

Extinderea construcțiilor pe terenuri concesionate: între oportunitate și provocare juridică



Introducere

Situația analizată în acest articol este una relativ rar întâlnită în practică, dar nu singulară: posibilitatea extinderii construcțiilor existente – edificate, de regulă, pe terenuri private – pe terenurile învecinate aparținând domeniului privat al Statului sau al unei unități administrativ-teritoriale. Aceasta opțiune, deși prevăzută de legislație, ridică o serie de provocări juridice și administrative care merita analizate în detaliu.

Baza legală a acestei posibilități este oferită de **Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții**, republicată și modificată ulterior. Conform articolului 15 din această lege, extinderea construcțiilor pe terenuri aparținând Statului sau unităților administrativ-teritoriale se poate realiza prin două mecanisme:

- **Concesionarea fara licitație publică**, cu plata redevenței stabilite potrivit legii;
- **Darea în folosință pe termen limitat** a terenurilor respective, în vederea extinderii construcțiilor existente.

În practica, aceste prevederi au fost utilizate în situații variate. Cele mai frecvente exemple includ extinderea balcoanelor la parterul blocurilor de locuințe, realizarea rampelor de acces sau edificarea unor construcții cu valoare redusă. Totuși, există și cazuri complexe, în care aceste dispoziții au permis extinderea unor obiective de investiții importante, precum fabrici, centre comerciale sau parcuri care deservește astfel de obiective.

Este esențial de subliniat că dreptul de concesiune asupra terenului învecinat aparținând domeniului privat al Statului sau al unei unități administrativ-teritoriale constituie un **drept real principal**, în sensul Noului Cod Civil și al Legii 50/1991. În baza acestui drept, autorizațiile de construire pentru extinderea construcțiilor pot fi obținute în mod valabil de către proprietarul respectivelor construcții inițiale.

Provocarile juridice apar, însă, în etapa finală a procesului: după finalizarea lucrărilor de construire și în momentul intabularii extinderii / construcției extinse în cartea funciara, precum și în ceea ce privește determinarea regimului juridic al terenurilor implicate. Aceste aspecte au implicații directe asupra calendarului investiției, asupra posibilității de obținere a finanțării și asupra structurii juridice a imobilului rezultat.

Obiectivul acestui articol este de a analiza aceste provocări și de a oferi clarificări cu privire la:

- Necesitatea **alipirii terenurilor** în vederea intabularii în Cartea Funciara a construcției rezultate în urma extinderii;
- Regimul juridic al **coproprietații** rezultate cu privire la teren;
- Impactul asupra procedurilor administrative și asupra dezvoltării investițiilor.

Necesitatea alipirii terenurilor în vederea intabularii în Cartea Funciara a construcției rezultate în urma extinderii

Conform **articolului 91** din **Regulamentul de recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciara**, aprobat prin **Ordinul nr. 600/2023 al Directorului general al Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară**, înscrierea în evidențele de cadastru și carte funciara a unei construcții edificate pe mai multe terenuri cu limite comune este condiționată de efectuarea, în prealabil, a unei operațiuni de alipire sau de prima înregistrare, după caz, din care să rezulte un singur imobil. În situația în care imobilele au regim juridic diferit, înscrierea alipirii va reflecta acest aspect sub forma unor cote raportate la suprafața totală rezultată.

Prin urmare, pentru a putea intabula construcția extinsă pe terenul învecinat aparținând domeniului privat al Statului sau al unei unități administrativ-teritoriale, investitorul privat trebuie să efectueze o operațiune de alipire între terenul său privat și terenul concesionat. Această procedură implică mai multe etape:

- **Aprobarea operațiunii de alipire** de către autoritatea concedentă;
- **Întocmirea documentației cadastrale** aferente;
- **Semnarea și autentificarea actului de alipire**;
- **Intabularea în cartea funciara** a imobilului rezultat.

Aceste formalități presupun un interval de timp semnificativ, pe care investitorul trebuie să îl ia în calcul în planificarea proiectului. Spre exemplu, în cazul în care este necesară obținerea unei finanțări garantate prin ipoteca

imobiliara, aceasta nu va putea fi constituita asupra construcției extinse până la finalizarea intabularii.

Pentru simplificarea procedurilor administrative, ar fi recomandabil ca aprobarea operațiunii de alipire să fie obținută în prealabil, ideal chiar odată cu aprobarea concesiunii terenului, și să fie prevăzută ca obligație expresă în contractul de concesiune.

Coproprietatea asupra terenului rezultat în urma alipirii

În urma operațiunii de alipire a terenurilor, se formează un singur lot cadastral, aflat în coproprietatea investitorului privat și a autorității concedente. Fără a fi în mod expres prevăzut de lege, concesiunea se va transfera, în fapt, asupra cotei-pați indivize din lotul rezultat care aparține autorității concedente.

Structura juridică a imobilului rezultat – compus din terenul obținut prin alipire și construcția extinsă – va include:

- **Proprietatea exclusivă a investitorului privat asupra construcției** (compusă din construcția inițială și cea rezultată ca urmare a extinderii);
- **Coproprietatea în cote-pați indivize asupra terenului** (compus din terenul privat și terenul concesiunat), între investitor și autoritatea concedentă;
- **Dreptul de concesiune** în favoarea investitorului asupra cotei-pați indivize din teren ce aparține autorității concedente.

Această configurație juridică este una particulară, întrucât combină elemente de proprietate exclusivă, coproprietate și concesiune, ceea ce generează implicații importante în ceea ce privește administrarea imobilului, intabularea, precum și eventualele operațiuni de înstrăinare sau ipotecare.

Regimul juridic aplicabil acestei situații particulare de coproprietate

Potrivit **articolelor 646, 648 și 649** din **Noul Cod Civil**, terenul pe care se află o clădire sau care este situat într-un ansamblu rezidențial cu spații având proprietari diferiți este considerat parte comună, supus regimului de coproprietate forțată. Totuși, în situația analizată, această condiție nu este îndeplinită, deoarece clădirea extinsă a fost edificată exclusiv de către investitorul privat, fără contribuția autorității concedente. În consecință, investitorul deține dreptul exclusiv de proprietate asupra construcției.

Această interpretare este susținută și de inaplicabilitatea articolului 651 din **Noul Cod Civil**, care prevede că cota-parte din dreptul de proprietate asupra părților comune are caracter accesoriu față de dreptul de proprietate asupra spațiului din clădire ce constituie bunul principal. În cazul nostru, nu există pați comune în sensul

articolului 651, iar înstrăinarea sau ipotecarea cotei-pați nu este condiționată de dreptul asupra construcției.

Prin urmare, apreciem ca aceasta situație nu reprezintă un caz de coproprietate forțată, ci unul de **coproprietate obișnuită**, guvernată de regulile generale din Noul Cod Civil, completate de prevederile **Codului administrativ (articolele 364 și următoarele)** și de **clauzele contractului de concesiune**. În practică, aceste norme vor prevala față de dispozițiile referitoare la coproprietate, conferind autorității concedente și investitorului obligații și drepturi specifice, adaptate naturii concesiunii (de exemplu, faptul că terenul ce face obiectul contractului de concesiune reprezintă bun de retur – a se vedea mai jos – sau faptul că, având în vedere natura structurii juridice rezultate, coproprietatea asupra terenului nu poate înceta prin partaj).

Încetarea stării de coproprietate

Durata concesiunii nu poate depăși 49 de ani de la data semnării contractului, cu excepția cazurilor în care un termen mai lung este prevăzut expres printr-o lege specială. Totuși, concesiunea poate înceta și anterior expirării duratei, prin reziliere sau denunțare unilaterală de către concedent, atunci când un interes public legitim o impune.

În consecință, starea de coproprietate asupra terenului rezultat din alipire este, prin definiție, **temporară**. Conform **articolului 324 alin. (5) lit. a)**, coroborat cu **articolul 362 alin. (3) din Codul administrativ**, terenul ce a făcut obiectul concesiunii reprezintă un **bun de retur**, care revine de plin drept, gratuit și liber de sarcini concedentului la încetarea contractului.

În ipoteza analizată, însă, terenul concesionat este inclus cadastral într-un imobil mai mare (rezultat din alipirea cu terenul privat), pe care este edificată o construcție aparținând concesionarului. Pentru ca terenul să fie restituit concedentului în configurația inițială și liber de sarcini, ar trebui realizate operațiunile juridice inverse extinderii:

- **Demolarea construcției extinse;**
- **Recepționarea lucrărilor de demolare;**
- **Dezlipirea terenului;**
- **Intabularea dezlipirii în cartea funciara.**

Aceste formalități contrazic, în practică, noțiunea de „bun de retur ce revine de plin drept”, deoarece revenirea este condiționată de efectuarea unor operațiuni complexe și consumatoare de timp.

Dacă încetarea concesiunii survine prin expirarea duratei, se poate imagina un mecanism contractual care să oblige concesionarul să finalizeze aceste operațiuni înainte de termen. Însă, în cazul rezilierii sau denunțării unilaterale din motive de interes public, o astfel de soluție este dificil de implementat, ceea ce creează un risc juridic semnificativ pentru ambele părți.

Un caz particular de încetare a stării de coproprietate

O soluție care poate evita demolarea extinderii construcției este prevăzută de **articolul 364 din Codul administrativ**, care reglementează dreptul de preempțiune al constructorilor de bună-credință asupra terenurilor aparținând domeniului privat al Statului sau al unităților administrativ-teritoriale. Astfel, în cazul vânzării unui teren pe care sunt edificate construcții, proprietarii acestora beneficiază de un drept prioritar la cumpărarea terenului aferent, operațiunea de vânzare intervenind fără a fi necesară organizarea unei licitații publice.

Prețul de vânzare se stabilește pe baza unui raport de evaluare aprobat de consiliul local sau județean, după caz. Autoritatea concedentă are obligația de a notifica proprietarul construcției (în speță, concesionarul) în termen de 15 zile de la adoptarea hotărârii de vânzare, iar acesta își poate exprima opțiunea de cumpărare în termen de 15 zile de la primirea notificării.

Prin exercitarea acestui drept de preempțiune și achiziționarea cotei-părți aparținând Statului sau unității administrativ-teritoriale, proprietarul construcției devine proprietar exclusiv asupra terenului pe care aceasta este edificată. În acest moment, contractul de concesiune încetează deplin drept, iar situația juridică se simplifică, eliminând și riscul demolării construcției.

Concluzii

Extinderea construcțiilor existente pe terenuri aparținând domeniului privat al Statului sau al unităților administrativ-teritoriale reprezintă o oportunitate reglementată de lege, dar implică o serie de provocări juridice și administrative care nu trebuie subestimate. Deși cadrul legal – în special **Legea nr. 50/1991** și **Codul administrativ** – permite această operațiune prin concesiune sau darea în folosință, aplicarea practică ridică probleme complexe legate de intabulare, alipirea terenurilor și regimul coproprietății.

Principalele concluzii și recomandări sunt:

- **Alipirea terenurilor** este o condiție obligatorie pentru intabularea construcției extinse, iar aceasta procedura presupune timp și formalități care trebuie anticipate în calendarul investiției.
- **Structura juridică rezultată** combină proprietatea exclusivă asupra construcției cu coproprietatea asupra terenului și concesiunea asupra cotei-părți aparținând autorității, ceea ce impune o atenție sporită în redactarea contractului de concesiune.
- **Încetarea concesiunii** generează riscuri semnificative, în special în cazul rezilierii sau denunțării unilaterale, deoarece restituirea terenului „liber de sarcini” este imposibil de realizat fără demolarea extinderii și dezlipirea cadastrală.
- **Dreptul de preempțiune** prevăzut de articolul 364 din Codul administrativ oferă o soluție pragmatică pentru evitarea demolării, permițând concesionarului să devină proprietar exclusiv asupra terenului.

În concluzie, investitorii care intenționează să extindă construcții pe terenuri concesionate trebuie să analizeze cu

atenție implicațiile juridice și să prevadă în contractul de concesiune clauze care să reducă riscurile legate de intabulare, coproprietate și încetarea concesiunii. O abordare preventivă și o planificare riguroasă pot transforma această oportunitate într-un avantaj real, evitând blocaje administrative și litigii costisitoare.