

ROMÂNIA

CURTEA DE APEL CONSTANȚA
SECȚIA A II-A CIVILĂ, DE CONTENCIOS
ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

Dosar nr. 2008/88/2014

DECIZIA CIVILĂ Nr. 423/CA
Ședința publică de la 02 Iunie 2016

Completul compus din:
PREȘEDINTE Ramona Poppa
Judecător Revi Moga
Judecător Ecaterina Grigore
Grefier Claudia Vilcu

S-a luat în examinare recursul în contencios administrativ declarat de reclamanta **FUNDAȚIA DE INIȚIATIVĂ LOCALĂ EUROPOLIS SULINA** cu sediul în Galați, str. Oțelarilor nr.36, bl. P1, sc.1, ap.24, împotriva **sentinței civile nr. 1577/30.09.2015 pronunțată de Tribunalul Tulcea** în dosarul nr. 2008/88/2014, în contradictoriu cu intimații pârâți **CONSILIUL LOCAL SULINA PRIN PRIMAR, UNITATEA ADMINISTRATIV TERITORIALĂ ORAȘ SULINA PRIN PRIMAR ȘI PRIMĂRIA ORAȘULUI SULINA PRIN PRIMAR** – toți cu sediul în Sulina, str. a-I-a, nr. 180, județul Tulcea, având ca obiect obligația de a face.

La apelul nominal făcut în ședință publică se prezintă avocat Soare Ionel pentru recurenta reclamantă **FUNDAȚIA DE INIȚIATIVĂ LOCALĂ EUROPOLIS SULINA** în baza împuternicirii avocațiale nr.148757/09.11.2015 (fila 14 dosar recurs) și avocat Penciu Anda pentru intimații pârâți în substituie pentru avocat Omar Geli, în baza împuternicirilor avocațiale depuse la dosar.

Procedura de citare este legal îndeplinită conform dispozițiilor art.153 și următoarele din Codul de procedură civilă.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință care evidențiază părțile, obiectul litigiului, mențiunile referitoare la îndeplinirea procedurii de citare. Recursul este motivat, timbrat cu taxa judiciară de timbru în cuantum de 190 lei.

Curtea aduce la cunoștința părților faptul că dosarul a fost repus pe rol, întrucât în procesul deliberativ, doi judecători, alternativ, s-au aflat în imposibilitate absolută de a participa la deliberare, după care unul dintre judecători și-a încetat activitatea prin pensionare.

Astfel, dosarul a fost repus pe rol numai pentru reluarea dezbaterilor asupra recursului deja calificat, în completul legal constituit.

Acordă cuvântul părților, pentru dezbateri asupra recursului.

Avocat Soare Ionel pentru recurenta reclamantă arată că are de formulat cereri în cauză. Cererea sa se referă la probe, așa cum a precizat în motivele de recurs, solicită proba cu înscrisuri, înscrisurile depuse la dosarul instanței de fond, cât și înscrisurile depuse la dosarul de recurs, și în plus, ar dori să se depună copie de pe procesul verbal al Consiliului Local Sulina din data de 20.06.2007, a ședinței Consiliului Local. când se presupune că s-ar fi emis Hotărârea Consiliului Local nr.37.

Avocat Penciu Anda, pentru intimații pârâți arată că s-a depășit cu mult momentul procesual pentru solicitarea acestor probe, motiv pentru care solicită respingerea probelor solicitate.

Curtea arată că în ședința publică din 07.04.2016, în completul constituit, când s-a și rămas în pronunțare, Curtea s-a pronunțat pe probatoriul solicitat de recurentă la acel moment procesual, respectiv prin cererea formulată și depusă la dosar pe 07.04.2016, în conținutul căreia recurenta a vorbit despre toate probele, probe care se regăsesc la dosarul de fond și de recurs, sunt administrate și câștigate cauzei.

Se acordă cuvântul pe fond.

Avocat Soare Ionel pentru recurenta reclamantă solicită admiterea recursului astfel cum a fost formulat, a se constata faptul că acțiunea este întemeiată și fondată.

Învederează că reclamanta a formulat o cerere de revendicare, practic se referă la bunuri imobile – construcții – și nu la teren, asupra unor obiective situate pe plaja din Sulina, bunuri care sunt proprietatea recurentei, respectiv a Fundației de Inițiativă Locală Europolis Sulina.

Pentru a dovedi proprietatea, recurenta a depus chitanțe de achiziție a materialelor, facturi, certificatul de urbanism, toate pe numele fundației, autorizație de construire pe numele fundației, a dovedit cu contract de construcție că a avut contract cu un antreprenor care a ridicat construcțiile și pe care fundația l-a plătit, a făcut dovada proprietății acelor bunuri și modul de dobândire a lor și consideră că acea construcție aparține recurentei în integralitate.

Solicită a se avea în vedere faptul că deși a dovedit proprietatea prin înscrisuri doveditoare a modului în care a dobândit proprietatea, instanța de fond a apreciat că recurenta ar avea doar o documentație tehnică. Apreciază că această mențiune reprezintă o recunoaștere doar în parte a dreptului recurentei de proprietate, din moment ce se vorbește despre facturi și chitanțe de plată a materialelor de construcții și despre contractele de construire, toate pe numele fundației.

Consideră că recurenta este deplin proprietară și nu doar posesori a unei documentații tehnice.

Solicită a se avea în vedere că toate acestea se referă la dreptul de proprietate ce aparține recurentei.

De asemenea, solicită a se avea în vedere faptul că în anul 1998, când au fost luate aceste bunuri din proprietatea recurentei de către Consiliul Local Sulina, acesta nu avea personalitate juridică, deci nu exista ca și entitate cu personalitate juridică, ca să se poată aprecia că erau îndreptățiți să ia recurentei acele bunuri.

În realitate, este o expropriere făcută de către o autoritate publică locală fără personalitate juridică și fără o dreaptă și prealabilă despăgubire.

Apreciază că această hotărâre a Consiliului Local 37/20.06.1997 nu poate avea valoare, deoarece la acel moment, bunurile nu erau edificate, nu existau în materialitatea lor. Ori, o asemenea hotărâre nu poate avea valoare juridică pentru niște bunuri viitoare, nici sub aspectul acceptării unei eventuale donații, deși nu a existat așa ceva, și nici sub un alt aspect juridic, având în vedere că acele construcții nu existau.

Pentru ca această hotărâre a consiliului local să fie valabilă, trebuia să fie depus procesul-verbal al ședinței consiliului local, în care să se dovedească realitatea existenței acelei ședințe, cu ocazia căreia s-a emis această hotărâre. Nu s-a depus nimic în acest sens.

La momentul 1998 nu putem discuta despre aplicabilitatea în cauză a Legii nr.215/2001. Instanța de fond a respins niște argumente pentru niște situații de fapt din 2008 pe Legea nr.215/2001. Prin această motive, instanța de fond a dat un caracter retroactiv dispozițiilor legii civile, ceea ce intră în conflict cu Constituția României, art.15, în care se spune că legea civilă dispune numai pentru viitor. În cazul de față, Legea nr.215/2001 putea statua relațiile juridice apărute după 2001 și nu anterior acestui an.

De asemenea, recurenta a invocat nulitatea absolută a aceluși proces verbal incognito, deoarece dacă s-ar fi dorit luarea unor bunuri imobile – construcții, trebuiau acte notariale, a arătat pe larg că au fost încălcate dispozițiile art.1171 – actul nu a fost în formă autentică – și articolele din Codul civil care se referă la donații sau alte posibilități prin care primăria ar fi putut să devină proprietar.

A arătat în mod clar că nu există nici un fel de titlu de proprietate, intimata nu le are înregistrate în contabilitate aceste bunuri. Primăria invocă faptul că ar fi existat un contract de parteneriat pe fonduri europene, în care și ei ar fi fost parte, dar nu fac această dovadă, este o simplă afirmație a unității administrativ-teritoriale Sulina. Apreciază că cel care susține în apărarea sa o anumită situație de fapt ar trebui să o dovedească, ori în cazul de față nu s-a făcut o asemenea dovadă, iar instanța de fond trebuia să respingă această susținere din moment ce se prevalează de existența unui contract și invocă un drept în temeiul unui contract, trebuia să-l dovedească și nu a făcut această probă.

De asemenea, solciită a se constata că toate rapoartele depuse de recurentă la dosar o atestă pe aceasta ca și proprietar.

Solciită a se consemna faptul că în cauză a fost lipsită partea de calea de atac a apelului, și aici intră și motive de nelegalitate și motive de netemeinicie.

Curtea atrage atenția asupra calificării căii de atac și asupra necesității ca dezbaterile să vizeze numai motivele de nelegalitate ale hotărârii.

Apărătorul recurente menționează că hotărârea instanței de fond nu a fost motivată, reclamanta nu a beneficiat de un proces echitabil, nu s-a ținut cont de apărările reclamantei, s-a încălcat Protocolul 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului privind apărarea dreptului de proprietate, recurenta fiind proprietar, nu s-au analizat în mod obiectiv motivele care ar fi putut să stea la baza unei exproprieri, nu s-a pronunțat instanța de ce reclamanta nu a beneficiat de o justă despăgubire.

În cauza de față apreciază că se încalcă și art.44 din Constituția României, recurentei i se afectează patrimoniul ca și persoană juridică în mod nejustificat prin diminuarea cu bunuri imobile.

Fundația Europolis are o continuitate în dezvoltarea durabilă la nivel local și aceste bunuri îi aparțineau și trebuia să fie lăsată recurenta să le poată gestiona și administra.

Solciită admiterea recursului, desființarea sentinței instanței de fond și admiterea acțiunii, în sensul obligării pârâtei să înceteze posesia pe care la ora actuală o are Primăria și să restituie bunurile în deplină proprietate recurentei.

Avocat Penciu Anda, pentru intimații pârâți solciită respingerea recursului ca nefondat și menținerea ca legală și temeinică a hotărârii atacate, pentru motivele deja antamate la termenul anterior, cu cheltuieli de judecată.

CURTEA:

Asupra recursului de față:

1.Prin sentința civilă nr.1577/30.09.2015, Tribunalul Tulcea a respins excepțiile privind lipsa procedurii prealabile, tardivității și a lipsei calității de reprezentant a semnatarului acțiunii, ca nefondate, precum și acțiunea formulată de reclamanta Fundația de Inițiativă Locală Europolis (FIL) Sulina în contradictoriu cu pârâții Unitatea Administrativ Teritorială Oraș Sulina, prin Primar și Consiliul Local Sulina.

Tribunalul Tulcea a fost investit cu acțiunea formulată la data de 24.10.2014 de reclamanta Fundația de Inițiativă Locală Europolis (FIL) Sulina prin care s-a solicitat stingerea dreptului de administrare al Consiliului Local Sulina asupra investiției Fundației Europolis Sulina realizată cu finanțare europeană prin programul PHARE, investiție denumită "Amenajare plaja Sulina", recuperarea drepturilor dobândite din administrare (concesionare) și recuperarea cheltuielilor de judecată.

În ședința publică din data de 04.05.2015, reclamanta a precizat acțiunea în sensul că obiectul acesteia este revendicarea bunurilor mobile și imobile deținute fără drept de pârâți, în urma încheierii procesului verbal de predare primire nr.478/20.08.1998.

2. Împotriva acestei hotărâri judecătorești **a declarat apel reclamanta** Fundația de Inițiativă Locală Europolis (FIL) Sulina, care a criticat soluția primei instanțe pentru nelegalitate și netemeinicie și a solicitat admiterea apelului, anularea hotărârii, rejudecarea fondului cauzei și admiterea acțiunii astfel cum a fost modificată, în sensul restituirii de către pârâtă a bunurilor imobile-construcții, edificate de apelantă pe terenul intimatei.

Se solicită cu prioritate recalificarea caii de atac în cauză, deoarece în mod greșit în conținutul sentinței s-a precizat că aceasta poate fi atacată cu recurs.

Potrivit reclamantei, întrucât obiectul acțiunii modificate este revendicare, procesul este unul civil, iar sentința instanței de fond poate fi atacabilă cu apel, în termen de 30 de zile de la comunicare.

Cu privire la sentința atacată, se arată că obiectul cererii a vizat numai construcțiile edificate pe terenul pârâtei, nu și terenul, astfel cum a reținut instanța de fond în motivarea sentinței apelate.

Referitor la construcții, s-a apreciat greșit că reclamanta nu are calitate de proprietar, deși deține toate facturile pentru materiale, contractul cu antreprenorul, precum și autorizațiile de construire, acte care nu au fost atacate de către pârâți, modalitatea de preluare a bunurilor fiind echivalentă cu o expropriere nelegală, fără o justă și prealabilă despăgubire.

Se susține, de asemenea, că H.C.L. Sulina nr.37/20.06.1997 este expresia unui abuz de putere din partea unei autorități publice locale, ce nu poate fi validat de către instanțele de judecată.

Acest act nu poate fi considerat un act de dobândire a bunurilor imobile – construcții, fiind emis anterior realizării construcțiilor, nu este un act notarial, act autentic în forma cerută de Codul civil în vigoare la momentul emiterii.

Arată reclamanta că deși a invocat nulitatea absolută a unor acte, instanța de fond cu s-a pronunțat asupra aspectelor invocate, fiind reiterate prin cererea de apel aspecte de nulitate absolută a procesului verbal de predare primire nr.478/20.08.1998, prin care s-a realizat transmiterea, pe termen nelimitat, a mai multor bunuri mobile și imobile aflate în proprietatea Fundației de Inițiativă Locală Europolis (FIL) Sulina.

Se susține, de asemenea, că se reține greșit că între pârâtă și FIL Europolis există un parteneriat, fapt nedovedit, pârâții nu au nici un fel de contribuție în implementarea proiectului, refuzând chiar să se implice în vreun fel, raportul de evaluare al proiectului certifică că beneficiarul de drept este ONG FIL Europolis, instanța de fond ignorând fișa contabilă depusă de reclamantă, privind înregistrarea mijloacelor fixe în inventarul ONG – ului, conform cerinței finanțatorului PHARE.

Potrivit reclamantei, Consiliul Local Sulina nu putea emite în mod legal HCL nr.37/1997 și nu putea să preia construcțiile realizate prin implementarea proiectului menționat, pârâta inducând în eroare instanța de judecată prin invocarea HCL nr.9/06.02.2013 de aprobare a inventarului bunurilor ce alcătuiesc domeniul privat al orașului și prin susținerea adresei nr.478/20.08.1998 privind solicitarea de delegare a unor persoane pentru preluarea investiției și încheierea procesului verbal de recepție.

Sunt reluate alte motive de nulitate ale procesului verbal de predare primire nr.478/20.08.1998, cu concluzia că preluarea construcțiilor s-a realizat în mod nelegal.

3. Calificarea căii de atac.

Potrivit prevederilor art.20 alin.(1) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, „hotărârea pronunțată în primă instanță poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare”.

Astfel cum rezultă din precizările scrise formulate de reclamantă și înregistrate la data de 19.03.2015, Fundația de Inițiativă Locală Europolis (FIL) Sulina a înțeles să investească instanța cu o acțiune în contencios administrativ, inițial obiectul constând în stingerea dreptului de administrare asupra investiției reclamantei și recuperarea drepturilor dobândite asupra acesteia, pentru ca în ședința publică din data de 04.05.2015, obiectul acțiunii să fie

precizat de reclamantă, care a beneficiat la acea dată de asistență juridică calificată, ca fiind revendicare imobiliară.

Față de calificarea dată acțiunii sale, pârâții au înțeles să facă apărări specifice unui litigiu de contencios administrativ, în sensul că prin întâmpinarea formulată la data de 04.05.2015, pârâții au invocat excepția inadmisibilității acțiunii pentru lipsa procedurii prealabile prevăzută de art.7 din Legea nr.554/2004 și excepția tardivității acțiunii, în raport de dispozițiile Legii contenciosului administrativ.

Reclamanta nu a înțeles să răspundă excepțiilor procesuale invocate și nu a făcut nicio apărare în raport cu invocarea dispozițiilor contenciosului administrativ.

Astfel, instanța de fond s-a considerat investită cu o acțiune întemeiată pe Legea nr.554/2004 și a judecat-o cu respectarea procedurii specifice, inclusiv cea referitoare la calea de atac, mențiunea din dispozitiv fiind făcută în mod corect.

Drept urmare, în ședința publică din data de 24.03.2016, instanța de control judiciar a calificat prezenta cale de atac ca fiind recursul, în temeiul prevederilor art.20 alin.(1) din Legea nr.554/2004.

4. Recursul este nefondat.

Astfel cum s-a arătat anterior, prima instanță a fost investită cu acțiunea reclamantei Fundația de Inițiativă Locală Europolis (FIL) Sulina având ca obiect revendicarea construcțiilor edificate pe terenul intimaților pârâți, construcții ridicate în urma derulării unui program finanțat din fonduri PHARE, fiind invocată o preluare abuzivă a acestora de către autoritatea publică locală.

Prima instanță s-a considerat legal investită și a analizat existența dreptului de proprietate și al dreptului de administrare asupra investiției menționate, concluzionând că în cauză nu s-a dovedit nicio situație care să justifice întoarcerea bunurilor în patrimoniul reclamantei.

Obiectul unei acțiuni în contencios administrativ este limitat, potrivit prevederilor art.8 alin.(1) și art.18 din Legea nr.554/2004, la anularea unui act administrativ cu caracter individual sau cu caracter normativ emis în condiții de nelegalitate, sancționarea autorității publice emitente a unui refuz nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim sau faptul de a nu răspunde solicitantului în termen legal, prin obligarea la soluționarea cererii sau la efectuarea unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului vătămat și, în condițiile art.18 alin.(3) și art.19, la acordarea despăgubirilor pentru daune materiale sau morale.

Așadar, acțiunea în revendicare imobiliară în contra autorității publice nu se circumscrie unei acțiuni în contencios administrativ, astfel cum aceasta rezultă din dispozițiile legale speciale menționate, calea aleasă nefiind admisibilă, însă întrucât ne aflăm în chiar calea de atac a reclamantului care a promovat o astfel de acțiune, nu poate fi valorificată inadmisibilitatea fără a contraveni în acest mod respectării principiului neagravării situației în propria cale de atac.

În consecință, instanța de control judiciar va analiza legalitatea sentinței recurate în raport de criticile care pot fi încadrate în motivul de nelegalitate prevăzut de art.488 pct.8 NCP, în sensul că va verifica dacă au fost încălcate sau greșit aplicate prevederile de drept material incidente.

Astfel, prin HCL Sulina nr.37/20.06.1997 a fost aprobată realizarea investiției „Amenajare Plajă Sulina”, finanțată de PHARE prin intermediul reclamantei Fundația de Inițiativă Locală Europolis (FIL) Sulina, pe terenul aflat în domeniul public al Orașului Sulina. iar prin procesul verbal de predare-primire nr.478/20.08.1998, Fundația de Inițiativă Locală Europolis (FIL) Sulina a predat și Consiliul Local Sulina a primit lucrările de construcții care fac parte din obiectivul „Amenajare Plajă Sulina” („Amenajarea și redarea în folosință a plajei Sulina”), conform prevederilor art.3 din HCL nr.37/1997.

Prin HCL nr.9/06.02.2013 s-a aprobat inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul privat al oraşului Sulina, fiind incluse în anexe și lucrările care fac parte din investiția menționată.

Cele două hotărâri reprezintă acte administrative care produc efectele juridice specifice, nefiind revocate și nefiind atacate în conformitate cu prevederile Legii nr.554/2004.

Invocarea unor nulități ale acestor acte nu se poate concretiza decât în cadrul specific acțiunii în contencios administrativ, și nu ca simple apărări într-o acțiune, procesul verbal de predare-primire contestat nefiind decât consecința actelor administrativ anterioare.

Aspectele legate de implicarea recurentei reclamante în realizarea investiției nu sunt contestate de către intimajii pârâți, însă acestea nu pot avea drept consecință, având în vedere considerentele expuse, predarea construcțiilor către reclamantă, prima instanță făcând o corectă aplicare a dispozițiilor legale.

Față de argumentele expuse, ținând seama de specificul acțiunii în contencios administrativ și de chestiunea investirii primei instanțe, Curtea de apel constată că motivul de nelegalitate prevăzut de art.488 pct.8 NCPC nu este incident, astfel că în baza art.496 alin.(1) NCP, va respinge recursul ca nefondat.

În temeiul art.452 NCPC, va fi respinsă cererea intimatelor de plată a cheltuielilor de judecată, având în vedere că în cauză nu s-a făcut dovada acestora, ordinul de plată fiind depus în copie simplă.

**PENTRU ACESTE MOTIVE,
ÎN NUMELE LEGII
DECIDE:**

Respinge ca nefondat recursul contencios administrativ declarat de reclamanta **FUNDAȚIA DE INIȚIATIVĂ LOCALĂ EUROPOLIS SULINA** cu sediul în Galați, str. Oțelarilor nr.36, bl. P1, sc.1, ap.24, împotriva **sentinței civile nr. 1577/30.09.2015 pronunțată de Tribunalul Tulcea** în dosarul nr. 2008/88/2014, în contradictoriu cu intimajii pârâți **CONSILIUL LOCAL SULINA PRIN PRIMAR, UNITATEA ADMINISTRATIV TERITORIALĂ ORAȘ SULINA PRIN PRIMAR ȘI PRIMĂRIA ORAȘULUI SULINA PRIN PRIMAR** – toți cu sediul în Sulina, str. a-I-a, nr. 180, județul Tulcea.

Respinge cererea intimatelor de plată a cheltuielilor de judecată, ca nefondată.
Definitivă.

Pronunțată în ședința publică de la 02 Iunie 2016.

**Președinte,
Ramona Poppa**

**Judecător,
Revi Moga**

**Judecător,
Ecaterina Grigore**

**Pt.Grefier,
Claudia Vilcu
aflat în C.O.,în baza art.
130 pct.4 din R.O.I.
semnează grefier desemnat
Mariana Nica**

