

TRIBUNALUL COVASNA
SECȚIA CIVILĂ

Dosar nr. 196/119/2021

Completul de fond specializat în soluționarea cauzelor
în materia contencios administrativ și fiscal

SENTINȚA CIVILĂ NR. 646/2021

Ședința publică din 25 iunie 2021

Instanța constituită din:

PREȘEDINTE: VELICAN IOAN ADRIAN
GREFIER: TODOR LOREDANA VASILICA

Pe rol, se află pronunțare cauzei Contencios administrativ și fiscal privind pe reclamantul PREFECTUL JUDEȚULUI COVASNA în contradictoriu cu partea pârâtă CONSILIUL JUDEȚEAN COVASNA, având ca obiect „acțiune prefect – tutelă administrativă”.

La apelul nominal făcut în ședința publică, la pronunțare se constată lipsa părților.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, după care:

Instanța constată că dezbaterile asupra cauzei de față au avut loc în ședința publică de la 04 iunie 2021, susținerile și concluziile părților au fost consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, încheiere care face parte integrantă din prezenta, când instanța, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea pentru data de 18 iunie 2021 și ulterior pentru astăzi, 25 iunie 2021.

TRIBUNALUL

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată la Tribunalul Covasna sub nr.196/119/2021 din data de 03.03.2021, reclamantul Prefectul Județului Covasna în contradictoriu cu Consiliul Județean Covasna a solicitat anularea HCL nr. 2 din 14 ianuarie 2021 privind aprobarea asocierii Județului Covasna prin Consiliul Județean Covasna cu Municipiului Sfântu Gheorghe și Fundația Sapienia în vederea realizării în comun a unui centru multifuncțional în municipiul Sfântu Gheorghe.

În motivele cererii se arată că prin art. 1 din Hotărârea nr. 2/2021 se aprobă asocierea Județului Covasna prin Consiliul Județean Covasna cu Municipiului Sfântu Gheorghe și Fundația Sapienia în vederea realizării în comun a unu centru multifuncțional în Municipiul Sfântu Gheorghe.

Prin art. 2 din hotărâre se aprobă obiectul contractului de asociere, prevăzut în anexă.

Temeiurile juridice pe baza cărora hotărârea a fost adoptată sunt următoarele:

- Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale

- Art. 173 alin.1 lit. b, d și e, alin.5 lit. d și alin.7 lit. a și c din OUG nr. 57/2019 privind

Codul administrativ.

Părțile semnatare își exprimă acordul pentru:

- alipirea a 8 parcele de teren, din care 6 sunt în proprietatea exclusivă (după caz, publică sau privată) a Municipiului Sf. Gheorghe, 1 parcelă este în cotă-parte de 549/1000 în proprietatea publică a Municipiului Sf. Gheorghe, 1 parcelă este în cotă-parte de 451/1000 în proprietatea publică a Județului Covasna, iar 1 parcelă este în proprietatea Fundației Sapienia (pct. 2.2. din contract).

- demolarea construcțiilor aflate pe aceste terenuri (pct. 2.2. din contract).

- fiecare parte va deveni coproprietar al parcelei de teren nou create prin alipire, în cota parte aferenta, stabilită după întinderea dreptului de proprietate avut anterior alipirii (pct. 2.2. din contract).

- cheltuielile aferente operațiunilor cadastrale de alipire vor fi suportate de asociați în funcție de cota lor de proprietate asupra terenurilor puse la dispoziția asocierii (pct. 2.2. din contract). • contribuția financiară a părților pentru realizarea obiectivului denumit generic "centru multifuncțional" se va stabili după aprobarea documentației tehnico-economice de către părțile contractante, conform devizului generat anexă a studiului de fezabilitate (pct. 2.3. din contract).

- toate hotărârile cu privire la pregătirea și realizarea obiectivului de investiție se iau prin votul unanim al părților (pct. 2.4. din contract).

- Municipiul Sf. Gheorghe va fi liderul asocierii (pct. 2.4. din contract).

- După finalizare, obiectivul va intra în proprietatea comună a părților în cota de proprietate stabilită în funcție de contribuția lor la realizarea acestuia.

Totodată, potrivit pct. 4.1.5 din contract, municipiul Sfântu Gheorghe se angajează să aprobe, prin autoritatea deliberativă, participarea cu o contribuție financiară reprezentând cofinanțarea proprie potrivit devizului general

Printre drepturile și obligațiile Fundației Sapiientia, conform celor specificate la pct. 4.3.11. din contract se regăsește mențiunea potrivit căreia "în situația în care finanțatorul Fundației Sapiientia solicită înscrierea unei ipoteci și a interdicției de înstrăinare și grevare asupra cotei părți a Fundației din imobilul care se va edifica, pentru garantarea realizării celor cuprinse în contractul de finanțare, iar legea română permite, partenerii de asociere vor exprima acordul lor cu înscrierea acestei ipoteci și a interdicției de înstrăinare și grevare, în cartea fundară."

Conform pct. 6.1 din contract, "fiecare coproprietar va fi titularul exclusiv al unei cote-părți din dreptul de proprietate asupra terenului, respectiv în mod distinct asupra clădirii, în funcție de contribuția efectivă a acestora la realizarea obiectivului de investiție ... Cotele de proprietate aferente unităților administrativ-teritoriale intră în proprietatea publică sau privată, după caz a acestora, iar cotele de proprietate aferente Fundației Sapienți a intră în proprietatea privată a acesteia."

Părțile de angajează să mențină destinația imobilului pe o durată de 99 de ani după care pot dispune de cotele lor părți.

1. Din analiza documentației aferente hotărârii rezultă că aceasta reprezintă doar o manifestare de voință care nu produce efecte juridice, deși actul aprobat îmbracă forma unei convenții, relațiile contractuale sunt incerte.

Nu este stipulată contribuția financiară a fiecărui asociat, conform exigențelor impuse de art. 14 alin. 3 și 4 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, potrivit căreia "nici o cheltuială nu poate fi înscrisă în bugetele prevăzute la art. 1 alin. 2 și nici nu poate fi angajată și efectuată din aceste bugete, dacă nu există baza legală pentru respectiva cheltuială, respectiv "nici o cheltuială din fonduri publice locale nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este aprobată potrivit legii, și dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare."

Pentru a se justifica legal alocarea de fonduri din bugetul local, permisă de normele legale amintite, este necesar ca actul administrativ să reflecte în mod lipsit de echivoc contribuția Municipiului Sfântu Gheorghe la asigurarea fondurilor necesare realizării investiției.

Nu este legală asumarea unor obligații cu caracter general, de plată din bugetul local a unor sume de bani, fără precizarea expresă a bazei legale și a destinației acestora.

Potrivit pct. 2.2. din contract, părțile își exprimă acordul pentru alipirea terenurilor identificate în anexa nr. 1. Analizând datele de identificare ale celor 8 parcele de teren, conform extraselor de carte funciară, se poate observa că:

- terenul în suprafață de 340 mp identificat prin CF nr. 23709 Sf. Gheorghe este în proprietatea publică a municipiului Sfântu Gheorghe (pe teren se află o construcție, iar asupra întregului imobil este înscris dreptul de administrare în favoarea Casei de Cultură Konya Adam)

- terenul fără construcții în suprafață de 468 mp, identificat prin CF nr. 40703 Sf. Gheorghe este în proprietatea publică a municipiului Sfântu Gheorghe

- terenul fără construcții în suprafață de 653 mp, identificat prin CF nr. 40698 Sf. Gheorghe este în proprietatea privată a municipiului Sfântu Gheorghe
- terenul în suprafață de 1394 mp, identificat prin CP nr. 23133 Sf. Gheorghe este în cotă-parte de 549/1000 în proprietatea publică a municipiului Sfântu Gheorghe, cota-parte de 451/1000 fiind în proprietatea publică a Județului Covasna. Pe teren se află o construcție.
- terenul fără construcții în suprafață de 86 mp, identificat prin CF nr. 34764 Sf. Gheorghe este în proprietatea privată a municipiului Sfântu Gheorghe
- terenul în suprafață de 864 mp, identificat prin CF nr. 38413 Sf. Gheorghe este în proprietatea privată a municipiului Sfântu Gheorghe. Pe teren se află o construcție denumită casă de rugăciune.
- terenul în suprafață de 6161 mp, identificat prin CF nr. 33617 Sf. Gheorghe este în proprietatea privată a municipiului Sfântu Gheorghe. Pe teren se află o construcție cu 1 niveluri.
- terenul în suprafață de 322 mp, identificat prin CF nr. 27082 Sf. Gheorghe este în proprietatea Fundației Sapiaentia. Pe teren se află o construcție.

Se arată că se aprobă alipirea a 3 terenuri proprietate publică cu 5 terenuri proprietate privată, situație inadmisibilă, potrivit coroborării prevederilor art. 25 și art. 27 din Legea nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare, în condițiile lipsei unor stipulații privind modificarea regimului juridic al proprietății.

Se creează premisele unei coproprietăți comune asupra unui imobil - teren, în suprafață de 10288 mp, din care doar 322 mp aparține partenerului privat, precum și asupra unei construcții viitoare identificate generic prin denumirea "centru multifuncțional", fără o fundamentare prealabilă a actului decizional.

2. În dezacord cu prevederile art. 286, alin. 1 și 4 și ale anexei nr. 4, pct. 5 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, nu se respectă regimul juridic al proprietății publice: atât terenul rezultat din alipire, cât și construcția care se va edifica, trebuie să aparțină de drept proprietății publice, după caz, a Municipiului Sfântu Gheorghe și a Județului Covasna.

Se arată că destinația "centrului multifuncțional" astfel cum rezultă din Referatul de aprobare nr. 12.784/2020 al Președintelui Consiliului Județean Covasna și din Raportul de specialitate nr. 1908/2020 al Direcției juridice, este evident că: "edificarea unui centru multifuncțional în scopul creșterii și dezvoltării infrastructurii instituțiilor de interes public local, județean, de cultură, centrelor destinate tinerilor, studenților, ș.a.

Centrul multifuncțional va adăposti printre altele sediul Bibliotecii Județene Covasna și cel al Ansamblului de Dansuri trei Scaune ale căror clădiri trebuie să facă parte obligatoriu, ope legis, din domeniul public al unității administrativ teritoriale.

3. Regimul juridic al coproprietății, respectiv al proprietății publice, astfel cum este reglementat prin art. 631-645 și ale art. 858-864 din Codul civil, nu face posibilă existența coproprietății publice și private asupra aceluiași imobil.

4. Nu în ultimul rând, din coroborarea prevederilor art. 861, 862 cu prevederile art. 2351 din Codul civil, rezultă imposibilitatea instituirii unei ipoteci asupra bunurilor proprietate publică. Astfel, specificațiile de la pct. 4.3.11. din contract privind posibilitatea înscrierii unei ipoteci și a interdicției de înstrăinare și grevare asupra cotei părți a Fundației Sapiaentia sunt nelegale.

5. Intenția Consiliului județean Covasna de a realiza în comun cu Municipiul Sfântu Gheorghe și Fundația sapientia un centru multifuncțional ar fi putut să îmbrace forma unui parteneriat public-privat, în condițiile OUG nr. 39/2018 privind parteneriatul public-privat.

Trebuie avut în vedere în special următoarele etape în mod obligatoriu, potrivit art. 17 din OUG nr. 39/2018:

"a) realizarea de către partenerul public o unui studiu de fundamentare;

b) aprobarea studiului de fundamentare de către Guvern pentru proiectele administrației publice centrale sau, după caz, de către autoritățile deliberative pentru proiecte ale administrației publice locale;

c) parcurgerea procedurii de atribuire a contractului de parteneriat public-privat;

d) aprobarea contractului de parteneriat public-privat rezultat în urma finalizării negocierilor și inițializat de către părți de către Guvern pentru proiectele administrației publice centrale sau, după caz, de către autoritățile deliberative pentru proiecte ale administrației publice locale;

e) semnarea contractului de parteneriat public-privat;

f) îndeplinirea tuturor condițiilor suspensive prevăzute în contractul de parteneriat public-privat, inclusiv o închiderii financiare. "

Totodată, proiectul Contractului de asociere aprobat prin Hotărârea nr. 2/2021 vine în contradicție și cu alte prevederi cuprinse în OUG nr. 39/2018, cum ar fi:

- dreptul partenerului public de a modifica unilateral anumite părți ale contractului și dreptul partenerului public de a denunța unilateral contractul (art. 32, lit. r)

- regimul juridic al bunurilor (art. 37)

- interdicția partenerului privat de a cesiona sau greva cu sarcini drepturile și obligațiile proprii născute din contractul de parteneriat public-privat, bunuri care trebuie să revină libere de sarcini în proprietatea partenerului public (art. 38 și 42).

De altfel, din însăși definiția parteneriatului public-privat, cuprinsă în prevederile art. 1, alin. 2 din OUG nr. 39/2018, rezultă faptul ca acesta are ca obiect realizarea sau, după ca2, reabilitarea și/sau extinderea unui bun sau a unor bunuri care vor aparține patrimoniului partenerului public.

În consecință, reclamantul solicită admiterea cererii și anularea HCL nr. 2/2021.

În drept se invocă prevederile art. 123, alin. 5 din Constituția României, art. 255, alin. 1 și 2 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, art. 3, alin. 1 și 3 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

În probațiune s-au depus înscrisuri.

Pârâtul Consiliul Județean Covasna a depus întâmpinare la data de 7 aprilie 2021 prin care a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată.

În motivarea întâmpinării se arată prin Hotărârea Consiliului Județean Covasna nr. 2/2021 privind aprobarea asocierii Județului Covasna prin Consiliul Județean Covasna cu Municipiul Sfântu Gheorghe prin Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe și Fundația Sapienția în vederea realizării în comun a unui Centru multifuncțional în municipiul Sfântu Gheorghe, s-a materializat manifestarea de voință de a așeza bazele elementare în vederea realizării în comun a unui obiect de investiție.

Orice manifestare de voință produce efecte juridice valabile, mai mult, manifestarea de voință este un acord de voință exprimat de a produce efecte juridice. Acordul de voință între părți este totdeauna necesar și totodată suficient în vederea formării unui contract, acordul fiind un izvor de obligații prin care se angajează din punct de vedere juridic, iar părțile sunt libere să încheie orice contract și să determine conținutul acestuia, în limitele impuse de lege, de ordinea publică și de bunele moravuri.

Voința Consiliului Județean Covasna se manifestă printr-o hotărâre cu privire la intenția de a săvârși acte succesive producătoare de efecte juridice, acțiuni conștiente îndreptate spre realizarea unui scop stabilit, care implică, în mod necesar, exteriorizarea consimțământului prin semnarea contractului de asociere.

Hotărârea Consiliului Județean Covasna nr. 2/2021 va fi adusă la îndeplinire prin semnarea contractului de asociere, contract care va produce efecte juridice și anume va reprezenta instrumentul de exteriorizare a consimțământului părților de a întreprinde pașii necesari și de a pune bazele necesare realizării scopului propus.

Relația contractuală între părțile semnate sunt certe, acest contract de asociere reprezintă primul pas din șirul lung de pași ce vor urma și fiecare pas va fi însoțit de o aprobare prealabilă a acestuia din partea autorităților deliberative, așa cum și unde prevede legea.

Pașii propuși, respectiv demolarea construcțiilor și alipirea parcelelor de teren, realizare investiției implică, deci, aprobarea a mai multor studii și documentații de specialitate prin hotărâri ale autorităților deliberative, fiind urmată de includerea sumelor aferente necesare pentru realizarea acestora în bugetul județului, precum și în programul anual al achizițiilor publice.

Contribuția financiară concretă se va aproba prin hotărâre a consiliului județean, respectiv local, pe baza devizului general anexă a studiului de fezabilitate, aprobat prin hotărâre a consiliului județean, moment în care va fi precizat exact baza legală și destinația acesteia.

Inventarul bunurilor, care în mod inevitabil se modifică în momentul în care se materializează scopul propus, va reflecta apartenența imobilului în domeniul public sau privat al județului Covasna, în condițiile legii. Prin contractul de asociere nu se urmărește delimitarea exactă a domeniului public și privat, în vreme ce nici nu există un imobil existent, doar o înțelegere pentru un viitor proiect - Nu există o reglementare specifică și nici una generală care să reglementeze situația existenței coproprietari publice și private asupra aceluiași imobil, mai mult Codul civil nu face imposibilă existența coproprietari publice și private asupra aceluiași imobil, luând în considerare faptul că și în momentul de față există mai multe situații în județ de acest gen. După finalizarea scopului propus se va însuși o convenție prin care vor fi precizate drepturile și obligațiile fiecărei părți în limita cotelor-părți deținute. Schimbarea destinației imobilului este posibilă oricând. În condițiile legii.

Viitorul centru multifuncțional va fi în așa fel structurat încât să îndeplinească toate cerințele legale, precum și să satisfacă cele preconizate.

În ceea ce privește instituirea unei ipoteci asupra bunului imobil, fiecare coproprietar este titularul exclusiv al unei cote-părți din dreptul de proprietate asupra bunului respectiv și poate dispune în mod liber de această cotă-parte, în lipsă de stipulație contrară. Oricum prin contractul de asociere nu se constituie o ipotecă asupra unui imobil, dacă în viitor se ivește o astfel de situație, se va proceda în conformitate cu prevederile legale.

Contractul de asociere ce urmează să fie semnat reprezintă doar o manifestare de voință, ridicat la nivel de hotărâre prin care s-a creat o bază legală de a porni spre scopul propus, ceea ce se află în mod indubitabil în cadrul legal.

Având în vedere cele expuse mai sus solicită respingerea acțiunii ca nefondată,

În drept, s-a invocat Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare, respectiv cele invocate în prezenta cerere.

În probațiune s-a solicitat înscrisurile la care am făcut referire și anexate prezentei, alte probe la nevoie.

Analizând cererea de chemare în judecată, apărările formulate în cauză, documentele și probele administrate în cauză, Tribunalul reține următoarele:

Prin Hotărârea nr.2 din 14 ianuarie 2021, Consiliului Județean Covasna a hotărât aprobarea asocierii Județului Covasna prin Consiliul Județean Covasna cu Municipiului Sfântu Gheorghe și Fundația Sapiientia în vederea realizării în comun a unui Centru multifuncțional în Municipiul Sfântu Gheorghe(f.9).

Prin art. 2 din hotărâre s-a aprobat proiectul contractului de asociere.

Se reține că în preambulul hotărârii atacate, pârâtul Consiliul Județean Covasna a reținut ca temeiuri de drept pentru aprobarea acesteia dispozițiile Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, prevederile art.173 alin.1 lit. b, d, și e, alin.5 lit. d și alin.7 lit. a și c, precum art. 196 alin.1 lit. a din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

Pentru aprobarea acestei hotărâri, pârâtul Consiliul Județean Covasna a făcut trimitere la :

- Raportul comun al direcției juridice și dezvoltarea teritoriului și al Direcției economice și avizele comisiilor din cadrul Consiliului Județean Covasna,
- adresa Ansamblului de dansuri trei Scaune nr. 92/03.03.2020,
- adresa Bibliotecii Județene "Bod Peter" + Bod Peter Magyei Konyvtar nr. 105/06.03.2020,
- adresele Primăriei Municipiului Sfântu Gheorghe nr. 64.371/18.11.2020 și nr. 2418/12.01.2021.

Pentru verificarea legalității hotărârii nr. 2/2021, instanța urmează să analizeze și anexele acesteia, ce fac parte integrantă din conținutul ei, întrucât numai prin aceste anexe se cunoaște intenția părților în asocierea despre care se face vorbire în art. 1 din hotărâre, scopul asocierii, contribuția entității, precum drepturile și obligațiile fiecăreia.

Astfel, se constată că prin Anexa nr. 2 la hotărâre s-a aprobat proiectul contractului de asociere ce are ca obiect :

- asocierea părților în scopul finanțării și realizării în comun a unui „Centru multifuncțional” pe terenurile proprietatea acestora, aduse a dispoziția asocierii, conform datelor identificate în Anexa 1, pentru facilitarea activităților cultural-educative și de tineret, ale unor instituții publice de interes local și județean, respectiv în scopul exploatării centrului multifuncțional realizat în conformitate cu prevederile contractului.

- pentru realizarea obiectivului, părțile își exprimă acordul pentru alipirea terenurilor identificate în Anexa 1 la contract aduse la dispoziția asocierii, în condițiile documentației topografice de alipire, ce se va întocmi după demolarea construcțiilor aflate pe aceste terenuri, fiecare parte devenind coproprietar al parcelei de teren nou create prin alipire, în cotă aferentă, stabilită după întinderea dreptului de proprietate avut anterior alipirii.

- contribuția financiară a părților pentru realizarea obiectivului stabilit se va stabili după aprobarea documentației tehnico-economice de către părțile contractante, conform devizului general anexat la studiu de fezabilitate.

- contractul de asociere nu creează o persoană juridică nouă,

- după finalizare, obiectivul de investiții va intra în proprietatea comună a părților în cotă de proprietate stabilită în funcție de contribuția lor la realizarea acestuia.

Se reține că în Anexa 1 la HCL nr. 2/2021 sunt descrise imobilele aflate în proprietatea Municipiului Sfântu Gheorghe, ale Județului Covasna și terenul aflat în proprietatea Fundației Sapienția (f.13).

Din extrasele de carte funciară depuse la dosar reiese că imobilele enumerate în Anexa 2 la HCL fac parte din domeniul public sau privat al celor două entități publice, iar imobilul propus a fi alipit proprietatea Fundației Sapienția înscris în CF nr. 27082 Sfântu Gheorghe în suprafață de 322 mp face parte din domeniul privat al acestei persoane (f.17).

Plecând de la prevederile de drept indicate de pârât în conținutul HCL nr. 2/2021, instanța constată că ele se referă numai la atribuțiile Consiliului Județean fără să facă trimiteri și la prevederile de drept material care reglementează în mod concret modalitatea în care se poate realiza asocierea pârâtei cu o persoană juridică de drept privat, a modalităților în care se realizează alipirea terenurilor fiecărei entității ce se asociază, a modului în care acestea devin coproprietari, etc. și a tuturor celorlalte drepturi și obligații pe care pârătele le-a enumerat în proiectul de contract de asociere.

În ceea ce privește operațiunea de alipirea mai multor terenuri ce aparțin unor proprietari diferiți și cu regim juridic diferit, în sensul că unele terenuri fac parte în domeniul public privat al pârâtului, iar altul ce face parte din domeniul privat al Fundației Sapienția, instanța reține, în drept, următoarele prevederi legale:

Art. 132 din Ordinul nr. 700/2014, statuează că: „(1) Imobilul poate fi modificat prin alipiri sau dezlipiri. Aceste operațiuni de modificare a imobilului au caracter material și nu implică niciun transfer de proprietate. Modificările care intervin prin operațiunile de alipire/dezlipire se fac pe baza unor documentații cadastrale recepționate de biroul teritorial și a consimțământului proprietarului sau al posesorului notat în cartea funciară, exprimat prin înscris în formă autentică sau, după caz, prin hotărâre judecătorească definitivă.

(2) Alipirea imobilelor alăturate se poate realiza dacă sunt situate în aceeași unitate administrativ-teritorială.

(3) Proprietarii unor imobile alăturate, în vederea unei mai bune exploatări a acestora, pot solicita înscrierea alipirii în cartea funciară în baza actului de alipire, a unei convenții privind stabilirea cotelor-părți deținute din imobilul rezultat în urma alipirii, încheiată în formă autentică și a unei documentații cadastrale. Prin excepție, în zona de extravilan, în scopul constituirii de exploatații agricole, imobilele pot fi alipite fără a fi înscrise în prealabil în cartea funciară, dacă imobilul rezultat este delimitat în teren prin detalii fixe, stabile în timp. Documentația cadastrală se înregistrează pe flux întrerupt și se întocmește în baza convenției în formă autentică a proprietarilor, pentru întreg imobilul rezultat din alipire. În actul autentic de alipire imobilele se identifică după nr. topografic sau după identificatorii din titlurile de proprietate.

Așadar, din analiza acestor dispoziții se reține că alipirea a două sau mai multe imobile alăturate reprezintă procesul prin care acestea se unesc formând un singur imobil identificat printr-un singur număr cadastral unic.

Prin imobil se înțelege un teren format din una sau mai multe parcele alăturate de pe teritoriul unei unități administrativ teritoriale cu sau fără construcții, indiferent de categoria de folosință, având unul sau mai mulți proprietari.

Însă, chiar dacă prin aliniatul 1 al art. 132 se prevede că prin alipire nu are loc transferul de proprietate, totuși, se reține că scopul încheierii HCL nr. 2/2021 și al încheierii contractului de asociere este de a deveni trei entități cu regimuri juridice diferite coproprietari asupra terenului rezultat din alipire .

Or, chiar dacă fiecare coproprietar va avea o cota-parte din imobil în funcție de întinderea terenului pe care l-a alipit cu al celuilalt, coproprietatea implică că fiecare coproprietara avea o cotă din întregul imobil rezultat din alipire, adică Fundația Sapiența va avea o cotă din întregul teren alipit, devenind astfel coproprietar asupra terenului din domeniu public al statului, contrar dispozițiilor legale reglementate de codul civil, ce urmează a fi reținute.

Astfel, potrivit art. 634 Cod civil, fiecare coproprietar este titularul exclusiv al unei cote-părți din dreptul de proprietate și poate dispune în mod liber de aceasta în lipsă de stipulație contrară.

(2) Cotele-părți sunt prezumate a fi egale, până la proba contrară. Dacă bunul a fost dobândit prin act juridic, proba contrară nu se va putea face decât prin înscrișuri. Repartizarea beneficiilor și a sarcinilor între coproprietari.

Art. 635 Cod civil, statuează că: „ Coproprietarii vor împărți beneficiile și vor suporta sarcinile coproprietății, proporțional cu cota lor parte din drept”.

Iar, art. 636 Cod civil, stabilește că fiecare coproprietar are dreptul de a folosi bunul comun în măsura în care nu schimbă destinația și nu aduce atingere drepturilor celorlalți coproprietari.

Fructele produse de bunul comun se cuvin tuturor coproprietarilor, proporțional cu cota lor parte din drept. Prin urmare, fiind vorba de bunuri imobile din domeniul public al pârâtei și al Municipiului Sfântu Gheorghe și chiar dacă prin alipire nu se realizează un transfer al proprietății, totuși o astfel de alipire creează în speța de față o nouă formă de proprietate, adică cea a coproprietății.

Or, bunurile imobile din domeniul public al pârâtului și al Municipiului Sfântu Gheorghe sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile .

De asemenea, art. 25 din Legea nr. 7/1996, statuează că, proprietarii unor imobile învecinate, în vederea unei mai bune exploatare a acestora, pot să le alipească într-un imobil, în baza unei documentații cadastrale și a actului autentic, întocmite în condițiile legii.

Actele de alipire și dezlipire a imobilelor înscrise în cartea funciară se încheie în formă autentică.

Prin urmare reținând regimul juridic al terenurilor aparținând părților care urmăresc a se asocia ca urmare a HCL nr. 2/2021, instanța apreciază că deși legiuitorul recunoaște că se pot alipi terenuri ale unor proprietari diferiți, totuși din interpretarea logico -juridică a dispozițiilor anterior citate reiese fără putință de tăgadă că nu pot forma obiectul unei astfel de alipiri terenuri din domeniul public al autorităților statului cu terenuri din domeniu privat al unei entități private.

În consecință, instanța găsește HCL ca fiind nelegală în raport de prevederile legale aplicabile speței deduse judecării.

De asemenea, instanța găsește că hotărârea nr. 2/2021 este nelegală și datorită faptului că prin pct. 2.3 al obiectului contractului se stipulează într-un termen general că, contribuția financiară a părților pentru realizarea obiectivului constând în „Centrul Multifuncțional” se va stabili după aprobarea documentației tehnico - economice de către părțile contractante, contrar dispozițiilor Legii nr. 273/2006.

Or, art. 14 din Legea nr. 273/2006 prevede că, cheltuielile bugetare au destinație precisă și limitată și sunt determinate de autorizările conținute în legi speciale și în legile bugetare anuale.

Nicio cheltuială nu poate fi înscrisă în bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) și nici nu poate fi angajată și efectuată din aceste bugete, dacă nu există baza legală pentru respectiva cheltuială.

Nicio cheltuială din fonduri publice locale nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este aprobată, potrivit legii, și dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare.

După aprobarea bugetelor locale pot fi aprobate acte normative cu implicații asupra acestora, dar numai cu precizarea surselor de acoperire a diminuării veniturilor sau a majorării cheltuielilor bugetare aferente exercițiului bugetar pentru care s-au aprobat bugetele locale respective.

De asemenea, art. 35 din aceeași lege statuează : „Autoritățile deliberative pot aproba colaborarea sau asocierea pentru realizarea unor lucrări și servicii publice locale. Colaborarea ori asocierea se realizează pe bază de contracte de asociere, în care se prevăd și sursele de finanțare reprezentând contribuția fiecărei autorități a administrației publice locale implicate. Contractele de asociere se încheie de către ordonatorii principali de credite, în condițiile mandatelor aprobate de fiecare consiliu local implicat în colaborare sau asociere”.

Autoritățile deliberative pot hotărî asupra participării cu capital sau cu bunuri, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, la constituirea de societăți comerciale sau la înființarea unor servicii de interes public local ori județean, după caz, în condițiile legii. Autoritățile deliberative pot hotărî achiziționarea, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, de acțiuni la societățile la a căror constituire au participat cu aport de capital sau în natură și pot majora sau diminua capitalul social al acestora, în condițiile legii.

Autoritățile deliberative pot hotărî asupra participării cu capital sau cu bunuri, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, la constituirea de asociații de dezvoltare comunitară, în limitele și în condițiile legii, pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional și furnizarea în comun a unor servicii publice.

Asociațiile de dezvoltare comunitară se finanțează prin contribuții din bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale membre, din alte surse atrase pe bază de proiecte, împrumuturi sau parteneriate public-private, în condițiile legii.

Guvernul derulează programe naționale de dezvoltare în vederea stimulării asocierii unităților administrativ-teritoriale și a creșterii capacității administrative a acestora, finanțate anual din bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Administrației și Internelor.

Obligațiile financiare rezultate din acorduri de cooperare, de înfrățire sau de aderare a unităților administrativ-teritoriale la asociații interne organizate la nivel național ori la organizații internaționale cu personalitate juridică, hotărâte de autoritățile deliberative, în condițiile legii, se suportă din bugetele locale ale acestora.

Așadar, pârâtul trebuia să stabilească în concret care sunt contribuțiile financiare ale fiecărei entități ce se asociază, să fi emis hotărâre prin care să fie stabilite contribuțiile fiecărui asociat în realizarea proiectului situația în care se putea verifica legalitatea finanțării în raport de actul emis și dispozițiile legale din cuprinsul Legii nr.273/2006, act normativ care a fost doar amintit în preambulul hotărârii la modul general, drept pentru care HCL nr. 2 din 14 ianuarie 2021 este nelegală și din această pricină.

De asemenea, se reține că prin proiectul contractului de asociere se prevede la pct. 4.3.11 faptul că în situația în care finanțatorul Fundației Sapiaentia solicită înscrierea unei ipoteci și a interdicției de înstrăinare și grevare asupra cotei părți a Fundației din imobilul care se va edifica, partenerii din asociere vor exprima acordul cu înscrierea acestei ipoteci și a interdicției de înstrăinare și grevare în cartea funciară.

Or, art. 2377 cod civil prevede că ipoteca asupra unui bun imobil se constituie prin înscriere în cartea funciară, iar potrivit art. 2381 Cod civil , ipoteca se poate înscrie fie numai asupra unui imobil în întregul său, fie numai asupra cotei-părți din dreptul asupra imobilului.

Însă, așa cum s-a arătat mai sus, cota parte a Fundației Sapiaentia nu vizează numai terenul său alipit la terenurile domeniului public sau privat al Consiliului Județean Covasna sau Municipiul Sfântu Gheorghe, întucât acesta s-a contopit și a rezultat un nou imobil cu un număr cadastral nou ce face ca pârâtul să fie de acord ca ipoteca să fie instituită asupra bunului din domeniu public ce nu poate fi grevat cu sarcini potrivit dispozițiilor art. 861 Cod civil, care

stătează că, bunurile proprietate publică sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile. În ce privește afirmațiile părții că prin încheierea HCL nr. 2/2021 s-a materializat manifestarea de voință a sa cu a celorlalte entități, instanța găsește că voința părților este lovită de nulitate absolută, întrucât s-a realizat cu încălcarea normelor legale imperative și astfel nu se poate reține că manifestarea lor de voință produce efecte în sensul urmărit de le prin încheierea actului administrativ atacat.

Or, art. 1169 Cod civil, reglementează principiului libertății contractuale limitate, acest principiu juridic are în vedere că părțile sunt libere să încheie orice contracte și să determine conținutul acestora, în limitele impuse de lege, de ordinea publică și de bunele moravuri. Rezultă că libertatea voinței juridice trebuie exercitată numai în limitele legale. Acestea au în vedere respectarea ordinii publice. Noțiunea de ordine publică se compune din: ordinea politică, morală, socială și economică. Prin urmare, se constată că HCL este nelegală și din privința nerespectării acestui principiu care impunea părâtului să respecte prevederile legale în cazul alipirii a terenurilor din domeniu public cu cele din domeniu privat al unor subiecți de drept diferiți care unii sunt autoritățile statului, iar altul este o entitate privată.

Nu în ultimul rând, instanța apreciază că prin indicarea temeiurilor de drept în mod generic, indicând doar actul normativ cu privire la atribuțiile părâtului Consiliului Municipiului Târgu Secuiesc și nu teza concretă, materială, respectiv prevederile legale precis aplicabile adoptării hotărârii consiliului local într-un anumit domeniu și pentru o situație concretă, drept pentru care hotărârea este nelegală și din lipsa motivării în drept a emiterii ei.

Totodată, se constată că reclamantul prin cererea introductivă a arătat că părâtul ar fi putut să încheie un contract de parteneriat public-privat în baza OUG nr. 39/2018, însă instanța nu va analiza proiectul contractului de asociere ce face parte din HCL nr. 2/2021, întrucât acest act normativ nu este stipulat în această hotărâre atacată și nici în clauzele contractului nu se găsesc termeni stipulați în sensul actului normativ anterior amintit. Or, se reține din conținutul OUG nr. 39/2018 că parteneriatul public-privat poate fi definit, la nivel conceptual, ca reprezentând un contract pe termen lung, încheiat între un investitor privat și o entitate publică, în scopul realizării unui bun sau, după caz, prestării ori operării unui serviciu public. Dar pentru încheierea unei convenții în sensul OUG nr. 39/2018, subiectele de drept trebuie să respecte pașii prevăzuți de legiuitor în sensul că trebuie să se realizeze în prealabil un studiu de fundamentare și care să fie aprobat de autoritățile deliberative din cadrul administrației publice locale .

Prin urmare, neexistând și nedovedindu-se că au fost respectate dispozițiile OUG nr. 39/2018, instanța apreciază că părâtul Consiliul Județean Covasna la momentul emiterii hotărârii nr. 2 din 14 ianuarie 2021 nu a avut în vedere acest act normativ pentru a realiza un astfel de centrul multifuncțional de care face vorbire în hotărâre și contractul de asociere.

În consecință, se apreciază că nu s-a dorit de părât un parteneriat public privat în sensul OUG nr.39/2018 cu cele două entități cuprinse în conținutul hotărârii, ci doar o asociere pentru realizarea unui scop comun, însă fără a fi respectate dispozițiile privind proprietatea publică – domeniul public și privat – și fără ca întinderea drepturilor fiecărui asociat să fie în limitele legale prevăzute de legislația din România.

Față de prevederile legale aplicabile speței de față, văzând dispozițiile art. 18 din Legea nr. 554/2004, instanța va admite acțiunea formulată de către reclamantul Prefectul Județului Covasna și va dispune anularea HCL nr.2 din 14 ianuarie 2021, emisă de părâtul Consiliul Județean Covasna, potrivit dispozitivului de mai jos.

**PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII
HOTĂRĂȘTE**

Admite cererea de chemare în judecată formulată de către reclamantul Prefectul Județului Covasna, cu sediul în mun. Sfântu Gheorghe, P-ța Libertății, nr.6, jud. Covasna, în contradictoriu cu părâtul Consiliul Județean Covasna, cu sediul în mun. Sfântu Gheorghe, P-ța Libertății, nr.4, jud. Covasna, și în consecință:

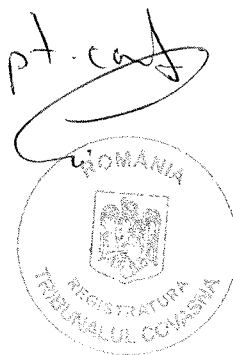
Anulează Hotărârea nr. 2 din 14 ianuarie 2021 a Consiliului Județean Covasna privind aprobarea asocierii Județului Covasna cu Municipiului Sfântu Gheorghe prin Consiliul local al Municipiului Sfântu Gheorghe și Fundația Sapia, în vederea realizării în comun a unui centru multifuncțional în Municipiul Sfântu Gheorghe.

Cu drept de recurs în 15 zile de la comunicare, cererea ce se va depune la Tribunalul Covasna.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței, azi, 25.06.2021.

PREȘEDINTE
Velican Ioan Adrian

GREFIER
Todora Loredana Vasilița



Red.V.I.A./ 28.06.2021
Tehnored.T.L.V./ 28.06.2021
4 ex.

Prin hotărârea nr. 646 din 25.06.2021
pronunțată de Tribunalul Covasna a
fost răsturnată definitivă prin decizia nr.
nr. 645/12 din 26.10.2021 a Curții de Apel
București.



R O M Â N I A

**CURTEA DE APEL BRAȘOV
SECȚIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL**

DECIZIA Nr. 645/R/2021

Ședința publică de la 26 Octombrie 2021

Completul constituit din:

PREȘEDINTE: Cătălina Nistor - judecător

Judecător: Maria Iuliana Mihai

Judecător: Ramona Grațîela Milu

Grefier: Mihaela Cincan

Pe rol se află soluționarea recursului declarat de pârâțul Consiliul Județean Covasna împotriva sentinței civile nr. 646 din 25.06.2021, pronunțată de Tribunal Covasna- secția civilă, în dosarul nr. 196/119/2021, având ca obiect „acțiune prefect- tutelă administrativă”.

La apelul nominal făcut în ședința publică, se constată lipsa părților.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

Se prezintă referatul cauzei de către grefierul de ședință, prin care se evidențiază părțile, obiectul litigiului, stadiul procesual, precum și modul de îndeplinire a procedurii de citare.

De asemenea, arată că în cadrul procedurii de regularizare, intimatul reclamant Prefectul Județului Covasna a depus la dosar, prin serviciul registratură, întâmpinare înaintată prin e-mail, comunicată recurentului odată cu citația emisă acesteia.

Instanța constată că cererea de recurs este formulată de pârâțul Consiliul Județean Covasna termenul prevăzut de dispozițiile legale, hotărârea instanței de fond fiind comunicată pârâțului la data de 05.07.2021, cererea de recurs fiind înregistrată la Tribunalul Covasna la data de 20.07.2021.

Cererea de recurs este legal timbrată, cu taxa judiciară de timbru în cuantum de 100 lei, dovada aflându-se la fila 15 din dosar.

Constată totodată că, la fila 17 din dosar s-a depus întâmpinare de către intimatul reclamant, prin care nu au fost invocate excepții

De asemenea, constată că niciuna dintre părți nu a solicitat încuviințarea de probe noi în recurs.

Având în vedere că în cauză părțile au solicitat judecarea în lipsă, potrivit dispozițiilor art. 223 alin.3 și art. 411 alin. (1) pct. 2 teza finală Cod de procedură civilă, instanța, față de actele și lucrările dosarului, reține cauza spre soluționare.

CURTEA,

1. Obiectul cererii deduse judecării

Prin acțiunea înregistrată pe rolul Tribunalului Covasna la data de 03.03.2021, sub dosar nr. 196/119/2021, reclamantul Prefectul Județului Covasna, în contradictoriu cu pârâțul Consiliul Județean Covasna, a solicitat anularea HCJ nr. 2/14.01.2021 privind aprobarea asocierii Județului Covasna prin Consiliul Județean Covasna cu Municipiului Sfântu Gheorghe și Fundația Sapia, în vederea realizării în comun a unui centru multifuncțional în municipiul Sfântu Gheorghe.

2. Hotărârea primei instanțe

Prin sentința civilă nr. 646/25.06.2021, Tribunalul Covasna, în complet de contencios administrativ și fiscal a admis cererea de chemare în judecată formulată de către reclamantul Prefectul Județului Covasna, în contradictoriu cu pârâțul Consiliul Județean Covasna și, în consecință, a anulat Hotărârea nr. 2 din 14 ianuarie 2021 a Consiliului Județean Covasna privind aprobarea asocierii Județului Covasna cu Municipiului Sfântu Gheorghe prin Consiliul local al

Municipiului Sfântu Gheorghe și Fundația Sapiientia, în vederea realizării în comun a unui centru multifuncțional în Municipiul Sfântu Gheorghe.

3. Calea de atac exercitată

Împotriva acestei hotărâri a declarat recurs pârâtul Consiliul Județean Covasna, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea sentinței recurate și, în rejudicare, respingerea acțiunii, ca nefondată.

În motivarea recursului, recurentul a invocat aplicarea greșită de către instanța de fond a normelor de drept material, aspect care se circumscrie motivului de casare prevăzut de art.488 alin.1 pct.8 Cod procedură civilă.

În susținerea acestui punct de vedere, recurentul a arătat că prima instanță a reținut, greșit faptul că prin adoptarea Hotărârii Consiliului Județean Covasna nr. 2/2021 nu au fost respectate dispozițiile privind proprietatea publică.

Așa cum a arătat recurentul-pârât și prin apărările de fond, prin Hotărârea Consiliului Județean Covasna nr. 2/2021 privind aprobarea asocierii Județului Covasna prin Consiliul Județean Covasna cu Municipiul Sfântu Gheorghe prin Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe și Fundația Sapiientia, în vederea realizării în comun a unui centru multifuncțional în municipiul Sfântu Gheorghe, s-a materializat doar manifestarea de voință a părților pentru realizarea, în comun, a unui obiectiv de investiție, hotărârea urmând a fi adusă la îndeplinire prin semnarea contractului de asociere, contract care va produce efecte juridice, iar fiecare etapă a realizării obiectivului propus va fi aprobată în prealabil de către autoritățile deliberative, așa cum prevede legea.

Cu privire la alipirea terenurilor și demolarea construcțiilor, aceste operațiuni implică aprobarea prin hotărâri ale autorităților deliberative a mai multor studii și documentații de specialitate, fiind urmată de includerea în bugetul județului a sumelor necesare realizării acestora, precum și în programul anual al achizițiilor publice. Se va aproba prin hotărâre a consiliului județean, respectiv local și contribuția financiară concretă a fiecăreia dintre părți, pe baza devizului general anexă a studiului de fezabilitate, aprobat prin hotărâre a consiliului județean, moment în care vor fi precizate baza legală și destinația obiectivului. Iar inventarul bunurilor va reflecta apartenența imobilului în domeniul public sau privat al județului Covasna, în condițiile legii.

Prin contractul de asociere nu se urmărește delimitarea domeniului public și privat, atâta timp cât imobilul nu există, ci doar o înțelegere pentru un viitor proiect. Nu există o normă legală specifică și nici una generală care să reglementeze situația coproprietății publice și private asupra aceluiasi imobil, mai mult, Codul civil nu interzice coproprietatea publică și privată asupra aceluiasi imobil, în prezent existând mai multe situații de acest gen în județ. După finalizarea obiectivului propus, se va încheia o convenție prin care vor fi precizate drepturile și obligațiile fiecărei părți în limita cotelor-părți deținute. Schimbarea destinației imobilului este posibilă oricând, în condițiile legii.

În ceea ce privește ipoteca asupra bunului imobil, prin contractul de asociere nu se instituie o ipotecă asupra unui imobil, însă fiecare coproprietar poate dispune în mod liber de propria cotă-parte, iar o eventuală ipotecă, necesară în viitor, se va constitui în conformitate cu prevederile legale, în lipsă de stipulație contrară.

În consecință, contractul de asociere ce urmează a fi semnat reprezintă doar o manifestare de voință, consacrată prin hotărâre, în vederea atingerii scopului comun propus, ceea ce, în mod cert, nu este prohibit de lege, concluzionează recurentul-pârât.

În drept, s-au invocat prevederile Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale.

În probațiune, s-a solicitat administrarea probei cu înscrișuri.

Cererea de recurs a fost legal timbrată cu taxă judiciară de timbru în cuantum de 100 de lei, datorată în temeiul art. 24 alin. 2 OUG 80/2013.

4. Apărarea intimatului-reclamant

Intimatul-reclamant Prefectul Județului Covasna a formulat întâmpinare, prin care a solicitat respingerea recursului, ca nefondat.

În motivare, a arătat că nu pot fi primite susținerile recurentului că HCJ Covasna nr.2/2021 reprezintă doar materializarea manifestării de voință a Consiliului Județean Covasna în vederea realizării în comun a unui obiectiv de investiție, iar prin contractul de asociere ”nu se urmărește delimitarea exactă a domeniului public și privat, de vreme ce nu există un imobil existent, doar o înțelegere pe un viitor proiect” și nu se instituie o ipotecă asupra unui imobil. Aceste susțineri sunt contrazise de însuși conținutul hotărârii și al contractului de asociere aprobat, care tocmai aceste aspecte le reglementează, și anume: regimul juridic de proprietate pe cote-părți asupra construcției rezultate din asociere; alipirea terenurilor aparținând domeniului public al unităților administrativ teritoriale cu alte terenuri din domeniul privat al acestora, precum și cu terenuri proprietate privată a unor persoane juridice de drept privat; posibilitatea constituirii de ipotecă asupra bunurilor proprietate publică aduse în cadrul asocierii.

Toate aceste măsuri aprobate prin hotărâre, respectiv contractul de asociere anexă la hotărâre sunt nelegale, așa cum s-a arătat în acțiunea introductivă și cum în mod corect a reținut Tribunalul, ”voința de asociere” producând efecte juridice contrare prevederilor legale, deoarece toate acțiunile ulterioare despre care recurentul face vorbire se vor realiza în cadrul fixat prin contractul de asociere. Spre exemplu, asocierea presupune alipirea a 3 terenuri proprietate publică cu 5 terenuri proprietate privată, situație inadmisibilă, potrivit prevederilor art. 25 coroborat cu art. 27 din Legea nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare, în condițiile lipsei unor stipulații privind modificarea regimului juridic al proprietății.

Din analiza regimului juridic al proprietății asupra imobilului rezultat din alipire, reiese că fiecare coproprietar ar avea o cotă-parte din acel imobil, în funcție de întinderea terenului pe care l-a adus în alipire, adică Fundația Sapienția va deveni coproprietară asupra terenului din domeniul public al Municipiului Sfântu Gheorghe. Ori, această situație este inadmisibilă prin raportare la prevederile art. 631 - 645 și art. 858 - 864 din Codul civil, care nu face posibilă existența coproprietății publice și private asupra aceluiași imobil.

De asemenea, atâta vreme cât în contractul de asociere este prevăzută posibilitatea ca bunurile aparținând domeniului public să poată fi ipotecate, asociații, în contra prevederilor legale care interzic instituirea ipotecii asupra bunurilor din domeniul public, vor putea ipoteca aceste bunuri.

Totodată, în privința imobilului ce urmează a fi construit -Centru Multifuncțional, ca rezultat al asocierii, stabilirea convențională de către părți a dreptului de proprietate în cote-părți asupra acestuia este nelegală raportat la prevederile art.173 alin. 7 lit. a) și c), coroborat cu prevederile art. 286 alin. 1 și 4 și ale anexei nr. 4 pct. 5 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, deoarece nu se respectă regimul juridic al proprietății publice, conform căruia atât terenul rezultat din alipire, cât și construcția care se va edifica, aparține de drept proprietății publice, după caz, a Municipiului Sfântu Gheorghe și a Județului Covasna.

Dacă s-ar admite logica recurentului, ar însemna că, spre exemplu, o persoană de drept privat, ca urmare a unei contribuții financiare pentru realizarea unei lucrări de interes public (construirea unui pod sau a unei școli etc.), ar putea dobândi dreptul de proprietate privată în cotă-parte asupra construcției rezultate, în funcție de contribuția sa și ar putea să dispună nestingherit de cota sa parte.

Dacă recurentul dorea să confere partenerului privat unele drepturi asupra bunului rezultat din asociere, atunci calea de urmat era cea a parteneriatului public-privat reglementat de O.U.G. nr.39/2018, însă și în această situație bunul revenea tot partenerului public. Cu privire la acest aspect, instanța în mod corect a reținut că în cauză pârâtul nu a dorit încheierea unui parteneriat public-privat.

Se mai arată că era obligatorie stabilirea, în concret, a contribuției financiare a Județului Covasna în contractul de asociere, iar studiile la care recurentul face trimitere și în baza cărora, afirmativ, vor fi stabilite sumele alocate trebuiau realizate anterior încheierii contractului, pentru a cunoaște, la momentul angajării acestor cheltuieli, resursele financiare la nivelul autorității administrației publice locale.

În drept, s-au invocat prevederile art. 201 alin. 2 și art. 493 alin. 2 din Codul de procedură civilă.

5.Considerentele Curții de Apel asupra recursului formulat

Analizând actele și lucrările dosarului, sentința atacată raportat la motivele de recurs invocate, Curtea de Apel Brașov constată că recurenta pârâtă a invocat motivele de recurs prevăzute de dispozițiile art. 488 alin. 1 pct. 8 C.pr.civ.

Ca *situație de fapt premisă*, curtea reține că la data de 13.01.2021, s-a adoptat Hotărârea nr.2/2021 a Consiliului Județean Covasna, prin care, la art. 1, s-a aprobat asocierea Județului Covasna, prin Consiliul Județean Covasna, cu Municipiul Sfântu Gheorghe, prin Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe, și Fundația Sapienția, în vederea realizării în comun a unui Centru multifuncțional în Municipiul Sfântu Gheorghe. Potrivit art. 2 din HCJ 2/2021, se aprobă proiectul Contractului de asociere conform anexei, care face parte integrantă din prezenta hotărâre.

Obiectul Contractului de asociere Anexa la HCJ, potrivit art. 2 din contract, îl constituie asocierea părților în scopul finanțării și realizării în comun a unui Centru multifuncțional pe terenul proprietatea părților. Pentru realizarea obiectivului, părțile și-au exprimat acordul pentru alipirea terenurilor identificate în Anexa la Contractul de asociere, în condițiile documentației de alipire, ce se va întocmi după demolarea construcțiilor aflate pe aceste terenuri, fiecare parte devenind coproprietar al parcelei de teren nou create prin alipire, în cota parte aferentă, stabilită după întinderea dreptului de proprietate avut anterior alipirii.

Din copiile extraselor de carte funciară depuse la dosar (f.14-16) reiese că Municipiul Sfântu Gheorghe participă la această asociere cu 7 terenuri, dintre care o parte sunt în proprietatea privată, iar o parte în domeniul public, iar Județul Covasna participă cu terenul înscris în CF 23153 Sfântu Gheorghe, proprietate publică, cu privire la care Consiliul Județean deține un drept de administrare asupra cotei de 451/1000, potrivit mențiunii de la B. 5.

Criticile recurentei pârâte se referă la greșita interpretare și aplicare de către instanța de fond a normelor care reglementează proprietatea publică și sunt neîntemeiate pentru următoarele considerente:

Curtea reține că potrivit dispozițiilor 136 Constituția României, „(1) Proprietatea este publică sau privată. (2) Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. (...) (4) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.”

Aceeași reglementare este cuprinsă și în art. 861 Cod civil, potrivit căruia „(1) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile. (...) (3) În condițiile legii, bunurile proprietate publică pot fi date în administrare sau în folosință și pot fi concesionate ori închiriate.”

În aplicarea normelor care reglementează regimul distinct al dreptului de proprietate publică, dispozițiile art. 297 Codul administrativ, stabilesc care sunt modalitățile de exercitare a acestui drept, respectiv: a) darea în administrare; b) concesionarea; c) închirierea; d) darea în folosință gratuită.”

Curtea mai reține că potrivit dispozițiilor art. 863 Cod civil, „Dreptul de proprietate publică se dobândește: a) prin achiziție publică, efectuată în condițiile legii; b) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii; c) prin donație sau legat, acceptat în condițiile legii, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public; d) prin convenție cu titlu oneros, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dobânditorului, devine de uz ori de interes public; e) prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia, în condițiile legii; f) prin alte moduri stabilite de lege.”

Or, prin HCJ 2/2021, Consiliul Județean Covasna, cu încălcarea Constituției, a dispozițiilor Codului civil și a dispozițiilor Codului administrativ citate anterior, a dispus asupra dreptului proprietate publică, în altă manieră decât cea permisă de legiuitor, aprobând alipirea unor terenuri proprietate publică, dându-și acordul pentru dezmembrarea terenurilor astfel alipite

și pentru recunoașterea ulterioară a calității de proprietar a unei persoane juridice de drept privat asupra unor terenuri proprietate publică.

Alipirea unor terenuri presupune efectuarea unei operațiuni cadastrale prin care două sau mai multe terenuri cu limite comune sunt unite, devenind unul singur. Pentru realizarea acestei operațiuni se impune, însă, ca terenurile să aibă același regim juridic, terenurile proprietate publică neputând fi alipite unor terenuri proprietate privată, deoarece regimul juridic al acestora este distinct.

Pentru a putea dispune de aceste terenuri în maniera expusă în cuprinsul contractului anexă la HCJ 2/2021, autoritatea publică ar fi trebuit să fi efectuat deja demersurile pentru scoaterea terenurilor din domeniul public și trecerea acestora în domeniul privat.

Argumentul recurenteii pârâte, care a susținut că prin HCL s-au stabilit numai terenurile cu care părțile asocierii au intenționat să contribuie la realizarea obiectivului de investiție, nu poate fi reținut va fiind valid.

Din lecturarea clauzelor contractului de asociere reiese cu claritate că, pe lângă enumerarea și descrierea terenurilor cu care părțile asocierii au intenționat să contribuie la realizarea obiectivului de investiție, părțile și-au asumat obligații, printre aceste obligații fiind și aceea decurgând din exprimarea acordului Județului Covasna, prin Consiliul Județean Covasna, de a alipi terenuri proprietate publică cu terenuri proprietate privată. Însă, prin acest acord, recurenta pârâtă a încălcat regimul juridic al bunurilor proprietate publică, exercitându-și dreptul într-o modalitate nelegală.

Contrar susținerilor recurenteii pârâte, instanța de fond a realizat o corectă aplicare și interpretare și a normelor care reglementează obiectul și întinderea ipotecii, reținând în mod corect că este nelegal și acordul dat de Consiliul Județean Covasna cu privire la înscrierea unei ipoteci și a interdicției de înstrăinare și grevare asupra cotei părți a Fundației din imobilul care se va edifica. Acest raționament este în acord cu dispozițiilor art. 2531 Cod civil, potrivit căruia, „Bunurile inalienabile sau insesizabile nu pot fi ipotecate”.

Pentru considerentele expuse, Curtea validează raționamentul instanței de fond și apreciază că soluția pronunțată este legală și temeinică, criticile formulate de recurenta pârâtă fiind neîntemeiate.

6. Temeiul legal al soluției instanței de recurs

Pentru considerentele expuse, față de dispozițiile art. 496 C.pr.civ. raportat la art. 488 alin. 1 pct. 8 C.pr.civ., curtea va respinge cererea de recurs formulată de recurentul pârât Consiliul Județean Covasna, prin Președinte, împotriva sentinței civile nr. 646/25.06.2021 pronunțată de Tribunalul Covasna Secția civilă, pe care o va menține.

PENTRU ACESTE MOTIVE, ÎN NUMELE LEGII, DECIDE:

Respinge cererea de recurs formulată de recurentul pârât Consiliul Județean Covasna, prin Președinte, împotriva sentinței civile nr. 646/25.06.2021 pronunțată de Tribunalul Covasna Secția civilă, pe care o menține.

Definitivă.

Pronunțată în condițiile art. 402 C.pr.civ., prin punerea soluției la dispoziția părților prin intermediul grefei instanței, astăzi, 26.10.2021.

**Președinte,
Cătălina Nistor**

**Judecător,
Maria Iuliana Mihai**

**Judecător,
Ramona Grațigela Milu**

**Grefier,
Mihaela Cincan**

Red.C./N./24.11.2021
Tehnored. M.C./25.11.2021 - 4 ex.
Jud. fond: I.A. Velican

TRIBUNALUL COVASNA
Prezenta decizie se legalizează cu no
buna, că este conform cu originalul.

