

ROMÂNIA

TRIBUNALUL COVASNA
SECȚIA CIVILĂ



Dosar nr. 198/119/2021

SENTINȚA CIVILĂ NR. 509

Ședința publică din data de 28 mai 2021

Instanța constituită din:

PREȘEDINTE: BEREKMÉRI ERDÉLY BEÁTA

GREFIER: IZSAK ERIKA MAGDOLNA

Pe rol se află judecarea acțiunii în contencios administrativ și fiscal formulată de către reclamantul Prefectul Județului Covasna în contradictoriu cu pârâțul Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe, având ca obiect acțiune prefect – tutelă administrativă.

Instanța constată că partea pârâtă a depus la dosar concluzii scrise și că a rămas în pronunțare asupra cauzei în ședința din data de 14 mai 2021, potrivit celor consemnate în încheierea de ședință din acea dată, parte integrantă din prezenta hotărâre, când, în vederea deliberării, a amânat pronunțarea pentru data de astăzi, 28 mai 2021.

TRIBUNALUL

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată la Tribunalul Covasna sub nr.198/119/2021 din data de 03.03.2021, reclamantul Prefectul Județului Covasna în contradictoriu cu Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe a solicitat anularea HCL nr.6/13.01.2021 privind aprobarea asocierii municipiului Sfântu Gheorghe cu Județul Covasna prin Consiliul Județean Covasna și Fundația Sapiientia, în vederea realizării în comun a unui centru multifuncțional în municipiul Sfântu Gheorghe.

În motivele acțiunii se arată că prin art. 1 din Hotărârea nr. 6/2021 se aprobă asocierea Municipiului Sfântu Gheorghe cu Județul Covasna prin Consiliul Județean Covasna și Fundația Sapiientia, în vederea realizării în comun a unu centru multifuncțional în Municipiul Sfântu Gheorghe.

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

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

- Legea nr. 58/2012 privind înființarea Universității "Sapiientia" din municipiul Cluj-Napoca, județul Cluj

- Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale

- Art. 129, alin. 1, lit. b, d și e, alin. 7, lit. d și k, alin. 9, lit. a 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 Sapiientia (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.

Motivele de nelegalitate invocate de către reclamant sunt următoarele:

1. Actul administrativ specificat este lipsit de temei legal special, întrucât textele legale care au fundamentat aprobarea hotărârii și au fost invocate în preambulul acesteia sunt, fie enumerate generic, fără indicarea articolelor, fie nu au aplicabilitate în raport cu obiectul hotărârii.

Astfel, invocarea Legii nr. 58/2012 privind înființarea Universității "Sapiientia" din municipiul Cluj Napoca, județul Cluj nu prezintă relevanță, deoarece asocierea vizează altă persoană juridică, respectiv Fundația Sapiientia și nu Universitatea Sapiientia.

Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale este invocată generic, fără indicarea articolelor. Indicarea temeiurilor juridice nu presupune indicarea doar a actului normativ de nivel superior, în ansamblul său, ci și a articolelor din respectivul act normativ, ținând cont de faptul că un act normativ cuprinde mai multe ipoteze normative, din care trebuie identificate cele aplicabile speței.

Art. 129, alin. 2, lit. b, d și e, alin. 7, lit. d și k, alin. 9, lit. a din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ vizează categorii de atribuții cu caracter general ale consiliului local, cu excepția ultimei ipoteze normative, respectiv art. 129, alin. 9, lit. a. Cu toate acestea, pentru ca art. 129, alin. 9, lit. a să fie aplicabil, se impunea menționarea detaliată a costurilor necesare edificării obiectivului, stipularea clară a contribuției fiecărui asociat la realizarea acestuia, precum și respectarea regimului juridic al proprietății publice.

Conform definiției actului administrativ, acesta reprezintă ca manifestarea unilaterală și expresă de voință a autorităților publice, realizată în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice. În acest sens, autoritățile administrației publice locale își desfășoară activitatea în condițiile legii și exercită atribuțiile prevăzute de lege, fapt pentru care acestea pot să emită sau să adopte un act administrativ numai dacă există normă legală care să o abiliteze în acest sens.

Acționând în afara unui temei legal special, se încalcă și prevederile art. 42, alin. (4) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată și art. 80-82, care stabilește că formula introductivă a actelor normative, incluzând și actele adoptate/emise de autoritățile administrației publice locale, cuprinde autoritatea emitentă, denumirea generică a actului, în funcție de natura sa juridică, precum și temeiurile juridice pe baza și în executarea cărora actul a fost emis.

2. 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 căroră "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 Sapiientia. Pe teren se află o construcție.

După cum se poate constata, 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 așadar 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.

Exploatarea unui bun proprietate publică, astfel cum este reglementată în cuprinsul art. 297-353 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ nu se poate realiza decât cu respectarea principiilor prevăzute la art. 285 din cod, în condiții de transparență și legalitate, prin organizarea unei licitații publice în cadrul căreia să poată fi comparate oferte, iar entitatea câștigătoare să ofere garanțiile necesare de profitabilitate.

3. 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.

Chiar în lipsa unui proiect, destinația "centrului multifuncțional" astfel cum rezultă din Referatul de aprobare nr. 11658/2020 al Primarului municipiului Sfântu Gheorghe și din Raportul de specialitate nr. 11659/2020 al Șefului Serviciului juridic și anume: "edificarea unui centru multifuncțional în scopul creșterii și dezvoltării infrastructurii instituțiilor de interes public local, județean, de cultură, centrelor destinate tinerilor, studenților, ș.a.", este evidentă.

4. Este, de asemenea, nelegală demolarea construcției Casa de Cultură Konya Adam existentă actualmente pe terenul Identificat prin CF nr. 23709 Sf. Gheorghe. Întregul imobil, teren și construcție, este în proprietatea publică a municipiului Sfântu Gheorghe, intrând sub incidența prevederilor art. 286, alin. 1 și 4 și ale anexei nr. 4, pct. 5 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, expuse la pct. 3. Casa de Cultură Konya Adam, prin destinația acesteia, face parte din domeniul public al municipiului.

5. Mai mult, 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 aceluiasi imobil.

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

7. Nu a fost respectată forma juridică aplicabilă intenției autorității deliberative de a construi un așa-numit centru multifuncțional în parteneriat cu o altă entitate publică și cu un partener privat.

Raportat la obiectivul vizat de pârât, s-a procedat la eludarea prevederilor OUG nr. 39/2018 privind parteneriatul public-privat, cu toate că intenția parteneriatului public-privat este menționată în cuprinsul referatului nr. 11658/2020.

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. 6/2021 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 caz, reabilitarea și/sau extinderea unui bun sau a unor bunuri care vor aparține patrimoniului partenerului public.

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 înscrișuri.

Pârâtul a depus întâmpinare prin care a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată.

În motivarea întâmpinării se arată că HCL a fost adoptată cu respectarea regimului general și ale principiilor autonomiei locale, norme de drept care au fost preluate și transpuse în legislația internă din Carta europeană a autonomiei locale ratificată prin Legea nr. 199/1996 de Parlamentul României.

Statele membre ale Consiliului Europei, semnatare ale Cartei, considerând că autoritățile administrației publice locale reprezintă unul din principalele fundamente ale oricărui regim democratic; conștiente că existența autorităților administrației publice locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrație, eficientă și apropiată de cetățeni; conștiente de faptul că apărarea și întărirea autonomiei locale în diferitele țări ale Europei reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii, au adoptat Carta Europeană a autonomiei locale la 15 octombrie 1985, prin care au definit și introdus în administrația locală sintagma "autonomia locală". Astfel potrivit art. 13 din Cartă:

"Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice."

Art.4 alin.2 și 4 din Cartă prevăd că:

"Autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități,,

„Competențele atribuite autorităților administrației publice locale trebuie să fie, în mod normal depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauza sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională decât cazurile prevăzute de lege."

Întinderea și regimul general al autonomiei locale este reglementat de asemenea de legislația internă, anume art. 84 și urm. din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, astfel, potrivit prevederilor art. 84: "(1) Autonomia locală, definită la art. 5 lit. j), se exercită de autoritățile administrației publice locale.

(3) Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege

(4) Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competența și atribuțiile administrației publice locale, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz

(5) Autonomia locală garantează autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor date în mod expres în competența altor autorități publice"

Hotărârea Consiliului Local al municipiului Sfântu Gheorghe fost adoptat cu respectarea regimului general al autonomiei locale, și în temeiul dispozițiilor speciale care reglementează în concret atribuțiile exclusive ale consiliului local, fără a se fi depășit cadrul acestor atribuții. Aceste dispoziții speciale, cuprinse în art. 129 alin. 9 lit. a din Codul administrativ reprezintă întocmai temeiul de drept special al hotărârii.

Această hotărâre reprezintă materializarea manifestării de voință a autorității deliberative a municipiului Sfântu Gheorghe, adoptată în condițiile legii cu scopul de a produce efecte juridice pentru care a fost adoptată, respectiv intenția de a se asocia cu entitățile menționate în cuprinsul ei și a crea bazele unei asocieri fără personalitate juridică în scopul finanțării și realizării în comun a unui obiectiv de investiție de interes public local în condițiile proiectului contractului de asociere, anexă la HCL nr.6/2021.

Se arată de către pârât că temeiul legal al hotărârii constituie prevederile art.129 alin.9 lit. a din Codul administrativ, care prevede competența consiliului local de a hotărî asocierea cu persoane juridice în vederea finanțării în comun a unor proiecte de interes public local.

Nici o dispoziție de lege nu condiționează aplicabilitatea reglementării cuprinsă în dispozițiile art.129 alin.9 lit. a de menționarea detaliată a costurilor necesare edificării obiectivului, stipularea clară a contribuției fiecărui asociat.

La pct. 2.3 din contract este clar stipulat contribuția financiară a părților se va stabili după aprobarea documentației tehnico – economice de către părțile contractante conform devizului general anexă a studiului de fezabilitate.

Anterior realizării studiului de fezabilitate nu se poate stabili costul investiției.

În continuare se arată că asupra aprecierii oportunității realizării investiției numai consiliul local are atribuții.

Trimiterea la prevederile OUG nr.39/2018 este o încercare a prefectului județului Covasna de a determina autoritatea deliberativă de a alege între două căi deopotrivă legale o anumită cale, adică dorește să hotărască în locul consiliului local, în condițiile în care verifică doar legalitatea hotărârilor.

Pe de altă parte această cale dată de OUG nr.39/2018 ar presupune înființarea unei noi societăți de proiect cu personalitate juridică distinctă și o cu totul altă procedură, ceea ce contravine intenției municipiului.

Menționarea în temeiul legal al hotărârii și a Legii nr.58/2012 privind înființarea Universității Sapiientia nu este de natură să atragă nelegalitatea hotărârii, ci acesta este menită să sublinieze importanța investiției și caracterul de uz public, justificând și participarea Fundației Sapiientia.

Prin semnarea contractului de asociere se va naște dreptul de a iniția realizarea studiului de fezabilitate, necesar realizării investiției iar după realizarea acestui studiu respectiv a devizului general care face parte integrantă se va stabili și valoarea totală a investiției. Studiul de fezabilitate va fi aprobat de către fiecare asociat în parte, prilej cu care se va aproba și cota de participare a fiecărei părți.

În lipsa unui studiu de fezabilitate nu se poate stabili nici măcar estimativ valoarea investiției.

În ceea ce privește alipirea terenurilor proprietate publică a unității administrativ teritoriale cu parcele aflate în proprietate privată, se arată că nu au identificat nici o interdicție legală cu privire la această operațiune tehnico-juridică.

Sediul materiei cu privire la alipirea terenurilor se regăsește în prevederile art. 25, art. 26 și art. 27 din Legea nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, iar aceste norme nu conțin nici o interdicție de această natură.

Dimpotrivă, din interpretarea prevederilor art. 156 alin. (2) din Regulamentul din 9 iulie 2014 de avizare, recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciara, (aprobat de Ordinul 700/2014) potrivit căroră: "(2)în cazul în care dreptul real corespunzător proprietății publice privește o parte dintr-un imobil, se întocmește documentația, cadastrală care va conține piesele prevăzute la art. 89 din prezentul regulament" rezulta clar că o parte a unui imobil poate să aparțină proprietății publice, iar o altă parte poate să aparțină proprietății private, cu respectarea regimului juridic al fiecăruia.

Potrivit art. 27 din Legea nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare: "(1)Imobilele ce aparțin domeniului public și domeniului privat al statului sau, după caz, al unității administrativ teritoriale se vor înscrie în cărți funciare speciale ale unității administrativ-teritoriale pe care sunt situate, cu excepțiile prevăzute de lege.

(2)Cărțile funciare speciale se țin de către birourile teritoriale ale oficiului teritorial"

Din alipirea parcelelor menționate în anexa la hotărâre, nu rezultă o modificare a regimului juridic al proprietății ci, dimpotrivă, așa cum este expres stipulat în art. 6.1 din contractul anexă la HCL nr. 6/2021, " 6,1, 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 menționat la art.

2.1 Cotele de proprietate aferente unităților administrativ teritoriale intră în proprietatea publică sau privată, după caz, a acestora, iar cotele de proprietate aferente Fundației Sapienia intră în proprietatea privată a acesteia."

Astfel prin adoptarea HCL nr. 6/2021 nu se încalcă regimul juridic al proprietății, ci se respectă întocmai cu stipularea clară a drepturilor și obligațiilor, ce derivă din acesta.

În ceea ce privește demolarea construcției "Casa de Cultură Konya Adam" se arată că nu se pune problema demolării acestui edificiu, imobilul la care se face referire în hotărâre este situat în str. Korosi Csoma Sandor nr. 8 și este o clădire în care funcționează Clubul pensionarilor, aflată în administrarea "Casei de Cultură Konya Adam", iar schimbarea regimului juridic al bunului se va face în condițiile legii.

În ceea ce privește instituirea unei ipotecii sau a unei limitări a exercitării dreptului asupra bunului imobil, acesta se va face în conformitate cu legea română, fapt ce a fost menționat expres în cuprinsul proiectului contractului, anexă la hotărâre. Este adevărat că nu se poate institui ipoteca legală asupra unui bun aparținând proprietății publice, însă instituirea ipotecii asupra proprietății private (care va aparține Fundației Sapienia, chiar dacă în cota parte ideală), nu are niciun impediment legal.

În probațiune s-au depus înscrisuri.

Reclamantul a depus răspuns la întâmpinare reiterând cele arătate prin cererea de chemare în judecată.

Pârâtul a depus concluzii scrise în termenul de amânare a pronunțării cu apărări privind temeiul legal al hotărârii precum și inaplicabilitatea OUG nr.39/2018.

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

La data de 13.01.2021 s-a adoptat Hotărârea nr.6/2021 a Consiliului Local al Municipiului Sfântu Gheorghe privind aprobarea asocierii Municipiului Sfântu Gheorghe cu Județul Covasna prin Consiliul Județean Covasna și Fundația Sapienia, în vederea realizării în comun a unui Centru multifuncțional în Municipiul Sfântu Gheorghe.

Prin acest act s-a aprobat proiectul contractului de asociere, contract care face parte integrantă din hotărâre.

Ca temei legal au fost menționate Legea nr.58/2012 privind înființarea Universității Sapienia, Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, art.129 alin.2 lit.b, d și e, alin.7 lit.d și k și alin.9 lit.a din OUG nr.57/2019.

În doctrină se afirmă că motivarea a devenit un principiu al procedurii de emitere a actelor administrative, o motivare dezinvoltă sau stereotipă poate conferi ilegalitate actului administrativ pentru viciu de formă, fiind necesar ca motivarea să fie precisă și completă. Amploarea și detalierea motivării depind de natura actului adoptat iar cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanțele fiecărui caz, insuficiența motivării sau nemotivarea atrag nevalabilitatea actului administrativ. (R.A. Lazăr, Legalitatea actului administrativ). Totodată, motivarea conferă actului administrativ transparență, fiind esențială și sub aspectul înfăptuirii controlului de legalitate.

Doctrina în materie a statuat că, pentru a îndeplini condițiile de validitate prevăzute de lege, motivarea trebuie să întrunească următoarele condiții: a. să fie completă (suficientă); b. să fie reală - motivarea greșită atrage anularea actului căci echivalează cu nemotivarea lui.

OUG nr.24/2000 în art.36 prevede că actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, **clar și precis**, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.

Motivarea nu poate fi limitată la considerentele legate de competența emitentului – în hotărâre fiind indicat precis prin arătarea articolului din Codul administrativ, ci trebuie să conțină elemente de drept care pe de o parte să permită destinatarilor să cunoască și să evalueze temeiurile și efectele deciziei iar pe de altă parte să facă posibilă exercitarea controlului de legalitate.

În cazul de față s-a indicat în mod generic Legea nr.58/2012 privind înființarea Universității Sapienia și Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale.

Din cuprinsul HCL și a contractului anexă nu rezultă nici o implicare a Universității Sapienția, universitate care a fost înființată cu sprijinul Fundației Sapienția, două entități diferite, fiecare cu personalitate juridică proprie.

Asocierea se va realiza cu Fundația Sapienția având CUI 12866184 și nu cu Universitatea Sapienția, având CUI 14645945, deci două entități diferite din punct de vedere juridic.

În ceea ce privește menționarea Legii nr.273/2006 se reține că în apărare pârâul a menționat că prin această hotărâre nu s-a aprobat implicațiile financiare concrete ale fiecărui asociat ci doar că ar fi un contract cadru în urma căreia se vor stabili ulterior obligațiile financiare ale fiecăreia. În acest caz apare ca superfluă indicarea acestui act normativ.

În caz contrar, dacă aprobarea acestui contract de asociere implică și din punct de vedere financiar municipiul Sfântu Gheorghe, atunci ar fi trebuit indicat în concret textul legal din Legea nr.273/2006 aplicabil în cauză.

Indicarea temeiurilor de drept în mod generic, indicând doar actul normativ nu și teza concretă, respectiv prevederile legale precis aplicabile adoptării hotărârii consiliului local într-un anumit domeniu și pentru o situație concretă, instanța reține că acesta este egală cu insuficiența motivării.

Prevederile din Codul administrativ din art.129 se referă la atribuțiile consiliului local, respectiv la lit. b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului; d) atribuții privind gestionarea serviciilor de interes local; e) atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern.

Se observă că lit.c nu s-a menționat ca temei legal deși acesta prevede atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului, în condițiile în care prin asociere municipiul dorește să participe cu imobile din proprietatea acestuia.

Alin.7 lit.d și k se referă la faptul că în exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. d), consiliul local asigură, potrivit competenței sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind cultura și dezvoltarea urbană.

Într-un final așa cum rezultă și din întâmpinarea depusă de către pârât, temeiul juridic al HCL este de fapt art.129 alin.9 lit. a, care prevede că în exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. e), consiliul local hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local.

Din acest punct de vedere instanța reține că preambulul actului administrativ HCL nr.6/2021 nu este redactat într-un limbaj clar și precis, neechivoc, motivarea în drept a hotărârii este imprecisă însă faptul că s-a indicat în plus anumite temeiuri juridice nu conduce în mod automat la anularea acestuia pentru acest motiv în condițiile în care se poate exercita controlul de legalitate atât de către instituția prefectului cât și de către instanța de judecată.

În cazul de față indicarea ca temei juridic a articolelor din OUG nr.157/2019 este corectă, fiind inutilă menționarea legii de înființare a Universității Sapienția precum și a Legii nr.273/2006 în condițiile în care nu s-a menționat în concret articolele aplicabile.

Analizând condițiile contractului de asociere se reține că părțile se obligă să participe cu imobile – terenuri din patrimoniul fiecărui asociat, terenuri care vor fi alipite iar fiecare asociat va deveni coproprietar al întregului teren rezultat după alipire stabilită după întinderea dreptului de proprietate avut anterior.

Din copiile extraselor de carte funciară se observă că municipiul Sfântu Gheorghe participă la această asociere cu 7 terenuri dintre care o parte sunt în proprietatea privată a municipiului iar o parte în domeniul public.

Conform art.361 din Codul administrativ „(2) Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al acesteia se face prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz, dacă prin lege nu se dispune altfel.

(3) În instrumentele de prezentare și motivare ale hotărârilor prevăzute la alin. (1) și (2) se regăsește, în mod obligatoriu, justificarea temeinică a încetării uzului sau interesului public național sau local, după caz.”

În cazul de față nu se discută despre trecerea terenurilor în domeniul privat al municipiului ci doar alipirea acestora cu alte terenuri aflate în proprietatea Fundației Sapiientia și a Județului Covasna.

Apărarea pârâtului se rezumă la faptul că nu există nici o prevedere legală care să interzică alipirea terenurilor proprietate privată și proprietate publică.

Să analizăm la ce se referă noțiunea de alipire terenuri, astfel alipirea terenurilor este operațiunea cadastrală prin care două sau mai multe terenuri cu limite comune sunt unite, devenind unul singur. Noul imobil se va înscrie în evidențele cadastrale și într-o nouă carte funciară în favoarea aceluiași proprietar cu menținerea tuturor sarcinilor sau drepturilor existente.

O condiție esențială pentru *alipire terenuri* este ca acestea să fie în posesia aceluiași proprietar. Unirea a două bunuri imobile cu proprietari diferiți este de asemenea posibilă, însă această operațiune poartă denumirea de comasare și se aplică în mod special atunci când vine vorba de gruparea mai multor terenuri agricole.

Pârâtul a indicat sediul materiei pentru dezlipire articolele art.25-26-27 din Legea nr.7/1996, arătând că aceste norme nu conțin nici o interdicție de această natură.

Instanța reține că art.25 prevede 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 iar actele de alipire și dezlipire a imobilelor înscrise în cartea funciară se încheie în formă autentică. „

Articolele 26 și 27 nu se referă la alipire.

În urma alipirii rezultă un singur teren, în cazul de față un singur teren cu mai mulți coproprietari cu cote ideale de proprietate – însă nu ar fi individualizată suprafața fiecăruia, existând astfel posibilitatea ca Fundația Sapiientia să fie proprietar al unei cote părți ideale dintr-un teren proprietatea publică a municipiului, care vine în contradicție cu prevederile din OUG nr.57/2019 privind proprietatea publică și privată a UAT – lor.

Astfel bunurile proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale pot fi date în administrare, concesionate ori închiriate ori pot fi date în folosință gratuită, pe termen limitat, după caz, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfășoară activitate de binefacere sau de utilitate publică, ori serviciilor publice. Aceste bunuri de asemenea pot fi vândute dar cu respectarea prevederilor privind licitația publică de la art.363 din OUG nr.57/2019.

Proprietatea publică conform art.297 din Codul administrativ poate fi exercitată în următoarele modalități: darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită însă nu pot fi vândute, spre deosebire de bunurile din proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ – teritoriale.

Proprietatea comună pe cote părți presupune ca dreptul fiecărui proprietar se întâlnește cu drepturile celorlalți proprietari asupra fiecărei particule ce alcătuiesc bunul în materialitatea sa.

Mai departe se reține că spre deosebire de reglementările Legii nr. 7/1996 și ale Decretului-lege nr. 115/1938, noul Cod civil admite alipirea doar a imobilelor alăturate. Astfel, nu pot fi supuse procedurii de alipire imobilele aparținând aceluiași proprietar situate în locuri diferite din cadrul aceleiași unități administrativ-teritoriale.

În cazul de față nu rezultă că aceste suprafețe de teren sunt imobile învecinate, din anexa de la contractul de asociere și extrasele de carte funciară nu rezultă că toate parcelele ar fi direct învecinate.

Cum imobilul este desemnat ca fiind format din parcela sau parcelele de teren alăturate care aparțin aceluiași proprietar, alipirea prin unirea mai multor imobile alăturate într-un singur imobil implică în mod necesar dobândirea imobilului care urmează a fi alipit (parcelă sau parcele alăturate) de către proprietarul imobilului la care se va face alipirea. Nu poate constitui alipire, în sensul art. 879 alin. (1) Cod civil, alăturarea unor imobile având proprietari diferiți, întrucât, într-un asemenea caz, se pierde identitatea noțiunii de imobil, definit de art. 876 alin. (3) Cod civil.

Prevederile 879 alin. (5) din Codul civil precizează că operațiunile de modificare a imobilului înscrise în cartea funciară, prin alipiri sau dezlipiri, au caracter material și nu implică niciun transfer de proprietate. Textul este în deplin acord cu aprecierile făcute constant în

doctrină și în practica judiciară, în sensul că, în baza dreptului de dispoziție, ca atribut al dreptului de proprietate, proprietarul dispune de prerogativa de a hotărî cu privire la soarta bunului sau, atât din punct de vedere material, cât și din punct de vedere juridic.

Având în vedere aceste prevederi legale instanța reține că pârâtul nu putea adopta în această formă o hotărâre de asociere cu Fundația Sapiientia și cu Județul Covasna care să implice alipirea de terenuri cu regim juridic diferit.

Dacă se dorea asocierea în vederea realizării de proiecte ulterioare trebuia pus la punct situația juridică a terenurilor cu care fiecare asociat dorește să contribuie dar nu prin modalitatea de alipire a acestor terenuri.

În forma adoptată hotărârea nu este nici o hotărâre cadru pentru realizarea proiectelor ulterioare, fiind indicate terenuri în concret cu care se asociază fiecare parte – însă fără ca o parte din aceste terenuri să fie în domeniul privat al municipiului – sarcină ce trebuia realizată înainte de adoptarea acestui proiect, întrucât se promite ceva ce în momentul actual nu poate fi adus ca aport – și nu este nici o hotărâre în concreto prin care să fie stabilite contribuțiile fiecărui asociat în realizarea proiectului, caz în care ar fi fost justificat indicarea ca temei de drept a prevederilor Legii nr.273/2006.

În ceea ce privește demolarea construcției în care funcționează Casa de cultură Konya Adam, se reține că din contract nu rezultă că această construcție nu va fi demolată, din moment ce art.4.1.7 din contract prevede obligația municipiului de a demola construcțiile existente pe terenurile puse la dispoziția asocierii iar pe extrasul de CF 23709 se află un teren și o casă de lemn care este în administrarea Casei de Cultură Konya Adam, acestea fiind domeniu public.

În ceea ce privește critica adusă art.4.3.11 din Contract se reține că acesta nu este nelegal din moment ce cuprinde sintagma „dacă legea română permite”, astfel ipoteca se va construi cu acordul celorlalți asociați doar dacă legea permite. Acest aspect se va analiza la cazul concret din viitor dacă va exista.

În continuare cu privire la eludarea prevederilor OUG nr.39/2018 se reține că această ordonanță de urgență reglementează încheierea, derularea și încetarea parteneriatului public-privat.

Parteneriatul public-privat are ca obiect realizarea sau, după caz, reabilitarea și/sau extinderea unui bun sau a unor bunuri care vor aparține patrimoniului partenerului public și/sau operarea unui serviciu public.

Prevederile acestei ordonanțe de urgență se aplică de către partenerul public pentru implementarea unui proiect, în cazul în care studiul de fundamentare a proiectului demonstrează, pe lângă elementele principale prevăzute la art. 19 din OUG, faptul că mai mult de jumătate din veniturile care urmează să fie obținute de către societatea de proiect din utilizarea bunului/bunurilor sau operarea serviciului public ce formează obiectul proiectului provin din plăți efectuate de către partenerul public sau de către alte entități publice în beneficiul partenerului public.

Art.19 prevede că studiul de fundamentare trebuie să evidențieze următoarele elemente principale, care justifică, din punct de vedere economic, implementarea proiectului în parteneriat public-privat:

- a) gradul de suportabilitate a proiectului și comparația opțiunilor/aranjamentelor contractuale alternative pentru implementarea proiectului;
- b) structura de distribuire a riscurilor pentru fiecare opțiune alternativă de implementare a proiectului;
- c) caracterizarea proiectului prin raportare la deficitul public și la datoria publică, calculate conform metodologiei aplicabile în baza legislației Uniunii Europene;
- d) finanțabilitatea proiectului;
- e) eficiența economică a proiectului.

Din raportul de specialitate (fl.31) rezultă că municipiul nu dorește un parteneriat public privat, fiind menționat că nu se va crea o persoană juridică nouă ci doar o asociere pentru realizarea unui centru multifuncțional în scopul creării și dezvoltării infrastructurii instituțiilor de interes public local și județean de cultură, un centru destinat tinerilor și studenților, municipiul

rămânând lider al asociației existând totodată o Comisie de supraveghere a realizării obiectului acestei asocieri.

De aici rezultă că intenția municipiului nu a fost de a crea o societate de proiect, neexistând de fapt nici un studiu de fundamentare a proiectului și nici nu s-au stabilit aspecte privind eficiența economică a acestui centru sau cu privire la finanțabilitatea proiectului.

Nu s-a dorit în această fază inițială un parteneriat public privat în sensul OUG nr.39/2018 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.

Instanța nu poate aprecia asupra oportunității ori asupra necesității unui asemenea proiect și nici nu este competentă în a face astfel de aprecieri, însă în condițiile în care se dorește remedierea situației sub aspect urbanistic, așa cum s-a menționat la începutul raportului de specialitate, hotărârea de consiliu local trebuie să îndeplinească toată cerințele de legalitate astfel încât să nu poate fi cenzurată la un simplu control de legalitate, atât din punct de vedere a normelor de tehnică legislativă cât și din punct de vedere al soluțiilor adoptate privind fondul problemei.

Având în vedere cele de mai sus, instanța va admite acțiunea formulată de către Prefectul Județului Covasna și va dispune anularea HCL Sfântu Gheorghe nr.6/2021.

**PENTRU ACESTE MOTIVE
ÎN NUMELE LEGII
HOTĂRĂȘTE**

Admite cererea de chemare în judecată formulată de către reclamantul PREFECTUL JUDEȚULUI COVASNA, cu sediul în Sfântu Gheorghe, p-ța Libertății, nr.6, jud. Covasna în contradictoriu cu intimatul CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI SFÂNTU GHEORGHE, cu sediul în Sfântu Gheorghe, str. 1 Decembrie 1918, nr.2, jud. Covasna

Anulează Hotărârea Consiliului Local al Municipiului Sfântu Gheorghe nr. 6/13.01.2021 privind aprobarea asocierii Municipiului Sfântu Gheorghe cu Județul Covasna prin Consiliul Județean Covasna și Fundația Sapienția, în vederea realizării în comun a unui centru multifuncțional în Municipiul Sfântu Gheorghe.

Cu drept de recurs în 15 zile de la comunicare. Cererea de recurs se depune la Tribunalul Covasna.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței, azi, 28.05.2021.

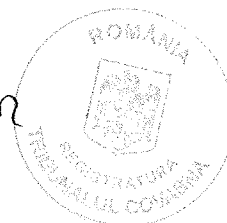
**PREȘEDINTE
BEREKMÉRI ERDÉLY BEÁTA**

**GREFIER
IZSAK ERIKA MAGDOLNA**

Red.BEB/31.05.2021
Tehnored.IE/02.06.2021
4 ex



Prezenta hotărâre nr 509 din
28.05.2021, pronunțată de
Tribunalul Covasna a rămas
definitivă prin decizia nr. 635/12
din 26.10.2021 a C. Ap. Bv.





Dosar nr. 198/119/2021

ROMÂNIA

CURTEA DE APEL BRAŞOV
SECŢIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV ŞI FISCAL

DECIZIA Nr. 634/R

Şedinţa publică de la 26 Octombrie 2021

Completul constituit din:

PREŞEDINTE Ramona Graţielă Milu

Judecător Cătălina Nistor

Judecător Maria Iuliana Mihai

Grefier Valeria-Oana Atomei

Pentru astăzi fiind amânată pronunţarea asupra recursului declarat de recurentul pârât Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe împotriva sentinţei civile nr. 509 din data de 29.05.2021 pronunţată de Tribunalul Covasna - Secţia civilă, în dosarul nr. 198/119/2021, având ca obiect „acţiune prefect - tutelă administrativă”.

Dezbaterile în cauza de faţă au avut loc în şedinţa publică din data de 12.10.2021, potrivit încheierii de şedinţă de la acea dată, care face parte integrantă din prezenta hotărâre.

Instanţa, având nevoie de timp pentru deliberare, a amânat pronunţarea pentru data de astăzi, 26.10.2021.

INSTANŢA

Asupra recursului de faţă, constată:

1. Obiectul cererii deduse judecării

Prin cererea de chemare în judecată înregistrată pe rolul Tribunalului Covasna, la data de 03.03.2021, sub dosar nr.198/119/2021, reclamantul Prefectul Judeţului Covasna, în contradictoriu cu Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe, a solicitat anularea HCL Sfântu Gheorghe nr.6/13.01.2021 privind aprobarea asocierii municipiului Sfântu Gheorghe cu Judeţul Covasna prin Consiliul Judeţean Covasna şi Fundaţia Sapiientia, în vederea realizării în comun a unui centru multifuncţional în municipiul Sfântu Gheorghe.

2. Hotărârea primei instanţe

Prin sentinţa civilă nr.509/28.05.2021, Tribunalul Covasna, în complet de contencios administrativ, a admis cererea de chemare în judecată formulată de către reclamantul Prefectul Judeţului Covasna, în contradictoriu cu intimatul Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe, a dispus anularea Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Sfântu Gheorghe nr. 6/13.01.2021 privind aprobarea asocierii Municipiului Sfântu Gheorghe cu Judeţul Covasna prin Consiliul Judeţean Covasna şi Fundaţia Sapiientia, în vederea realizării în comun a unui centru multifuncţional în Municipiul Sfântu Gheorghe.

3. Calea de atac exercitată

Împotriva acestei hotărâri a declarat recurs pârâtul **Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe**, solicitând admiterea recursului şi, în consecinţă, casarea hotărârii atacate, iar în rejudicare, respingerea acţiunii, ca nelegală şi netemeinică.

În motivarea recursului, recurentul a invocat cazurile de casare prevăzute de art.488 alin.1 pct. 6 şi pct.8 Cod procedură civilă.

Un prim motiv de recurs constă în aceea că instanţa de fond nu a luat în considerare apărările formulate de pârâtă şi nu a reţinut corect starea de fapt în raport cu probele administrate, prin hotărârea pronunţată fiind cenzurat dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul

colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice în condițiile legii, cu alte cuvinte dreptul de a-și exercita atribuțiile, stabilite prin lege.

Faptul că s-a indicat în mod generic în preambulul HCL atacate Legea nr. 58/2012 privind înființarea Universității Sapienția și Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale nu poate atrage anularea hotărârii, susține recurentul. După cum nici neindicarea temeiurilor de drept referitoare la administrarea bunurilor din domeniul public și privat nu poate atrage anularea hotărârii, întrucât este suficient temeiul de drept indicat -art. 129 alin. 9 lit. a) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, conform căruia „exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. e), consiliul local hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local”, aplicabilitatea hotărârii nefiind condiționată de menționarea detaliată a costurilor necesare edificării obiectivului.

Un alt motiv de recurs vizează faptul că sentința recurată cuprinde motive contradictorii, conform prevederilor art. 488 alin (1) pct. 6 Cod procedură civilă, având în vedere că, deși instanța reține că este corectă indicarea, ca temei juridic, a articolelor din OUG nr. 157/2019, „fiind inutilă menționarea legii de înființare a Universității Sapienția, precum și a Legii nr. 273/2006 în condițiile în care nu s-au menționat în concret articolele aplicabile”, totuși instanța a dispus anularea HCL nr. 6/2021.

De asemenea, la analiza terenurilor cu care părțile asocierii au intenționat să contribuie la realizarea obiectivului de investiție, instanța pleacă de la premise greșite, întrucât, în această fază a asocierii nu este vorba de trecerea bunurilor din domeniul public în domeniul privat, urmând ca justificarea încetării uzului sau a interesului public național sau local, la care face referire instanța de fond în ultimul alineat al pag.8, să se realizeze la momentul trecerii propriu-zise a bunurilor din domeniul public în domeniul privat, conform legii, procedură care în mod necesar va face obiectul unei alte hotărâri a Consiliului local.

Totodată, se arată că, deși instanța de fond reține că potrivit art. 25 din Legea nr. 7/1996, ”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 (...)”, în mod nejustificat concluzionează instanța (pag 9 alin 4) că ”O condiție esențială pentru alipire terenuri este ca acestea să fie în posesia aceluiași proprietar. Unirea a două bunuri imobile cu proprietari diferiți este de asemenea posibilă, însă această operațiune poartă denumirea de comasare și se aplică în mod special atunci când vine vorba de gruparea mai multor terenuri agricole”.

Aceste rețineri și concluzii contradictorii atrag nelegalitatea și netemeinicia hotărârii atacate pe de o parte, iar pe de altă parte, instanța nu a fost investită să analizeze modalitatea de alipire a terenurilor, nefiind cerut de la instanță un aviz de legalitate pentru alipire.

Cu privire la temeiul legal al HCL nr.6/2021, și anume art. 129 alin 9 lit. a) din Codul administrativ, recurenta susține că însuși Prefectul reclamant recunoaște temeiul legal special ca fiind art. 129 alin 9 lit. a), astfel că nu se poate susține că hotărârea nu are temei legal. Același temei de drept a stat și la baza emiterii HCL nr.198/2020 privind încheierea unui contract de asociere între Municipiul Sfântu Gheorghe și Producție Transport Servicii Comerț Export - Import Rolling - Trans SRL în vederea realizării în comun a unei lucrări de o mai mare amploare, respectiv un post de transformare cu o putere nominală de 250 KVA în municipiul Sfântu Gheorghe. Deși situația juridică a acestei hotărâri este identică cu cea atacată în cauză, totuși nu a fost atacată de către prefect, care, cu rea-credință, nici nu a făcut referire la HCL nr.198/2020, ci a indicat doar pe cele de o mai mică valoare,

În ceea ce privește costurile investiției, este stipulat la art. 2.3 din contractul anexă la hotărâre că, pentru realizarea obiectivului, contribuția financiară a părților se va stabili după aprobarea documentației tehnico-economice de către părțile contractante, conform devizului general anexă a studiului de fezabilitate, nefiind posibilă stabilirea costului investiției anterior elaborării studiului de fezabilitate.

Oportunitatea adoptării actelor administrative este o consecință a dreptului de apreciere al organelor administrative, iar libertatea de apreciere de către autoritatea deliberativă a oportunității actelor administrative nu contravine principiului legalității; din referatul de aprobare

al primarului și raportul de specialitate al Serviciului juridic rezultă oportunitatea realizării investiției obiect al asocierii, conchide recurentul.

În drept, s-au indicat dispozițiile de lege menționate prin cererea de recurs.

În probațiune, s-a solicitat administrarea probei cu înscrișuri, fiind depusă la dosar HCL Sfântu Gheorghe nr. 198/2020, împreună cu anexele acesteia.

4. Apărarea intimatului-reclamant

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

În motivarea întâmpinării, se arată că nu pot fi primite motivele de recurs invocate de recurent, pentru următoarele considerente:

Cu privire la afirmativa cenzurare de către instanță a dreptului și capacității efective a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona treburile publice, se arată că autoritatea administrației publice locale poate să emită sau să adopte un act administrativ ori să îndeplinească o operațiune tehnico-administrativă numai dacă există normă legală care să o abiliteze în acest sens. Altfel, actul emis sau operațiunea efectuată se află în afara legii.

Referitor la indicarea generică a Legii nr. 58/2012 privind înființarea Universității "Sapientia" din municipiul Cluj-Napoca nu a fost reținută de instanța de fond ca motiv de nelegalitate *ut singuli*, iar indicarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, fără indicarea în concret a textului legal din această lege este nelegală, cu atât mai mult cu cât au fost ignorate prevederile art. 14 și 35 din acest act normativ, care prevăd, în esență, că nu pot fi angajate și plătite cheltuieli din fonduri publice locale, dacă nu sunt aprobate, potrivit legii, și dacă nu au prevederi bugetare și surse de finanțare (art.14) și că autoritățile deliberative pot aproba colaborarea sau asocierea pentru realizarea unor lucrări și servicii publice locale, pe baza unor contracte de asociere, încheiate în condițiile legii, în care se prevăd și sursele de finanțare reprezentând contribuția fiecărei autorități a administrației publice locale implicate.

În ceea ce privește susținerea recurentului că neindicarea temeiurilor de drept nu poate atrage anularea hotărârii, deoarece linia directoare este cea stabilită prin art. 129 alin. 9 lit. a) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, se arată că textul legal anterior menționat reprezintă cadrul juridic general în materia asocierii unităților administrativ-teritoriale cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local, dar aceste prevederi nu sunt suficiente în raport cu obiectul hotărârii. Astfel, în aplicarea principiului *specialia generalibus derogant*, obiectul Hotărârii nr. 6/2021 nu intră sub incidența exclusivă a prevederilor art. 129 alin. 9 lit. a) din OUG nr. 57/2019, fiind supus unor reglementări speciale.

Cu privire la afirmația recurentei că hotărârea primei instanțe ar cuprinde motive contradictorii, arată intimatul că aceasta este scoasă din context, deoarece prima instanță a reținut la alineatul precedent că "preambulul actului administrativ HCL nr. 6/2021 nu este redactat într-un limbaj clar și precis, neechivoc, motivarea de drept a hotărârii este imprecisă...".

Sunt, de asemenea, neîntemeiate și criticile referitoare la alipirea terenurilor, dat fiind 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.

Referitor la HCL nr. 198/2020 la care se face trimitere la pct. 7 din cererea de recurs, observația recurentului nu este pertinentă, întrucât această hotărâre nu implică alipirea mai multor imobile cu regim juridic diferit, respectiv crearea unei proprietăți comune pe cote-părți.

Cu privire la pct. 9 din cererea de recurs, se arată că, 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, nefiind legală asumarea unor obligații de plată cu caracter general, din bugetul local, fără precizarea expresă a bazei legale și a destinației acestora.

În fine, referitor la oportunitatea adoptării unui act administrativ, după cum a statuat deja Înalta Curte de Casație și Justiție în jurisprudența sa în această materie, oportunitatea exprimă un

element al legalității ce derivă din capacitatea pe care o are autoritatea administrativă emitentă, de a alege dintre mai multe soluții posibile, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie ocrotit, ceea ce, cu alte cuvinte, înseamnă că un act administrativ emis trebuie să satisfacă atât rigorile legii cât și o nevoie socială determinată.

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. 6 și 8 C.pr.civ

Analizând primul motiv de recurs invocat de recurentul pârât, Curtea reține că potrivit dispozițiilor art. 488 alin. 1 pct. 6 c.pr.civ., „(1) Casarea unor hotărâri se poate cere numai pentru următoarele motive de nelegalitate:(...) 6. când hotărârea nu cuprinde motivele pe care se întemeiază sau când cuprinde motive contradictorii ori numai motive străine de natura cauzei”.

În susținerea acestui motiv de recurs, recurenta pârâtă a invocat faptul că instanța de fond nu a analizat toate apărările și susținerile din cuprinsul întâmpinării depuse în fața instanței de fond, dar și faptul că hotărârea cuprinde motive contradictorii.

Curtea apreciază că sunt neîntemeiate criticile subsumate motivului de recurs prevăzut de dispozițiile art. 488 alin. 1 pct. 6 c.pr.civ. Astfel, pentru a fi incident acest motiv de recurs, critica recurentului trebuie să se circumscrie ipotezelor prezentate de text: hotărârea primei instanțe nu cuprinde motivele pe care se întemeiază, cuprinde motive contradictorii între ele sau străine de natura cauzei.

Analizând sentința civilă nr. 509/28.05.2021, pronunțată de Tribunalului Brașov, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, ce face obiectul prezentei cereri de recurs, Curtea constată că instanța de fond a abordat cauza sistematic, într-o manieră convingătoare, considerentele fiind expuse clar și logic, cu respectarea exigențelor art. 425 Cod procedură civilă. Chiar dacă unele argumente nu au fost examinate în mod explicit, aceasta nu echivalează cu lipsa motivării sau cu ignorarea probelor administrate, instanța nefiind obligată să răspundă punctual tuturor susținerilor părților, ci având posibilitatea să le grupeze și să le răspundă prin considerente comune, apte să clarifice aspectele importante ale cauzei.

Astfel, în considerentele sentinței recurate, instanța de fond a expus argumentele pentru care a apreciat că actul administrativ este nelegal.

Totodată, nu poate fi reținut argumentul recurentei pârâte privitor la existența unor considerente contradictorii. Faptul că instanța de fond a înlăturat unul dintre argumentele prezentate de reclamantă în susținerea nelegalității hotărârii atacate, reținând că nu este întemeiat, nu poate fi apreciat ca fiind un considerent contradictoriu cu motivarea în ansamblu, deoarece din considerentele hotărârii reiese și care au fost motivele care au condus la anularea HCL.

Pentru motivele expuse, Curtea apreciază că sunt neîntemeiate criticile de recurs circumscrie motivului de recurs prevăzut de dispozițiile art. 488 alin. 1 pct. 6 C.pr.civ..

Analizând motivul de recurs prevăzut de dispozițiile art. 488 alin. 1 pct. 8 C.pr.civ., curtea reține, *ca situație de fapt premisă*, că la data de 13.01.2021, s-a adoptat Hotărârea nr.6/2021 a Consiliului Local al Municipiului Sfântu Gheorghe, prin care, la art. 1, s-a aprobat asocierea Municipiului Sfântu Gheorghe, prin Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe, cu Județul Covasna, prin Consiliul Județean Covasna și Fundația Sapienia, în vederea realizării în comun a unui Centru multifuncțional în Municipiul Sfântu Gheorghe. Potrivit art. 2 din HCL 6/2021, se aprobă proiectul Contractului de asociere conform anexei, care face parte integrantă din prezenta hotărâre, primarul fiind mandatat, potrivit art. 3, să semneze actul menționat la art. 2.

Obiectul Contractului de asociere Anexa la HCL, 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. 13 și urm.) reiese că municipiul Sfântu Gheorghe participă la această asocieră cu 7 terenuri, dintre care o parte sunt în proprietatea privată a municipiului, iar o parte în domeniul public. Reiese din probele administrate că terenurile înscrise în CF 23709 Sf. Gheorghe, CF 40703 Sfântu Gheorghe, CF 23153 Sfântu Gheorghe se află în domeniul public al unității administrativ teritoriale.

Ca temei legal, în preambulul HCL au fost menționate Legea nr.58/2012 privind înființarea Universității Sapiientia, Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, art.129 alin.2 lit.b, d și e, alin.7 lit.d și k și alin.9 lit.a din OUG nr.57/2019.

Criticile recurente pârâte privitoare la indicarea corectă în preambulul HCL a Lg. 58/2012 privind înființarea Universității Sapiientia sunt lipsite de interes, deoarece instanța de fond, analizând preambulul actului administrativ a reținut că *este inutilă menționarea legii de înființare a Universității Sapiientia precum și a Legii nr.273/2006, în condițiile în care nu s-au menționat în concret articolele aplicabile.* Această apreciere a instanței de fond nu a reprezentat un argument în sprijinul soluției de anulare a actului. Din contră, instanța a reținut, în esență, că indicarea în plus a anumitor temeuri juridice nu conduce în mod automat la anularea actului administrativ, deoarece controlul de legalitate se poate exercita atât de către instituția prefectului cât și de către instanța de judecată.

Curtea mai constată că instanța de fond a reținut că temeiul juridic al HCL este de fapt art.129 alin.9 lit. a, indicat în preambulul actului, care prevede că în exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. e), consiliul local hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local. Reiese, așadar, că instanța de fond a reținut că sunt neîntemeiate susținerile reclamantei de la pct. 1 din cererea de chemare în judecată, privitoare la lipsa temeiului legal.

Din considerentele sentinței civile nr. 509/28.05.2021, reiese că soluția de nelegalitate a Hotărârii de Consiliu Local nr. 6/2021 a fost întemeiată pe argumente ce privesc nelegalitatea obiectului reglementat prin contractul de asociere încheiat între Municipiului Sfântu Gheorghe, prin Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe, cu Județul Covasna, prin Consiliul Județean Covasna și Fundația Sapiientia, anexă la HCL.

Sub acest aspect, recurenta pârâtă a arătat că instanța de fond a plecat de la premise greșite, deoarece faza de adoptare a HCL nu presupune trecerea bunurilor din domeniul public în domeniul privat, aceste operațiuni urmând a se realiza la momentul oportun, procedura urmând să facă obiectul unei hotărâri a consiliului local. A mai arătat recurenta reclamantă că instanța de fond a realizat o greșită interpretare și aplicare a normelor de drept care reglementează posibilitatea alipirii unor terenuri.

Analizând aceste critici, Curtea reține că instanța de fond a realizat o analiză a normelor de drept care reglementează dreptul de proprietate publică și privată, cu scopul de a sublinia regimul special pe care îl au bunurile proprietate publică.

În drept, 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 acesteia 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 HCL 6/2021, Consiliul Local, 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 HCL 6/2021, 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 Municipiului Sfântu Gheorghe, prin Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe, 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 criticilor formulate de recurenta pârâtă, instanța de fond nu a făcut aprecieri cu privire la oportunitatea realizării investiției, ci doar cu privire la legalitatea unor clauze din contractul de asociere, anexă la HCL 6/2021, stabilind că modalitatea în care părțile au înțeles să negocieze clauzele privitoare la anumite bunuri proprietate publică, asupra cărora recurenta pârâtă nu avea un drept de dispoziție, este nelegală.

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. 6, 8 C.pr.civ., curtea va respinge cererea de recurs formulată de recurenta pârâtă Consiliul Local al Municipiului Sfântu Gheorghe împotriva sentinței civile nr. 509/28.05.2021 pronunțată de Tribunalul Covasna, Secția civilă, pe care o va menține.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,
ÎN NUMELE LEGII,
D E C I D E:**

