634 alin. (1) pct. 4 din Codul de procedură civilă.

44. Totodată, de dezlegarea chestiunii de drept depinde soluționarea pe fond a cauzei. Astfel, prin contestația formulată împotriva executării silite s-a invocat, printre alte motive de nelegalitate, că imobilul urmărit este insesizabil, fiind instituită asupra acestuia interdicția de înstrăinare prevăzută de dispozițiile art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, punct de vedere însușit de instanța de executare.

45. Prin motivele de apel se susține, în esență, că textul de lege sus-menționat nu presupune decât suspendarea temporară a dreptului de dispoziție al titularului dreptului de proprietate și că imobilul, nefiind scos din circuitul civil, poate face obiectul executării silite. Așa fiind, pentru soluționarea pe fond a căii de atac se impune a statua asupra naturii juridice a interdicției legale temporare de înstrăinare a acestor categorii de imobile, dobândite prin credite garantate de stat, în cadrul programului guvernamental "Prima casă".

46. Cu privire la această chestiune de drept, Înalta Curte de Casație și Justiție nu s-a pronunțat, iar aceasta nu face nici obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.

47. De asemenea este îndeplinită și cerința noutății problemei de drept supuse interpretării, care, conform art. 519 din Codul de procedură civilă, reprezintă o condiție distinctă de admisibilitate.

48. Doctrina și jurisprudența instanței supreme au statuat, în ce privește îndeplinirea elementului de noutate, că este necesar fie ca problema de drept să nu fi făcut obiectul analizei, în interpretarea unui act normativ mai vechi, fie ca această problemă să decurgă dintr-un act normativ recent sau relativ recent prin raportare la data sesizării. Totodată, problema de drept poate fi considerată nouă atunci când nu a mai fost dedusă judecării anterior.

49. Chiar dacă actul normativ în discuție, respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, a fost publicat în Monitorul Oficial al României la data de 4 iunie 2009, astfel că nu poate fi considerat un act nou, se constată că este vorba despre o chestiune de drept cu care instanțele au fost confruntate de curând, așa cum rezultă din examenul jurisprudențial. Prin urmare, nu există o practică judiciară consacrată, astfel că subzistă interesul în formularea unei cereri pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile.

50. Nu în ultimul rând, se constată că textul de lege ridică probleme reale și dificile de interpretare. Normele de tehnică legislativă impun ca actele normative să fie formulate clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, fără a se prejudicia stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor [art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea

I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare]. O normă juridică redactată în termeni neclari poate conduce la soluții diferite în practica judiciară, de natură a afecta securitatea raporturilor juridice deduse judecății. Or, din analiza punctelor de vedere divergente exprimate de instanțele consultate rezultă că este îndeplinită situația premisă a iminenței apariției unei practici judiciare neunitare.

51. În raport cu cele menționate se concluzionează că sunt îndeplinite cumulativ condițiile de admisibilitate prevăzute de art. 519 din Codul de procedură civilă și, prin urmare, se impune declanșarea mecanismului de unificare instituit de acest text de lege, în vederea atingerii dezideratului instituției procesuale, respectiv preîntâmpinarea soluționării diferite a unei probleme de drept de către instanțele judecătorești (control a priori).

52. Deși întrebarea formulată este eliptică, limitându-se la a arăta că se cere interpretarea dispozițiilor art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, față de împrejurarea că Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat, în jurisprudența sa anterioară, că este posibilă evaluarea calității și clarității întrebării și, după caz, reformularea acesteia¹, se constată că titularul sesizării a considerat necesară intervenția mecanismului de unificare pentru dezlegarea următoarei chestiuni de drept: în interpretarea și aplicarea prevederilor art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, imobilele asupra cărora se instituie interdicția de înstrăinare sunt sau nu sesizabile.

¹ Decizia nr. 28/2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 772 din 16 octombrie 2015.

53. În speță, se solicită rezolvarea de principiu a naturii juridice a interdicției legale de înstrăinare a imobilelor dobândite în cadrul programului "Prima casă", în sensul de a stabili dacă în interpretarea și aplicarea prevederilor art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 este interzisă doar încheierea de acte juridice voluntare translativ de proprietate sau interdicția se extinde și asupra vânzării în cadrul procedurii executării silite.

54. Înainte de a intra în analiza propriu-zisă a naturii juridice a interdicției legale temporare de înstrăinare a acestei categorii de bunuri proprietate privată, respectiv imobile cu destinația de locuință dobândite prin credite garantate de stat, se impune a stabili contextul în care legiuitorul a instituit acest caz de indisponibilizare legală și obiectivele urmărite de acesta.

55. Astfel, scopul declarat al adoptării Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2009, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 368/2009, cu modificările și completările ulterioare, a fost acela de implementare de măsuri anticriză, prin deblocarea procesului de creditare și dinamizarea activității de construcții, precum și facilitarea accesului persoanelor fizice la achiziția sau construirea de imobile cu destinația de locuințe prin contractarea de credite garantate de stat. Concret, în limita unui plafon anual al garanțiilor, Ministerul Finanțelor Publice a mandatat Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii să emită garanții în numele și în contul statului, în favoarea băncilor care acordă credite persoanelor fizice pentru achiziția sau construirea unei locuințe, așa cum rezultă din prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009.

56. În esență, Fondul Național de Garantare a Creditelor pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii își asumă obligația, printr-un angajament expres, necondiționat și irevocabil, materializat într-un contract de garantare, să acopere pierderea suportată de finanțator, ca urmare a producerii riscului de credit, constând în neplata de către beneficiar a finanțării garantate [art. 1 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, explicitat prin art. 5 lit. b), e) și f) din anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 717/2009 privind aprobarea normelor de implementare a programului "Prima casă", cu modificările și completările ulterioare].

57. În baza contractului de garantare, asupra imobilelor achiziționate în cadrul acestui program se instituie în favoarea statului român, reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice, precum și în favoarea finanțatorilor, proporțional cu procentul de garantare, un drept de ipotecă legală de rangul I, interdicția de înstrăinare a locuinței pe o perioadă de 5 ani și interdicția de grevare cu sarcini pe toată durata garanției.

58. Așadar, prin art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, a cărui interpretare se solicită prin prezenta sesizare, se instituie, în cadrul unor raporturi juridice complexe, stabilite între stat, banca finanțatoare-împrumutător, pe de o parte, și aceasta din urmă și beneficiarul împrumutat, pe de altă parte, o serie de garanții menite să asigure recuperarea creanțelor statului și ale băncii.

59. Revenind la analiza naturii juridice a acestei interdicții de înstrăinare a unui bun proprietate privată, se impune a preciza că dreptul de proprietate privată constituie obiectul unui regim de protecție de ordin constituțional. Astfel, dreptul de proprietate este garantat, conținutul și limitele acestuia fiind stabilite prin lege, conform art. 44 alin. (1) și (2) din Constituția României.

60. Bunurile proprietate privată nu numai că sunt în circuitul civil general, dar circulația lor rapidă, punerea lor imediată în valoare sunt de natură să asigure însăși vigoarea unei economii de tip concurențial.

61. Potrivit art. 553 alin. (4) din Codul civil, bunurile obiect al proprietății private, indiferent de titular, sunt și rămân în circuitul civil, dacă prin lege nu se dispune altfel.

62. Aceste bunuri pot fi înstrăinate, pot face obiectul unei urmăriri silite și pot fi dobândite în orice alt mod prevăzut de lege. Prin urmare, dreptul de proprietate fiind un drept fundamental, exercițiul său nu poate fi restrâns decât prin lege și numai dacă se impune, în condițiile art. 53 din Constituția României, restrângerea nu poate fi decât temporară și proporțională cu situația care a determinat-o, fără a atinge însăși existența dreptului².

² A se vedea, în acest sens, și Decizia Curții Constituționale nr. 6 din 11 noiembrie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 48 din 4 martie 1993.

63. În acest context se impune a stabili natura juridică a unei astfel de interdicții legale temporare de înstrăinare având ca obiect un bun proprietate, privată, respectiv dacă reprezintă o incapacitate legală de a înstrăina instituită intuitu personae, în considerarea titularului dreptului de proprietate, sau, dimpotrivă, constituie o indisponibilizare legală, instituită intuitu rei, adică în considerarea naturii, destinației sau situației juridice speciale a acelui bun.

64. O atare analiză este utilă, întrucât conduce la dezlegarea chestiunii de drept deduse spre rezolvare, anume dacă imobilele dobândite în condițiile acestei legi speciale sunt sau nu sesizabile în perioada în care este incidentă interdicția de înstrăinare.

65. Astfel, între incapacitățile civile de a înstrăina și/sau a dobândi și interdicțiile legale de înstrăinare a unor bunuri există deosebiri importante.

66. Ca domeniu de aplicare, incapacitățile civile de a înstrăina și/sau a dobândi sunt fie interdicții generale de a încheia anumite categorii de acte civile (incapacitățile de exercițiu), fie interdicții speciale de a încheia anumite acte civile (incapacitățile speciale de folosință). Or, inalienabilitățile sunt interdicții de a înstrăina anumite categorii de bunuri.

67. După finalitatea lor, incapacitățile civile sunt măsuri de protecție sau cu caracter de sancțiune, instituite intuitu personae, în considerarea persoanei declarate incapabile de a încheia acte de înstrăinare sau dobândire, în vreme ce cazurile de inalienabilitate fiind instituite propter rem, fie în considerarea naturii sau destinației bunurilor, fie în considerarea situației lor juridice speciale, sunt destinate să asigure folosirea bunurilor conform destinației sau naturii lor ori în vederea realizării obiectivelor urmărite de legiuitor.

68. În funcție de gradul de opozabilitate, incapacitățile civile pot fi absolute (institute între incapabil și toate celelalte persoane) sau relative (stabilite între persoane, pe de altă parte). Indisponibilizările legale sunt, dimpotrivă, interdicții absolute de înstrăinare, în afară de cazul când prin lege s-ar dispune altfel, întrucât sunt instituite intuitu rei, iar nu în considerarea persoanei. Spre exemplu, sunt incapacități absolute incapacitățile speciale de folosință prevăzute de art. 988 și de art. 1.653 alin. (1) din Codul civil, precum și incapacitățile de exercițiu propriu-zise. Incapacitățile relative sunt numai incapacitățile speciale de folosință, cum sunt cele prevăzute de art. 1.654 din Codul civil.

69. Se poate observa că incapacitățile civile sunt limite ale capacității civile de folosință sau de exercițiu ale persoanei fizice sau persoanei juridice, în vreme ce cazurile de inalienabilitate sunt îngrădiri ale dreptului de proprietate, și anume ale dreptului de dispoziție (jus abutendi). Sub acest aspect, față de precizările făcute mai sus, bunurile proprietate privată nu pot fi declarate inalienabile decât temporar, proporțional cu situația ce a determinat această restrângere de drepturi, pe când îngrădirea capacității de folosință a persoanei poate fi dispusă și pe durată nedeterminată, nefiind vorba de restrângerea exercițiului unui drept subiectiv civil determinat, ci de limitarea vocației de a dobândi un drept subiectiv civil.

70. Incapacitățile civile încetează fie prin abrogarea normei prohibitive, fie prin încetarea cauzei sau împrejurării în temeiul căreia au fost stabilite (ajungerea la majorat, încetarea calității de magistrat, grefier, practician în insolvență ș.a.m.d.), fie prin decesul persoanei incapabile. Or, indisponibilitatea unui bun încetează când este reintrodus în circuitul civil, prin abrogarea interdicției legale, prin împlinirea termenului pentru care fusese instituită sau, după caz, în momentul în care bunul este distrus sau demolat.

71. Față de cele mai sus arătate, interdicția de înstrăinare instituită prin dispozițiile art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 este o inalienabilitate prevăzută propter rem, luată în considerația bunului (intuitu rei), iar nu a persoanei titulare a dreptului, nefiind o simplă incapacitate specială de înstrăinare a locuinței, stabilită intuitu personae. Astfel, orice interdicție de înstrăinare instituită intuitu personae, fie că are caracter absolut, fie că are caracter relativ, are drept scop ocrotirea intereselor persoanelor incapabile față de abuzurile terților sau, după caz, ocrotirea intereselor titularului dreptului față de abuzurile persoanelor aflate în anumite situații speciale ce pot influența condițiile vânzării.

72. Or, scopul urmărit de legiuitor prin instituirea acestei interdicții de înstrăinare [interdicție înscrisă, de altfel, și în textul alin. (7)¹ și alin. (7)² ale art. 1, ce stipulează același ansamblu de garanții nu numai în cazul locuințelor achiziționate, ci și în cazul locuințelor ce urmează să se construiască de către beneficiari individuali sau prin asociații fără personalitate juridică] a fost total diferit. Astfel, creanțele rezultate din garanțiile acordate și plătite instituțiilor de credit în cadrul programului sunt asimilate creanțelor bugetare, iar recuperarea acestora se realizează potrivit prevederilor Codului de procedură fiscală, așa cum rezultă din dispozițiile art. 1 alin. (8)-(10) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009, potrivit cărora:

"(8) Creanțele rezultate din garanțiile acordate și plătite instituțiilor de credit în cadrul Programului sunt asimilate creanțelor bugetare a căror recuperare se efectuează de către Agenția Națională de Administrare Fiscală, conform procedurii reglementate de Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care se aplică în mod corespunzător.

(8)¹) Dispozițiile art. 242 alin. (3) din Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, nu sunt aplicabile în cazul executării silite pentru stingerea creanțelor datorate bugetului de stat rezultate din executarea garanțiilor emise în numele și în contul statului în favoarea băncilor care acordă credite persoanelor fizice pentru achiziția sau construirea unei locuințe în cadrul Programului.

(9) Valorificarea bunului care face obiectul contractului de garanție, în cadrul procedurii de

executare silită prevăzute la alin. (8), se efectuează de către organele competente ale Agenției Naționale de Administrare Fiscală.

(10) Sumele încasate potrivit prevederilor alin. (9), (10²) și (10³) sunt venituri ale bugetului de stat, proporțional cu procentul de garantare stabilit potrivit alin. (3³)"

73. În acest context, scopul instituirii interdicției de înstrăinare ce face obiectul analizei de față a fost acela ca, alături de celelalte garanții instituite de legiuitor (ipoteka legală și interdicția de grevare cu alte sarcini), să asigure satisfacerea în proporție cât mai mare a creanței bugetare ce se naște în cadrul acestor raporturi juridice complexe. Or, din această perspectivă, realizarea obiectivelor urmărite de legiuitor ar fi eludată în situația în care s-ar accepta că indisponibilizarea imobilului a fost stabilită în considerarea persoanei titulare a dreptului și, fiind o simplă incapacitate specială de a înstrăina, sunt interzise doar actele juridice voluntare translativ de proprietate, nu și vânzarea silită, realizată în cadrul unei proceduri publice. Este lesne de observat că înstrăinarea prin acte juridice între vii a imobilului, categorie în care intră și vânzarea silită, are ca efect reducerea șansei de realizare a creanței bugetare, fie și prin diminuarea sumelor cuvenite bugetului de stat cu cuantumul cheltuielilor de executare.

74. De altfel, prin alte legi speciale au mai fost instituite asemenea limite ale exercițiului prerogativei dispoziției juridice privitor la bunuri proprietate privată dobândite în condițiile prevăzute de aceste legi. Unele din aceste dispoziții legale sunt aplicabile și după intrarea în vigoare a noului Cod civil, cum ar fi interdicția de înstrăinare a locuințelor cumpărate cu credite de la Casa de Economii și Consemnațiuni, care nu pot vândute fără autorizarea prealabilă a finanțatorului până la rambursarea integrală a creditului (art. 12 din Decretul-lege nr. 61/1990 privind vânzarea de locuințe construite din fondurile statului către populație, cu modificările și completările ulterioare), interdicția de înstrăinare a investițiilor imobiliare realizate prin acordarea de credite ipotecare, fără acordul scris și prealabil dat de creditorul ipotecar (art. 5 din Legea nr. 190/1999 privind creditul ipotecar pentru investiții imobiliare, cu modificările și completările ulterioare).

75. Până la intrarea în vigoare a actualului Cod civil au existat și alte indisponibilizări legale ale unor imobile, terenuri și construcții, dobândite în temeiul unor legi speciale, respectiv cele referitoare la locuințele dobândite de chiriași în temeiul Legii nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe, trecute în proprietatea statului, cu modificările ulterioare - art. 9 alin. (8) -, la terenurile atribuite în conformitate cu dispozițiile art. 19 alin. (1), art. 21 și art. 43 din Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare (art. 32 din lege).

76. Aceste dispoziții legale au fost abrogate expres prin art. 230 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, cu modificările și completările ulterioare, însă pentru analiza de față prezintă relevanță cele statuate prin Decizia nr. LXXIX din 5 noiembrie 2007 a Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secțiunile Unite, pronunțată în recurs în interesul legii, cu privire la interpretarea și aplicarea art. 9 alin. 8 din Legea nr. 112/1995.

77. Astfel, prin decizia menționată, instanța supremă a stabilit că interdicția de înstrăinare instituită prin acest text de lege nu echivalează cu scoaterea din circuitul civil a imobilului și că, prin urmare, acesta poate constitui obiect al executării silite.

78. Această interpretare este folosită ca argument în sprijinul opiniei că indisponibilizarea locuințelor prevăzută de art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 nu împiedică vânzarea la licitație a acestora, în cadrul executării silite, pornite la cererea unui creditor chirografar.

79. Se constată însă că motivele pentru care Înalta Curte de Casație și Justiție a ajuns la această concluzie nu subzistă în cadrul sesizării de față. S-a reținut, în esență, că indisponibilizarea pe o perioadă determinată, de 10 ani, a urmărit să restricționeze eventualele tendințe speculative cu asemenea imobile achiziționate în condiții speciale, de regulă avantajoase pentru dobânditori. Or,

finalitatea textului ce face obiectul sesizării de față este diferită, constând, așa cum s-a reținut în precedentele considerente, în asigurarea satisfacerii creanței bugetare. Șansele de realizare a creanței, prin conservarea imobilului în patrimoniul beneficiarului programului "Prima casă" o perioadă determinată de timp, de 5 ani, ar fi în egală măsură zădărnice atât prin înstrăinarea bunului în baza unor acte juridice voluntare, cât și prin vânzarea lui pe calea executării silite.

80. Un alt argument în susținerea opiniei că prevederile art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 nu instituie un caz de inalienabilitate și insesizabilitate temporară și absolută, ci doar o incapacitate de drept civil, o indisponibilizare intuitu personae, constă în aceea că, înăuntrul termenului de 5 ani, este posibilă totuși înstrăinarea imobilului, cu acordul sau, după caz, din inițiativa Ministerului Finanțelor Publice și a băncii finanțatoare.

81. Este adevărat că prin prevederile art. 1 alin. (7⁴) - (7¹¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 s-au instituit o serie de excepții de la prevederile alin. (7)-(7²) ale aceluiași articol. Însă, inalienabilitatea unor bunuri nu înseamnă că ele sunt indisponibile total, ci ea cunoaște grade diferite, în funcție de natura, destinația sau situația concretă a bunurilor scoase din circuitul civil.

82. În speță, dat fiind scopul instituirii interdicției de înstrăinare, obiectivul urmărit de legiuitor, de garantare a realizării atât a creanței bugetare, cât și a creanței băncii finanțatoare, imobilele sunt inalienabile parțial sau, altfel spus, sunt alienabile condiționat de acordul Ministerului Finanțelor Publice și al băncii finanțatoare.

83. În sfârșit, s-a mai susținut că, potrivit art. 2.376 din Codul civil, actele de dispoziție asupra imobilului ipotecat sunt valabile chiar dacă cel care a dobândit bunul cunoaște stipulația din contractul de ipotecă ce interzice transferul, astfel că interdicția de înstrăinare stipulată de textul de lege analizat nu poate avea nicio consecință câtă vreme asupra imobilului s-a constituit o ipotecă. Un atare argument este străin de chestiunea de drept ce face obiectul analizei întrucât, în speță, este vorba de un caz de inalienabilitate legală, fiind stabilit prin lege, iar nu prin voința părților, respectiv printr-o clauză de inalienabilitate inclusă într-un contract de ipotecă.

84. Așa fiind, este corectă opinia că, după cum rezultă în mod explicit din prevederile art. 2.329 alin. (2) din Codul civil, bunurile care sunt, potrivit legii, inalienabile sunt și insesizabile. Cum, potrivit art. 2.324 alin. (2) din Codul civil, nu pot face obiectul garanției comune a creditorilor bunurile insesizabile, rezultă că imobilele dobândite în cadrul programului "Prima casă" nu pot face obiectul executării silite, pornite la cererea unui creditor chirografar, pe o perioadă de 5 ani de la data achiziționării acestora.

85. Concluzionând, se reține că interdicția de înstrăinare prevăzută de art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 este un caz de inalienabilitate legală, specială, deoarece vizează anumite imobile, achiziționate sau construite în condițiile legii speciale, prin credite garantate de stat. Totodată, este un caz de indisponibilitate parțială, întrucât locuințele în discuție pot fi înstrăinate cu acordul Ministerului Finanțelor Publice și al băncii finanțatoare, dacă sunt îndeplinite condițiile stipulate de lege, inclusiv prin vânzare forțată, în cadrul executărilor silite pornite de către cei doi creditori sus-arătați. În fine, inalienabilitatea are caracter temporar, imobilele neputând fi înstrăinate o perioadă de 5 ani.

86. Față de cele anterior expuse, interpretarea dispozițiilor art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 este în sensul că imobilele asupra cărora este instituită interdicția de înstrăinare nu pot face obiectul unei executări silite pornite la cererea unor creditori chirografari, fiind alienabile condiționat de acordul Ministerului Finanțelor Publice și al băncii finanțatoare.

87. Pentru considerentele arătate, în temeiul art. 521, cu referire la art. 519 din Codul de procedură civilă,

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În numele legii

D E C I D E:

Admite sesizarea formulată de Tribunalul București - Secția a IV-a civilă în Dosarul nr. 27.932/303/2015 privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, stabilește că:

Sintagma "interdicția de înstrăinare a locuinței pe o perioadă de 5 ani", cuprinsă în prevederile art. 1 alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2009 privind unele măsuri în vederea implementării programului "Prima casă", aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 368/2009, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că imobilele asupra cărora este instituită interdicția de înstrăinare nu pot face obiectul unei executări silite pornite la cererea unor creditori chirografari, fiind alienabile condiționat de acordul Ministerului Finanțelor Publice și al băncii finanțatoare.

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

Pronunțată în ședință publică, astăzi, 15 mai 2017.

VICEPREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
GABRIELA ELENA BOGASIU

Magistrat-asistent,
Mihaela Lorena Mitroi