



**Comisia pentru cercetarea abuzurilor,
combaterea corupției și petiții**

Nr. XXIX/355 / 02.03. 2019.
la petiția XXIX/23/ 2018

RAPORT FINAL

**al Comisiei pentru cercetarea abuzurilor, combaterea
corupției și petiții a Senatului României**

referitor:

- **la petiția societății Somaco Construct SRL** privind verificarea modului în care funcționarii publici din cadrul UAT Năvodari și-au realizat sarcinile și atribuțiile de serviciu, stabilind în sarcina societății SOMACO o taxă de 8.474.304 de lei, cu titlul de „taxă zilnică pentru utilizarea temporară a locurilor publice“ (secțiunea I);
- **modul în care statul român a fost lipsit de bunurile ce îi aparțineau prin declarația Constituției** – cuveta lacului Siutghiol, malurile acestuia (zona de protecție), lucrările de îndiguire și terenurile obținute prin îndiguire (secțiunea a II-a).

CHESTIUNI PREALABILE

Comisia a fost sesizată cu petiția nr. XXIX/523/2017 de către Somaco Construct S.R.L prin care s-a solicitat *"verficarea modului abuziv, discriminatoriu și defectuos în care functionarii publici din cadrul UAT Năvodari și-au realizat sarcinile și atribuțiile de serviciu, stabilind în sarcina societății SOMACO o taxă de 8.474.304 de lei, cu titlul de „taxă zilnică pentru utilizarea temporară a locurilor publice“, calculată pentru o perioadă de 20 de luni calendaristice, pentru o pretinsă depozitare de materiale de construcții pe domeniul Orașului Năvodari”*.

În vederea soluționării petiției, Comisia a solicitat Curții de Conturi a României efectuarea unui control în vederea *"analizării modului de aplicare a legii în ceea ce privește stabilirea de către Primăria Năvodari a taxelor de plată la adresa societății SC SOMACO CONSTRUCT SRL"*.

Din înscrisurile puse la dispoziția Comisiei de către Curtea de Conturi a României – Raportul de control din 28.09.2017, anexele acestuia și Decizia nr. 38/30.10.2017 a Camerei de Conturi Constanța - se reține că pentru buna desfășurare a misiunii de control, auditorii publici externi au fost instruiți de conducerea Camerei de Conturi în sensul abordării controlului efectuat la UATO Năvodari inclusiv din prisma aspectelor referitoare la **includerea în patrimoniul Orașului Năvodari a unor bunuri care**, prin declarația legii fundamentale, **aparțin exclusiv domeniului public al statului român**.

Auditorii Curții de Conturi, prin Raportul înregistrat la UATO Năvodari sub nr.43916/28.09.2017, din studierea documentelor relevante cu privire la speța verificată, au constatat abateri GRAVE de la legalitate atât în ceea ce privește modul în care în sarcina petentei

a fost stabilită „taxa zilnică pentru utilizarea temporară a locurilor publice, cât și în ceea ce privește constituirea, gestionarea și intabularea dreptului de proprietate asupra unor bunuri proprietate publică a statului, astfel cum sunt prezentate detaliat în cuprinsul Raportului de control.

Valoarea estimativă a abaterii constatată de auditorii Curții de Conturi este, cităm *”dată de valoarea imobilelor ce țin de zona de protecție a lacului Siutghiol, situată pe raza UATO NAVODARI, și pentru care există prevederi legale care le conferă calitatea de bunuri care aparțin domeniului public al statului”, consecințele economico-financiare ale abaterii constând ”în exercitarea de către UATO Năvodari a dreptului de proprietate publică asupra unor bunuri care sunt de drept, proprietate publică a statului român”¹.*

În contextul celor anterior precizate, **Comisia a efectuat verificări la fața locului și verificări documentare** - Raportul Curții de Conturi și anexele acestuia, solicitare de relații și înscrisuri de la OCPI Constanța, ANCP, MFP, ANAR, ABADL, Prefectura Constanța și Direcția Topografică Militară:

- atât cu privire la **deciziei de impunere din 14.08.2012**, prin care Primăria Năvodari a obligat SC SOMACO CONSTRUCT SRL la plata sumei de 8.474.304 lei – constatările și concluziile Comisiei fiind expuse în par.(1)-(43), din secțiunea I a prezentului raport;

- cât și cu privire la **modul în care statul român a fost lipsit de bunurile ce îi aparțineau prin declarația Constituției**. Constatările și concluziile fiind expuse în par.(44)-(125), din secțiunea a II- a a prezentului raport.

¹ Fișele 85-86 și 117 din raportul Curții de Conturi

SECTIUNEA I:

Modul de aplicare a legii în ceea ce privește emiterea deciziei de impunere din 14.08.2012, prin care Primăria Năvodari a obligat SC SOMACO CONSTRUCT SRL la plata sumei de 8.474.304 lei

În anul 2012, UAT Năvodari obligă societatea Somaco Construct SRL la plata sumei de 8.474.304 de lei, cu titlul de „taxă zilnică pentru utilizarea temporară a locurilor publice“, calculată pentru o perioadă de 20 de luni calendaristice, pentru o pretinsă depozitare de materiale de construcții pe un teren în suprafață de 4646 mp.

Cuantumul taxei a atras în mod evident atenția Comisiei, cu atât mai mult cu cât, astfel cum au reținut și auditorii Curții de Conturi, această taxă este de **21 de ori** mai mare decât prețul de vânzare al terenului, de peste **1258 de ori** mai mare decât valoarea redevenței datorate dacă societatea ar fi concesionat terenul în cauză, respectiv de **842.307 de ori** mai mare decât taxa de 13 lei/ha aplicată pentru terenurile cu amenajare piscicolă aflate în perimetrul UATO Năvodari.

Comisia constată și faptul că sancțiunea de 8.474.304 lei aplicată Somaco Construct SRL pentru o lucrare de îndiguire ce nu poate fi asimilată, în nicio fază a sa, cu o depozitare temporară de materiale de construcții pe domeniul public, **este de 10 ori** mai mare decât cea mai mare amendă penală aplicată în România unei persoane juridice, în baza legii privind prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, având în vedere gradul de pericol social ridicat al faptelor, la cantitatea foarte mare de heroină ce a fost transportată și valoarea deosebită a acesteia².

² Prin sentința nr. 445 din 6 mai 2011, Tribunal București, Secția I penală

SUBSECȚIUNEA I.1

Succesiunea evenimentelor produse în perioada mai-august 2012

1. Premisa analizei o constituie concluzia expusă de auditorii Curții de Conturi³, potrivit căreia în anexa la cererea pentru emiterea autorizației de construire, înregistrată la Primăria Năvodari sub nr. 26075/20.12.2007, erau indicate în mod expres lucrări de consolidare a malului, **aspect ce probează că nivelul primăriei Năvodari era bine cunoscut faptul că Somaco Construct a realizat o lucrare de natură hidrotehnică care:**
 - aparține statului român – potrivit art. 136 alin. (3) din Legea fundamentală cu referire la dispozițiile art. 3 alin. (2) din Legea 213/1998, cu referire la pct. 3, 5 și 19 din anexa 1 la Legea 213/1998, fiind un teren preexistent al statului reprezentat de cuveta lacului Siutghiol;
 - se află în administrarea ANAR prin ABADL, conform art.7 din Legea nr.107/1996, - fiind o lucrare cu rol de stopare a fenomenelor de eroziune încadrat în categoria lucrărilor de gospodărire a apelor.

2. Concluzia anterior expusă este confirmată și de conducerea Administrației Naționale "Apele Române" care, cu ocazia audierilor din data de 13.03.2018, a înaintat Comisiei punctul de vedere oficial al acestei autorități, expus în adresa nr. 5031/13.03.2018, din care reținem următoarele: *"Faptul că, la momentul edificării construcției hidrotehnice, executată pe terenul ce aparține domeniului public al statului român, Somaco Construct SRL nu a fost obligată, prin certificatul de urbanism, emis de Primaria Navodari, la obținerea avizului de gospodărire a apelor, nu poate avea drept efect negarea faptului că aceasta lucrare este de interes național, în sensul art.48 și art.29 din Legea 107/1996, si se încadrează în categoria bunurilor ce aparțin domeniului public al statului român, prin natura și destinația sa –construcție de apărarea împotriva acțiunii distructive a apei".*

³ pag.53-54 Raport de control

3. Acesta este contextul factual în care, în primăvara anului 2012, primarul în funcție, a organizat la sediul primăriei o întâlnire informală în care s-a discutat că *Somaco Construct ocupă abuziv un teren aparținând orașului Năvodari.*
4. Urmare a acestei întâlniri și a dispoziției verbale a primarului în funcție, Lazăr Florian, Pascu Ninel, Scarlat Cerasela și Munteanu Tamara s-au deplasat la Complexul Verona, ocazie cu care, în baza aceluiași plan de situație avut în vedere pentru identificarea vizuală a terenului *ocupat abuziv* de Somaco Construct, aceeași situație de fapt a fost percepută diferit de funcționarii prezenți la fața locului, după cum urmează:
- Lazăr Florian și Pascu Ninel au constatat că ” *SC Somaco Construct SRL a executat lucrări de amenajare a terenului ce aparține Orașului Năvodari situat între malul lacului Siutghiol și latura de vest a proprietății Somaco Construct SRL de pe b-dul Mamaia Nord nr.42, constând în: alei pietonale, spații verzi, dușuri, plajă și amplasarea a patru cheuri de amarare ambarcațiuni de agrement. Având în vedere că pentru lucrările mai sus menționate nu a fost emisă Autorizație de construire, propunem sancționarea conform Legii nr.50/1991, actualizată*”.
 - Scarlat Cerasela a *perceput* lucrările de construire identificate de Lazăr și Pascu drept grămezi de materiale.
5. Versatilitatea aprecierilor funcționarilor din cadrul Primăriei orașului Năvodari referitoare la aceleași circumstanțe de fapt este evidențiată de operațiunile pe care aceștia le-au desfășurat, în sensul că în baza **acelorași constatări** expuse în adresele nr.20358/03.05.2012 și nr.20645/07.05.2012, **lucrarea de consolidare a malului executate de petenta Somaco Construct SRL – domeniu public al statului român - a fost percepută atât depozitare de materiale de construcții**, pentru care se impunea aplicarea taxei zilnice de 3 lei/mp/zi, cât și **construcție provizorie neautorizată**, pentru care se impunea aplicarea sancțiunilor prevăzute de Legea nr.50/1991 și măsura complementară a desființării acestor construcții.

6. Acesta este contextul în care funcționarii din cadrul UAT Năvodari au dispus, pentru aceleași circumstanțe factuale, două măsuri administrative de natură a se exclude reciproc:
- Dispoziția nr.1015/ 08.08.2012 prin care, în baza notificării nr.20358/03.05.2012, s-a dispus desființarea construcțiilor edificate de către petentă, această operațiune urmând a se desfășura în perioada 15.08-25.08.2012;
 - Decizia de impunere din data de **14.08.2012** prin care, în baza aceleași notificări nr.20358/03.05.2012, în sarcina petentei a fost stabilită o "taxă zilnică pentru utilizarea temporară a locurilor publice, pentru depozitarea de materiale (depozitare de bunuri în alte locuri decât în piețe, târguri și oboare)". Această decizie de impunere a fost emisă întrucât funcționarii publici din cadrul Primăriei Orașului Năvodari, **după o perioadă de doar 7 zile de la emiterea dispoziției de demolare, au recalificat construcțiile ca fiind activități de ocupare a domeniului public cu depozite de materiale**;
 - Decizia nr.28590/ **07.09.2012**, prin care, **la mai puțin de o lună de la emiterea deciziei de impunere**, este respinsă plângerea prealabilă formulată de petentă împotriva dispoziției nr.1015/08.08.2012, **grămezile de materiale pentru care a fost emisă decizia de impunere din 14.08.2012 au fost recalificate, din nou, drept construcții provizorii neautorizate ce se impuneau a fi demolate.**

SUBSECȚIUNEA I.2

Situația de fapt rezultată din înscrisurile puse la dispoziția Comisiei

7. Relevante, în sensul celor expuse în subsecțiunea I.1, sunt constatările auditorilor Curții de Conturi, consemnate în pp.67-68 ale raportului de control, potrivit cărora:

"Auditorii publici externi au constatat că, în interiorul termenului stabilit - prin Dispoziția nr.1015 din 08.08.2012 pentru desființarea construcțiilor, respectiv: perioada 15.08.2012-25.08.2012, organele fiscale din cadrul Primăriei orașului Năvodari au emis și Decizia fiscală din data de 14.08.2012 (anexa nr. 11.23) prin care s-a dispus obligarea SOMACO CONSTRUCT la plata sumei de 8.474.304 lei, obligație fiscală constând în taxă pentru

utilizarea temporară a locurilor publice, respectiv folosirea de către aceasta a unei suprafețe de teren de 3.723 mp ce aparține domeniului privat al Orașului Năvodari și a unei suprafețe de 923 mp ce aparține domeniului public al Orașului Năvodari.(...) Din documentele puse la dispoziția auditorilor publici externi de către conducerea entității și ținând cont de succesiunea evenimentelor produse în perioada mai-august 2012, **constatăm că exact lucrările de construcții care au făcut obiectul Procesului verbal de sancționare contravențională seria A nr.00081/03.05.2012, au fost apreciate de organele locale ca fiind de fapt o activitate de depozitare materiale în locuri publice, motiv pentru care a fost emisă decizia de impunere din 14.08.2012, în cuantum de 8.474.304 de lei, cu titlul de "taxă zilnică pentru utilizarea temporară a locurilor publice, pentru depozitarea de materiale în alte locuri decât în piețe, târguri, oboare".**

8. Auditorii Curții de Conturi au concluzionat, astfel cum rezultă din consemnarea menționată la p.70 a raportului de control, că în situația Somaco Construct " **materialele așa-zis depozitate, erau reprezentate chiar de lucrările de construcții executate pe terenul dintre malul lacului Siutghiol și vilele turistice, lucrări pentru care deja agentul economic fusese sancționat contravențional, pe linia nerespectării disciplinei în construcții, de către Poliția Locală**", sens în care au reținut că decizia de impunere din 14.08.2012 a fost emisă cu încălcarea mai multor norme din legislația primară, menționate la pp.78-83 din raport.

9. Concluziile auditorilor Curții de Conturi cu privire la decizia de impunere din 14.08.2012, expuse la pp.77-78 ale raportului de control, sunt următoarele:

"... aspectele verificate, documentate și prezentate mai sus, au contribuit la prezentarea situației de fapt a modului în care, prin aplicarea unor măsuri discriminatorii, un agent economic este tratat diferit față de un altul care desfășoara aceeași activitate în aceeași zonă de interes turistic. Mai mult decât atât, în cazul SC SOMACO CONSTRUCT SRL s-a luat măsura ca pentru ocuparea unui loc public să plătească taxa de 3 lei/mp/zi, în condițiile în care, atunci când se aplică metoda concesiunii, UATO NĂVODARI încasează redevențe de la alți agenți economici, în cuantum de 0,50 lei/mp/an - 0,85 lei/mp/an.

De asemenea lipsa modului de fundamentare și de aplicare a impozitelor și taxelor locale, la capitolul „alte taxe locale”, a creat premisele aplicării eronate a unei taxe de ocupare

temporara a locurilor publice, in conditiile in care terenul pentru care s-a calculat respectiva taxa a facut obiectul unei sanctiuni contraventionale pe linia disciplinei in constructii. **Mai mult decât atât, prin natura construcțiilor executate pe malul lacului, atât de catre SOMACO CONSTRUCT SRL, cât și de alți agenți economici, s-a realizat o stopare a fenomenului de eroziune a malurilor lacului Siutghiol, aspect confirmat și de ABADL.**

Totodată, din modul în care s-a realizat inventarierea bunurilor aparținând domeniului public și privat al UATO NĂVODARI în perioada 2010-2012 și înscrierea acestora în Cartea Funciară, și ținând cont și de prevederile legale privitoare la natura bunurilor aparținând domeniului public al statului, la prevederile legale privind instituirea zonei de protecție a lacului, inclusiv a căilor navigabile interioare, au rezultat aspecte care indică nelegalitatea transmiterii dreptului de proprietate al UATO NAVODARI asupra terenului analizat, întrucat acesta se suprapune cu fâșia de teren de protecție a malului lacului Siutghiol, teren care - conform prevederilor legale - aparține de drept domeniului public al statului".

10. Relevante în acest sens, sunt și concluziile inspectorului antifraudă, consemnate la p.16 din punctul de vedere de specialitate emis la solicitarea procurorului în dosarul 265/P/2017, potrivit căroră: "In continutul declaratiei, fostul Director D.A.D.P.P. sustine ca situatia de fapt a avut la baza sesizarea Compartimentului Disciplina in constructii, si repetă de 5 ori în cadrul expunerii "ocupat abuziv". Aceasta sintagma de "ocupat abuziv" este utilizata în Nota de constatare, fara numar de înregistrare, din data de 03.05.2012, întocmita de Lazar Florian din cadrul Politiei Locale Navodari si Pascu Ionel Ninel din cadrul Compartimentului Urbanism și Amenajarea Teritoriului. Așa cum s-a descris anterior, în Nota mentionata se fac referiri la anumite constructii executate fara autorizatie de construire, pe anumite portiuni de hotar, pentru care S.C. SOMACO CONSTRUCT S.R.L. a fost sanctionata contraventional. Simpla constatare de nespecialist a politistului local si functionarului din cadrul Compartimentului Urbanism si Amenajarea Teritoriului, ca "ocupa abuziv" suprafața de teren din proprietatea UATO Navodari, este însușită de Directorul D.A.D.P.P. si aceasta stare de fapt incerta si neclara nu mai este fundamental, verificata sau expertizata, ci devine o constatare finala unilateral stabilita. (...) Directorul D.A.D.P.P. „a considerat ca viabila aceasta solutie" (stabilirea unei obligatii de plata) nu ca urmare a unei stari de fapt certe si reale ci în primul rand ca o

"pedeapsa" aplicată S.C. SOMACO CONSTRUCT S.R.L. pentru ca "nu a găsit înțelegere" din partea societății comerciale, și în al doilea rând pentru a justifica o anumită stare de fapt în eventualitatea unui control al Curtii de Conturi. Directorul D.A.D.P.P. spune ca s-a respectat întocmai procedura de stabilire a taxei, dar aceasta procedura nu a existat și nu exista, fapt confirmat și de către auditorii Camerei de Conturi Constanta în raportul de control din anul 2017".

11. Comisia își însușește concluzia la care au ajuns auditorii Curții de Conturi și inspectorul antifraudă potrivit căreia **în cazul petentei Somaco au fost aplicate**, pentru aceleași circumstanțe factuale expuse în notificarea nr.20358/03.05.2012, **două sancțiuni de natură a se exclude reciproc**, o sancțiune de natură contravențională și o sancțiune ce are doar în mod formal caracter administrativ, întrucât, datorită cuantumului său 8.474.304 lei, are, în realitate, caracter penal, în sensul art. 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

12. De asemenea, Comisia își însușește concluzia la care au ajuns auditorii Curții de Conturi potrivit căreia împrejurarea că Somaco Construct nu a fost obligată prin certificatul de urbanism, emis de Primaria Navodari, la obținerea avizului de gospodărire a apelor, **nu poate avea drept efect negarea faptului că terenul supus taxării reprezintă în realitate o lucrare de consolidare a malului ce nu poate fi asimilată**, în nicio fază a sa, **cu o depozitare temporară de materiale de construcții**.

13. **În sensul concluziei expusă în par.(12) este și punctul de vedere oficial al Administrației Bazinale Dobrogea Litoral expus în adresa nr. 14961/13.08.2019⁴, prin care această autoritate atestă că terenul pentru care funcționarii publici din cadrul Primăriei Orașului Năvodari au dispus cele două sancțiuni reprezintă în realitate o lucrare de consolidare a malului, după cum urmează:**

"... ABA Dobrogea-Litoral a luat la cunoștință de existența lucrării de consolidare a malului lacului, edificată de SC Somaco Construct SRL, la data primirii sesizării făcute de această societate, în luna august 2017. Ca urmare a acestei sesizari, ABA Dobrogea-Litoral, prin

⁴ Înscriș pus la dispoziția Comisiei de către petentă prin poșta electronică din data de 22.08.2019

personal de specialitate, a făcut identificarea în teren a lucrării de consolidare, a constatat existența și caracterul de lucrare hidrotehnică, precum și rolul acesteia în stabilizarea procesului de eroziune a malului lacului Siutghiol. ...

Astfel, atât lucrarea hidrotehnică edificată de Somaco Construct și zona de protecție asupra acesteia, cât și terenurile câștigate din lacul Siutghiol, aparțin domeniului public de interes național, situație în care proprietatea asupra sa, în regim de drept public, aparține statului, iar dreptul de administrare asupra acestor bunuri aparține, conform legii organice, ANAR prin ABADL.

Astfel cum am precizat și în cuprinsul adresei nr. 13601/02.08.2019, pe care am înaintat-o mai multor autorități pentru clarificarea poziției ABADL, concluziile anterior expuse sunt confirmate atât de inscrierile aflate în arhiva ABADL – ortofotoplanuri din anii 2005 și 2010, de planul de situație al configurației lacului Siutghiol din anul 1978/1991 – din care se reține ca, anterior consolidării malului, terenul intabulat în favoarea UATO Navodari în anul 2012 (compus din lotul de 923 mp și din lotul 3723 mp), precum și o porțiune din terenul intabulat în favoarea Somaco Construct SRL erau imobile aflate sub luciul lacului Siutghiol (cuveta lacului)”.

14. **Faptul că la nivelul primăriei Năvodari era bine cunoscut faptul că terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012 reprezenta în realitate o lucrare de natură hidrotehnică, este confirmat și de actualul edil al Orașului Năvodari, Chelaru Florin, care în cuprinsul adresei nr.15618/15.03.2013 depusă la dosarul 1319/36/2019⁵, a precizat că petenta Somaco Construct, cităm, ”a depozitat și încă depozitează materiale constând în nisip, piatră, pietriș, ș.a., pe care le-a folosit pentru stoparea eroziunii malului lacului”.**

15. De asemenea, **faptul că la nivelul primăriei Năvodari era bine cunoscut faptul că terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012 reprezenta în realitate o lucrare de natură hidrotehnică** rezultă și din documentația de primă înscriere în Cartea Funciară a terenului în discuție, înscris ce confirmă, pentru orice observator rezonabil, că era exclusă

⁵ Înscris pus la dispoziția Comisiei de către petentă

ipoteza apartenenței terenului pentru care s-a emis decizia de impunere la domeniul public/privat al orașului Năvodari.

16. Documentația de primă înscriere în Cartea Funciară – documentație aflată în arhiva Orașului Năvodari și a OCPI Constanța și pusă la dispoziția Comisiei de către petentă – certifică următoarele:

- **terenul pentru care s-a impus taxa individualizată prin decizia de impunere de 14.08.2012 a fost identificat ca suprafață, amplasament și limite abia la data de 26 martie 2012.** În acest sens sunt: cererea de recepție și înscriere (fila 51 din documentația CF), memoriul tehnic (fila 56 din documentația CF) și declarația primarului (fila 62). Analiza acestor înscrisuri conturează, pentru orice observator rezonabil, convingerea că atât timp cât terenul pentru care s-a emis decizia de impunere a fost identificat ca amplasament, suprafață și limite abia în 26 martie 2012, era realmente imposibilă constatarea de către funcționarii UAT Năvodari a ocupării acestui teren în perioada 1 septembrie 2010 – 30 aprilie 2012.
- **terenul supus taxării**, anterior lucrării de îndiguire realizată de Somaco Construct SRL, **era un "imobil sub luciul de apă lac Siutghiol"**. În această situație, dreptul de proprietate asupra terenului supus taxării aparține statului – fiind un teren preexistent al statului reprezentat de cuveta lacului, iar dreptul de administrare aparține, conform legii organice nr. 107/1996, ANAR prin ABADL (Administrația Bazinală de Apă – Dobrogea-Litoral) – fiind un teren de natură hidrotehnică cu rol de stopare a fenomenelor de eroziune, încadrat în categoria lucrărilor de gospodărire a apelor.
- **planșa fotografică (fila 55 din documentația CF), ce probează că la data de 26.03.2012,** data indentificării suprafeței și limitelor terenului supus taxării acesta **era un teren liber de construcții, constituit în infrastructura sa din materiale de construcții specifice lucrărilor de îndiguire, O LUCRARE HIDROTEHNICĂ NEPUTÂND FI ASIMILATĂ, ÎN NICIO FAZĂ A SA, CU O DEPOZITARE TEMPORARĂ DE MATERIALE DE CONSTRUCȚII PE DOMENIUL PUBLIC.** Această împrejurare este confirmată și de procesul verbal de cercetare la fața locului- probă administrată în Dosarul penal nr. 14383/P/2012⁶ – din care se reține

⁶ Înscris pus la dispoziția Comisiei de către petentă

concluzia organului de urmărire penală, potrivit căreia: ”nu s-a reținut ocuparea suprafeței de 4646 mp cu materiale de construcții, nici în prezent și nici într-o perioadă trecută”.

SUBSECȚIUNEA I.3

Norme legale incidente posibil încălcate de funcționarii din cadrul UAT Năvodari cu ocazia emiterii deciziei de impunere din 14.08.2012.

17. Există indicii că au fost încălcate dispozițiile art.20 alin.(2) din O.G.nr.2/2001 – normă ce reprezintă transpunerea în legislația națională a art.50 din Tratatul privind funcționarea UE (TFUE) – indicii constând în aceea că au fost aplicate, pentru aceleași circumstanțe factuale, două sancțiuni de natură a se exclude reciproc, în sensul că pentru aceleași circumstanțe factuale, contrare stării reale de fapt, SOMACO a fost sancționată, concomitent, prin două măsuri care, de jure, se exclud reciproc. Ambele sancțiuni au fost aplicate în baza aceluiași act de constatare – notificarea nr.20358/03.05.2012 – prima sancțiune are caracter contravențional, aplicată în baza legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, iar cea de-a doua sancțiune are doar în mod formal caracter administrativ -fiscal întrucât, datorită cuantumului său 8.474.304 lei, are, în realitate, caracter penal, în sensul art. 50 din Cartă - sancțiunea fiscală fiind aplicată în scopul confiscării patrimoniului societății petente.
18. Există indicii că au fost încălcate dispozițiile art.87, pct.1, 18 și 31 din Legea 107/1996 raportate la art.88 și art 78 alin.(5) din Legea 107/1996, norme potrivit cărora personalul de gospodărire a apelor, precum și împuterniciții Ministerului Apelor și Pădurilor au competența exclusivă de cercetare, constatare, control și sancționare, inclusiv cu privire la executarea de lucrări construite pe ape sau care au legătură cu apele, depozitarea pe malurile lacurilor a materialelor de orice fel, plantarea arbuștilor pe malurile lacurilor și în zonele de protecție a acestora. Astfel, **există suspiciuni cu privire la faptul că atât dispoziția nr.1015 din 08.08.2012, cât și decizia de impunere din data de 14.08.2012, au fost emise cu încălcarea competențelor atribuite prin lege Administrației Bazinale de Apă Dobrogea Litoral.**

19. **Există indicii că au fost încălcate dispozițiile imperative ale art.6, art.7, art. 12, art.49, art.105 și 105¹ Cod procedură fiscală** (forma în vigoare la data emiterii deciziei de impunere din 14.08.2012), norme ce impuneau în sarcina organului fiscal obligația de a determina situația fiscală reală. În acest sens sunt concluziile auditoriilor Curții de Conturi, citate în subsecțiunea I.2, dar și concluziile expuse în ordonanța Parchetului de pe lângă Judecătoria Constanța, înscris pus la dispoziția Comisiei de către petentă, potrivit cărora:

- **niciunul dintre angajații Primăriei nu s-a deplasat la fața locului** pentru a constata ocuparea terenului sau procentul de ocupare nici înainte și nici după emiterea deciziei de impunere;
- **funcționarii implicați în emiterea deciziei de impunere au mărturisit** în dosarul 14383/P/2012, sub prestație de jurământ, **că nu au observat nici la momentul stabilirii taxei și nici la momentul efectuării expertizei din cadrul procedurii civile, existența unor depozite de materiale de construcții pe terenul pentru care s-a emis decizia de impunere din 14.08.2012.**
- **calculul matematic al taxei din decizia de impunere a fost făcut de un funcționar fără a avea documente la dispoziție**, împrejurare confirmată chiar de funcționarul public care a emis decizia de impunere. Audiata fiind, acest funcționar a mărturisit că taxa stabilită în sarcina societății Somaco Construct a fost doar rezultatul unui calcul matematic realizat, cităm *”fără a avea documente la dispoziție, că a fost prima și ultima dată când a făcut un astfel de calcul, că nu știe să fi fost vreo delimitare între terenul complexului Verona și terenul pentru utilizarea căruia a fost emisă decizia de impunere(...) că a fost de față la efectuarea expertizei utilizată ca mijloc de probă în procesul civil (...) însă nu a văzut a fi depozitate materiale de construcții nisip, piatră, lemn sau altfel de astfel de materiale depozitate pe acel spațiu⁷”*.

20. În acest sens, Comisia a apreciat ca fiind elocvente și declarațiile funcționarilor din cadrul Primăriei Orașului Năvodari, declarații citate de ANAR în cuprinsul contestației⁸, pe care le vom cita pentru conformitate:

”Directorul Direcției Administrarea Domeniului Public și Privat – Scarlat Cerasela, ..., interpelată fiind dacă în urma verificărilor la fața locului a constatat atât existența unor grămezi

⁷ p.3, paragraful al treilea din ordonanța de clasare.

⁸ Înscris pus la dispoziția Comisiei de către petentă prin poșta electronică din data de 22.08.2019

neconsolidate de materiale de construcții, pentru care se impunea aplicarea taxei zilnice de 3 lei/mp/zi, cât și construcții provizorii neautorizate, pentru care se impunea aplicarea sancțiunilor prevăzute de Legea nr.50/1991 și măsura complementară a desființării acestor construcții, a declarat că "am constatat existența spațiilor verzi, a aleii pietonale și a platformei de consolidare a malului în luna mai 2012, ceea ce înseamnă că ele fuseseră amenajate anterior cu materiale de construcție depozitate pe terenul proprietatea UAT Năvodari și, oricum, și în luna mai 2012 existau resturi de depozite de materiale". La întrebarea dacă resturile de depozite ocupau întreaga suprafață de 4646 mp, Scarlat Cerasela a refuzat să răspundă.....

Posăcianu Ionel în data de 28.06.2016, în dosarul 14383/P/2012, potrivit căreia: " am participat la efectuarea întărușărilor, măsurătorilor și expertizei în dosarul care a avut loc între Primaria Navodari și Complex Verona. La acel moment nu exista o delimitare între terenul Primăriei și terenul Complexului Verona, prin gard sau alte elemente de delimitare, deși complexul Verona era delimitat pe cele trei laturi. La momentul efectuării măsurătorilor, terenul în litigiu era nivelat, avea o formă firească nu avea construcții masive pe el, clădiri, ci erau amenajate alei și spațiu verde. La momentul la care am fost la fata locului, nu existau grămezi de nisip, piatră, pământ, însă cred că anterior terenul care s-a consolidat acolo s-a consolidat prin depunerea de astfel de materiale de construcții, și practic s-a creat o platformă".

SUBSECȚIUNEA I.4

Norme legale incidente posibil încălcate de funcționarii din cadrul UAT Năvodari cu ocazia incluserii în patrimoniul acestei entități a terenului supus taxării

21. **Există indicii că au fost încălcate dispozițiile legale ce consfințesc apartenența terenului supus taxării la domeniul public al statului român.**
22. Din analiza coroborată a dispozițiilor art. 136 alin. (3) din Legea fundamentală, a dispozițiilor art. 3 alin. (1) din Legea 107/1996, a dispozițiilor art. 4 din Legea 18/1991 și a dispozițiilor art. 3 alin. (2) din Legea 213/1998, cu referire la pct. 3, 5 și 19 din anexa 1, Comisia reține că aparțin în regim de drept public, statului român următoarele bunuri:

- cuveta lacului Siutghiol, pe raza oraşului Năvodari, și, implicit, terenul câștigat din lac prin lucrările de consolidare, realizate pe terenul preexistent al statului, ce au determinat diminuarea luciului de apă și creșterea proporțională a zonei de uscat;
 - lucrările de consolidare a malului lacului Siutghiol și zonele de protecție a acestora;
 - malurile lacului Siutghiol (zona de protecție).
23. În ceea ce privește zona de protecție, astfel cum rezultă din hărțile puse la dispoziția Comisiei de ANCPI și Direcția Topografică Militară, în prezent, aceasta este parte integrantă a terenului câștigat din lacul Siutghiol ca urmare a diminuării luciului de apă prin lucrările de consolidare edificate pe raza UAT Năvodari în perioada 1991-2019.
24. Această situație este confirmată și de Administrația Bazinală Dobrogea Litoral care, în cuprinsul adresei nr. 14961/13.08.2019, precizează că din *"suprapunerea limitelor terestre ale lacului Siutghiol (conform datelor aflate în arhiva ABADL, precum și a hărților istorice cu limitele actuale ale lacului Siutghiol (astfel cum rezultă din întabularea dreptului de administrare în favoarea UAT Navodari), în prezent, zona de protecție a lacului Siutghiol (malurile acestuia) pe raza oraşului Năvodari, în suprafață totală de 6,526 ha, este parte integrantă din terenul câștigat din lacul Siutghiol prin lucrările de consolidare realizate în perioada 1991-2019 de proprietarii terenurilor din zona riverană lacului... concluziile anterior expuse sunt confirmate de inscrierile aflate în arhiva ABADL – ortofotoplanuri din anii 2005 și 2010, de planul de situație al configurației lacului Siutghiol din anul 1978/1991 – din care se retine ca, anterior consolidării malului, terenul intabulat în favoarea UATO Navodari în anul 2012 (compus din lotul de 923 mp și din lotul 3723 mp), precum și o porțiune din terenul intabulat în favoarea Somaco Construct SRL erau imobile aflat sub luciul lacului Siutghiol (cuveta lacului)"*.
25. Relevantă în acest sens este și concluzia Administrația Națională "Apele Române"⁹, potrivit căreia: *"dat fiind raportul parte/întreg între terenul pentru care Orașul Năvodari a emis către Somaco Construct SRL Decizia de impunere din 14.08.2012 și terenul câștigat din lac – domeniu exclusiv al statului român, este exclusă ipoteza apartenenței terenului pentru care s-a emis decizia de impunere la domeniul public/privat al oraşului Năvodari"*.

⁹ expusă în înscrisul comunicat Comisiei de petentă prin poșta electronică în data de 22.08.2019

26. Concluzia la care au ajuns reprezentanții ANAR este o concluzie pertinentă pentru orice observator rezonabil, fiind evident că raportul dintre terenul pentru care s-a emis Decizia de impunere și cuveta lacului Siutghiol **este un raport de parte la întreg**, situație ce exclude ipoteza apartenenței terenului pentru care s-a emis Decizia de impunere la domeniul public sau privat al orașului Năvodari, **fiind inadmisibil să acceptăm că doar terenul reprezentat de cuveta lacului aparține statului român, iar terenul câștigat din cuveta lacului prin lucrarea edificată de Somaco– terenul supus taxării – deși parte integrantă a cuvetei lacului poate aparține orașului Năvodari.**

27. Reiese indubitabil că terenul supus taxării **s-a aflat neîntrerupt în proprietatea statului român**, conform art.136 din Constituție– fiind un teren preexistent al statului reprezentat de cuveta lacului care prin lucrarea de consolidare a dobândit destinația specială de teren obținut prin îndiguire în sensul art.3 din legea 213/1998 cu referire la art.1 pct.5 din anexă - **iar dreptul de administrare a aparținut neîntrerupt**, conform art.7 din Legea nr.107/1996, ANAR prin ABADL - fiind un teren încadrat în categoria lucrărilor de gospodărire a apelor.

28. **În acest context, există indicii că au fost încălcate și dispozițiile art.7 alin.(2) din Legea nr.107/1996**, terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012 având destinația specială de teren obținut prin îndiguire în sensul art.3 din legea 213/1998 cu referire la art.1 pct.5 din anexă- **s-a aflat în administrarea neîntreruptă a ANAR prin ABADL** - fiind un teren încadrat în categoria lucrărilor de gospodărire a apelor.

29. De asemenea, **există indicii că au fost încălcate dispozițiile art.40 din Legea 107/1996**, împrejurare relevantă de Statul Român prin Ministerul Finanțelor Publice, dar și de către ANAR prin ABADL, potrivit cărora reprezentanții Orașului Năvodari ” *încearcă să creeze o confuzie între suprafața zonei de protecție stabilită generic prin anexa nr.2 a legii nr.107/1996 și operațiunea de delimitare a zonei de protecție reglementată de art.40 din același act normativ...* Astfel, așa zisa delimitare realizată de Orașul Năvodari între domeniul public de interes național, reprezentat de zona de protecție constituită din malurile estic, nordic și vestic ale lacului Siutghiol, și cel de interes local s-a realizat cu încălcarea dispozițiilor art.40 din Legea 107/1996, iar suprafețele incluse în inventarul domeniului public/privat al Orașului Năvodari

au fost determinate în mod empiric, fără măsurători detaliate pentru realizarea limitelor domeniului public al statului român reprezentat de zona de protecție constituită din malurile lacului Siutghiol. Această împrejurare este confirmată, pe de o parte, de faptul că suprafețe semnificative de teren inventariate în domeniului public/privat al Orașului Năvodari se suprapun peste domeniul public al statului, iar pe de altă parte, de faptul că la delimitarea zonei de protecție a lacului se ia în considerare limita acestuia la nivelul mediu al luciului de apă. Nivelul lacului Siutghiol fluctuează atât anual, cât și multianual, iar nivelului mediu se calculează ca medie aritmetică a nivelurilor medii lunare măsurate cu ajutorul unor instrumente de hidrografie, operațiuni imposibil de realizat de către Orașul Năvodari”.

30. În opinia Comisiei, funcționarii implicați în emiterea deciziei de impunere cunoșteau sau aveau obligația să cunoască normele legale expuse în par.(21)-(29), cu atât mai mult cu cât, la nivelul primăriei Năvodari, **era bine cunoscut faptul că terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012 reprezenta în realitate o lucrare de natură hidrotehnică**, aspect confirmat dincolo de orice dubiu de argumentele expuse în par.(14)-(16), ultima recunoaștere a naturii hidrotehnice a terenului supus taxării datând din anul 2013, **când actualul edil al Orașului Năvodari, Chelaru Florin, în cuprinsul adresei nr.15618/15.03.2013, a precizat că petenta Somaco Construct, ”a depozitat și încă depozitează materiale constând în nisip, piatră, pietriș, ș.a., pe care le-a folosit pentru stoparea eroziunii malului lacului”.**

SUBSECȚIUNEA I.6

Concluziile Comisiei cu privire la modul de aplicare a legii în ceea ce privește emiterea deciziei de impunere din 14.08.2012, prin care Primăria Năvodari a obligat SC SOMACO CONSTRUCT SRL la plata sumei de 8.474.304 lei

31. Comisia, în baza constatărilor expuse în subsecțiunile anterioare, **concluzionează că taxa impusă SC Somaco Construct SRL este rezultatul unui act discreționar de voință, fiind impusă în mod abuziv, în sensul că TERENUL SUPUS TAXĂRII REPREZINTĂ ÎN REALITATE O LUCRARE DE CONSOLIDARE A MALULUI, o lucrare hidrotehnică neputând fi asimilată, în nicio fază a sa, cu o depozitare temporară de materiale de construcții pe domeniul public.**

32. Se impune și precizarea faptului că, prin concluzia anterior expusă, Comisia nu încalcă autoritatea de lucru judecat a hotărârii nr.2067/2015, exhibită de Primăria Năvodari cu ocazia audierilor din data de 13.03.2018, **autoritatea de lucru judecat a fost și este o problemă străină de împrejurările analizate de Comisie.**

33. Această împrejurare rezultă și din punctul de vedere al inspectorului antifraudă, înscris pus la dispoziția Comisiei, elocvente fiind următoarele constatări: *"situația terenurilor reclamate de U.A.T.O Năvodari ca fiind ocupate este diferită de cea prezentată de unitatea teritorial administrativă, desprinzându-se concluzia că trebuie reinvestigat tratamentul fiscal aplicat lui SC Somaco Construct SRL prin emiterea deciziei de impunere fără număr din 14.08.2012 de către Primăria orașului Năvodari... Organul fiscal a impus și solicitat lui S.C. SOMACO CONSTRUCT S.R.L. o taxă locală invocând o situație neadevărată, aceea că doua terenuri, pretins aflate în proprietatea UATO Navodari, au fost ocupate temporar cu materiale de construcții de către contribuabilul nominalizat, desi pe cele doua terenuri, în realitate, a fost realizată o construcție hidrotehnică, pe cheltuiala contribuabilului si în beneficiul statului Roman. În aceasta situație, concluzia care se desprinde este aceea ca situația fiscală evidențiată în decizia de impunere din 14.08.2012 emisă de Primaria Navodari împotriva S.C. SOMACO CONSTRUCT S.R.L. este neadevărata, iar acțiunile derulate de organul fiscal prin funcționari sunt neconforme cel puțin cu prevederile legale în materie fiscală, respectiv ale Codului fiscal și Codului de procedură fiscală."*

34. Mai mult, analizând considerentele deciziei 2067/2015 exhibită de Primăria Năvodari, se reține că, în limitele controlului pe care îl poate exercita instanța de contencios administrativ fiscal, în analiza legalității deciziei de impunere din 14.08.2012:

- nu a analizat nici modul în care domeniul public al statului român a fost expropriat prin actul de voință discreționar exprimat printr-o hotărâre de CL, normele de procedură fiscală nepermițând o atare analiză;
- nu a analizat nici modul în care terenul supus taxării a fost inclus în inventarul UAT Năvodari și, ulterior, înscris, cu încălcarea normelor din legislația primară, în cartea funciară, deși, conform registrului de transcripțiuni și înscripțiuni al OCPI Constanța, acest teren - anterior

lucrării de îndiguire realizată de Somaco - era un "imobil sub luciul de apă lac Siutghiol" – parte integrantă a cuvetei lacului Siutghiol, normele de procedură fiscală nepermițând o atare analiză.

35. Astfel cum vom argumenta în secțiunea a II-a, Hotărârile de Consiliu Local Năvodari și Hotărârile de Guvern de atestare a domeniului public, adoptate în temeiul art.21 din Legea nr.213/1998, nu constituie acte translative de proprietate din domeniul public al statului în domeniul orașului Năvodari, în condițiile în care, practic, această entitatea și-a emis niște acte administrative în baza cărora s-a autoîmproprietarit prin deposedarea statului român de bunurile imobile menționate la par.(21), bunuri ce îi aparțineau de drept pentru a fi ulterior înstrăinate, concesionate sau fructificate prin aplicarea unor taxe locale, cum este și cazul Somaco Construct SRL.

36. De altfel, analiza aspectelor anterior expuse era imposibil de realizat de către instanța de contencios administrativ fiscal nu doar din prisma limitelor impuse de cadrul procesual fiscal, ci și din prisma faptului că la momentul pronunțării hotărârii 2067/2015 nu exista recunoașterea de către autoritatea competentă în domeniul construcțiilor hidrotehnice - Administrația Bazinală Apele Române Dobrogea – a faptului că terenului supus taxării este în realitate o construcție hidrotehnică de "*interes national, în sensul art.48 și art.29 din Legea 107/1996, și se încadrează în categoria bunurilor ce aparțin domeniului public al statului român, prin natura și destinația sa – construcție de apărarea împotriva acțiunii distructive a apei*".

37. În dosarul 265/P/2017 al Parchetului de pe lângă Curtea de Apel Constanța s-a tranșat în mod definitiv¹⁰ caracterul fals al actului administrativ prin care s-a individualizat taxa de 8.474.304 lei, soluția de clasare fiind dispusă exclusiv ca urmare a intervenirii prescripției răspunderii penale.

38. În prezent, în procedura prevăzută de art.549¹ Cod procedură penală este în curs de soluționare propunerea Parchetului de pe lângă Curtea de Apel Constanța de restabilire a situației anterioare săvârșirii infracțiunii de fals intelectual în înscrisuri oficiale - desființarea înscrisului – procedură

¹⁰ Caracterul definitiv este confirmat de Decizia nr.16/2017 - pronunțată de ÎCCJ- completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, decizie obligatorie din data de 13 iunie 2017, dar și de Decizia nr.10/2019, în vigoare de la 11 iunie 2019 pronunțată de ÎCCJ- completul competent să judece recursul în interesul legii - prin care, instanța supremă în exercitarea rolului constituțional de unificare a practicii judiciare a statuat, că judecătorul de cameră preliminară nu se pronunță, în procedura reglementată de art 549¹ Cpp, cu ocazia soluționării propunerii de desființare/confiscare "*formulare de procuror în cazul clusării, asupra încriminării dezincriminării unei infracțiuni, nu analizează trăsăturile esențiale ale acesteia și nu poate stabili incidența prevederilor art. 16 alin. (1) lit. b) leza I sau a II-a din Codul de procedură penală, chestiuni ce pot fi evaluate exclusiv în procedura instituită de art. 340 și 341 din Codul de procedură penală*".

în care au intervenit, în susținerea poziției procesuale a Ministerului Public, Statul Român prin MFP și ANAR – în calitatea acestora de proprietar și de administrator de jure al terenului supus taxării.

39. Deși decizia de impunere reprezintă elementul material al infracțiunii de fals intelectual în înscrisuri oficiale, **Comisia a constatat și existența unor circumstanțe ce sugerează că funcționarii din cadrul Primăriei orașului Năvodari, în conivență cu funcționari din cadrul altor instituții publice, și-au îndeplinit atribuțiile de serviciu cu încălcarea unor norme din legislația primară, împrejurare care, de asemenea, poate intra în sfera ilicitului penal.**

40. Pe cale de consecință, Comisia va dispune comunicarea acestui raport către Procurorul General al Parchetului de pe lângă Curtea de Apel Constanța, spre a fi valorificat în cadrul dosarului 454/P/2018 (nr.vechi14383/P/2012).

41. Pentru membrii Comisiei este inexplicabil motivul pentru care plângerea penală formulată de Somaco Construct SRL nu este soluționată nici după 7 ani de la înregistrarea acesteia, însă raportându-se la probitatea profesională și morală a organelor de urmărire penală, apreciază că dosarul va fi soluționat înainte de împlinirea termenului de prescripție.

42. Totodată, ținând cont de cele arătate mai sus, Comisia va dispune comunicarea acestui raport către Tribunalul Constanța spre a fi atașat la dosarul nr.23061/212/2018*, având ca obiect contestațiile formulate de Ministerul Public, de Somaco Construct SRL, de Statul Român prin MFP și către ANAR.

43. **Comisia, raportând normele legale incidente la situația de fapt rezultată din verificările documentare efectuate în vederea soluționării petiției formulate de Somaco Construct SRL** - raportul de audit al Curții de Conturi a României, notele de relații comunicate de Administrația Națională Apele Române, Ministerul Finanțelor Publice, hărțile și planurile topografice puse la dispoziția Comisiei de Direcția Topografică Militară și ANCPI, documentația de primă înscriere în Cartea Funciară a terenului supus taxării - **constată caracterul abuziv și discriminatoriu al tratamentului fiscal aplicat Somaco Construct SRL, căreia i-a fost impusă o taxă parafiscală de 8.474.304 lei pentru o pretinsă ocupare a domeniului public /privat al orașului Năvodari.**

Sintetizând, concluziile Comisiei sunt următoarele:

- I. terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012, conform art.136 din Constituție, aparține exclusiv domeniului public al statului român, fiind un teren preexistent al statului reprezentat de cuveta lacului, care prin lucrarea de consolidare realizată de Somaco Construct în anul 2007 a dobândit destinația specială de teren obținut prin îndiguire în sensul art.3 din legea 213/1998 cu referire la art.1 pct.5 din anexă;**
- II. terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012 este constituit în infrastructura sa din materiale de construcții specifice lucrărilor de îndiguire, lucrare ce nu poate fi asimilată, în nicio fază a sa, cu o depozitare temporară de materiale de construcții pe domeniul orașului Năvodari.**
- III. terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012 nu a aparținut niciodată, în mod legal, Orașului Năvodari, existența raportului de parte la întreg dintre terenul în discuție și cuveta lacului Siutghiol exclude ipoteza apartenenței terenului pentru care s-a emis Decizia de impunere la domeniul public sau privat al orașului Năvodari, fiind inadmisibil să acceptăm că doar terenul reprezentat de cuveta lacului aparține statului român, iar terenul câștigat din cuveta lacului prin lucrarea edificată de Somaco– terenul supus taxării – deși parte integrantă a cuvetei lacului poate aparține orașului Năvodari (în același sens fiind și concluziile la care au ajuns reprezentanții ANAR).**
- IV. inventarierea și intabularea dreptului de proprietate privată al Orașului Năvodari asupra terenului pentru care s-a emis decizia de impunere din 14.08.2012, s-a realizat cu încălcarea dispozițiilor constituționale și infraconstituționale ce reglementează expres că bunurile ce formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului pot trece din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ teritoriale doar prin efectul unei legi organice de modificare a legii organice prin care bunurile au fost declarate obiect exclusiv al proprietății publice a statului, nicidecum prin efectul unor acte administrative cu caracter**

individual cum sunt hotărârile de CL sau hotărârile de guvern de atestare a domeniilor publice ale unitatilor administrativ-teritoriale¹¹.

V. Deși caracterul fals al deciziei de impunere din 14.08.2012 a fost tranșat definitiv în faza de urmărire penală a procesului penal finalizat, conform art.17 alin.(1) C.p.p, **există suspiciuni rezonabile că acțiunile derulate de organul fiscal prin funcționari din cadrul Primăriei Năvodari sunt neconforme cu prevederile legale menționate în subsecțiunile II.3 și II.4** (în același sens fiind și concluziile la care au ajuns auditorii Curții de Conturi, reprezentanții ANAR și inspectorul antifraudă).

VI. **Petentei Somaco Construct SRL i-au fost aplicate, pentru aceleași circumstanțe factuale, două sancțiuni de natură a se exclude reciproc**, în sensul că pe fondul versatilității aprecierilor funcționarilor din cadrul Primăriei orașului Năvodari, în baza **acelorași constatări** expuse în adresele nr.20358/03.05.2012 și nr.20645/07.05.2012, **lucrarea de consolidare a malului executată de petentă** – domeniu public al statului român - a fost **percepută atât depozitare de materiale de construcții**, pentru care se impunea aplicarea taxei zilnice de 3 lei/mp/zi, cât și **construcție provizorie neautorizată**, pentru care se impunea aplicarea sancțiunilor prevăzute de Legea nr.50/1991 și măsura complementară a desființării acestei construcții.

VII. **Există indicii temeinice că funcționarii implicați în emiterea deciziei de impunere cunoșteau sau aveau obligația să cunoască normele legale expuse în par.(21)-(26), în condițiile în care la nivelul primăriei Năvodari era bine cunoscut faptul că terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012 reprezenta în realitate o lucrare de natură hidrotehnică**, ultima recunoaștere a naturii hidrotehnice a terenului supus taxării datând din anul 2013, când actualul edil al orașului Năvodari, Chelaru Florin, a precizat că petenta Somaco Construct SRL, **"a depozitat și încă depozitează materiale constând în nisip, piatră, pietriș, ș.a., pe care le-a folosit pentru stoparea eroziunii malului lacului"**.

¹¹ art.6 alin.(2) lit.a) din Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, din analiza cărora se reține că hotărârile de guvern de atestare a domeniilor publice ale unitatilor administrativ-teritoriale sunt acte administrative cu caracter individual.

SECȚIUNEA a II-a:

Modul în care statul român a fost lipsit de bunurile ce îi aparțineau prin declarația Constituției

44. Din verificările documentare efectuate în vederea soluționării petiției formulate de Somaco Construct SRL - raportul de audit al Curții de Conturi a României, notele de relații comunicate de Administrația Națională Apele Române, Ministerul Finanțelor Publice, hărțile și planurile topografice puse la dispoziția Comisiei de Direcția Topografică Militară și ANCPI, documentația de primă înscriere în Cartea Funciară a terenului supus taxării - au rezultat indicii rezonabile că nu doar terenul de natură hidrotehnică rezultat în urma construcției hidrotehnice edificată de petentă a fost însușit, prin fraudă la lege, de către Orașul Năvodari.
45. Această entitate și-a emis succesiv mai multe acte administrative în baza cărora și-a însușit, prin deposedarea statului român, bunurile imobile indicate în subsecțiunea II.1, bunuri ce aparțineau, prin declarația dispozițiilor constituționale și infraconstituționale, exclusiv domeniului public al statului român. În acest mod, Orașul Năvodari și-a creat premisele înstrăinării, concesiunii sau fructificării domeniului public al statului român, prin aplicarea unor taxe locale, cum este și cazul petentei Somaco Construct SRL.
46. Pentru a înțelege amploarea fenomenului, din documentele puse la dispoziția Comisiei⁽ⁱ⁾, **a rezultat că suprafața calculată în geometria UAT Năvodari s-a extins, fără o justificare legală, cu 506,718 ha**, de la 6.770,282 ha, conform datelor statistice oficiale comunicate de CNC, la 7.277 ha, conform situației înregistrată la UATO Năvodari la 31.12.2016.

(i)Astfel cum rezultă din informațiile puse la dispoziția Comisiei de ANCPI, suprafața calculată în geometria UAT Năvodari, conform adresei CNC cu nr.1071/11.04.2019, este de 6.770,282 ha, împrejurare ce confirmă faptul că suprafața de 120 ha situată în Mamaia Nord care a fost scoasă din intravilanul Orașului Năvodari.

Raportul Curții de Conturi a României, înregistrat la UATO Năvodari sub nr.43916/28.09.2017, relevă că suprafața administrativă teritorială a UATO NĂVODARI, valabilă la 31.12.2016, este de 7.277 ha, rezultând o extindere a teritoriului administrativ al orașului Năvodari cu o suprafață de 506,718 ha.

47. **Valoarea prejudiciului cauzat statului român, astfel cum acesta a fost cuantificat provizoiu de ANAR în cuprinsul lucrării ce a fost comunicată Comisiei în data de 23.08.2019, este dată de, cităm, ”valoarea terenului în suprafață de cca.29 ha, teren care, anterior lucrărilor de îndiguire, era un teren aflat sub luciul lacului Siutghiol (CUVETA LACULUI), la care se adaugă și valoarea obținută de Orașul Năvodari din vânzarea terenului reprezentând malurile lacului (zona de protecție a lacului 15 ml de la luciul apei spre uscat) și din vânzarea terenului reprezentând zona de protecție a lucrărilor de îndiguire (20 m în jurul acestora), la care se adaugă și prejudiciul rezultat din neîncasarea de către statul român, în perioada 2010-2019, a contravaloarii concesiunii acestor bunuri”.**
48. **Comisia a constatat existența unor circumstanțe ce sugerează că funcționarii din cadrul Primăriei orașului Năvodari, în conivență cu funcționari din cadrul altor instituții publice, au procedat la schimbarea nelegală a categoriei de folosință a cuvetei lacului Siutghiol - din teren acoperit de apă și stuf în categoria de folosință teren neproductiv și chiar în ”PĂDURE” amplasată efectiv în cuveta lacului Siutghiol - pentru a include cuveta lacului Siutghiol - bun inalienabil al statului român - în inventarul Orașului Năvodari.**
49. Sintagma *”PĂDURE amplasată efectiv în cuveta lacului Siutghiol”* nu este utilizată în sens peiorativ, ci descrie obiectiv situația reflectată în încheierea de intabulare nr.106932/12.10.2016¹², înscris ce creează, pentru orice observator imparțial, suspiciunea rezonabilă că în mod repetat și pentru atingerea aceluiași scop ilicit - lipsirea statului român de dreptul de proprietate asupra terenului reprezentat de cuveta lacului Siutghiol - funcționarii din cadrul Primăriei orașului Năvodari au beneficiat de ajutorul nemijlocit al funcționarilor din cadrul altor instituții publice.
50. Terenul pentru care s-a dispus încheierea de intabulare nr.106932/12.10.2016, în suprafață de 2,4 ha, **reprezintă cea mai importantă secțiune din aria naturală protejată de interes comunitar NATURA 2000¹³, pădurea inventată reprezentând, în realitate cuveta lacului Siutghiol din zona Mamaia Sat (denumită de localnici ”coada lacului”).**

¹² Înscrisuri puse la dispoziția Comisiei de către petentă prin poșta electronică din data de 22.08.2019

¹³ în care cuibăreau 43 de specii listate în Convenția Europeană de la Bonn privind speciile migratoare, 32 de specii din Anexa 1 a Directivei Păsări a Consiliului Europei și 4 specii periclitare la nivel global.

51. Inventarierea și intabularea dreptului de proprietate privată al Orașului Năvodari asupra terenului în suprafață de 2,4 ha reprezentat de cuveta lacului Siutghiol - pentru care s-a dispus încheierea de intabulare nr.106932/12.10.2016, ca și în cazul celorlalte bunuri ce aparțin statului român în zona de interes, s-a realizat cu sprijinul nemijlocit al funcționarilor din cadrul altor instituții publice locale, care deși aveau obligația de a proteja domeniul public al statului împotriva oricăror acte comise sau omise, fie au rămas în pasivitate, fie au concurat direct la crearea unei aparențe de legalitate.

SUBSECȚIUNEA II.1

domeniul public al Statului Român din zona de interes - cadrul legal incident

52. Conform dispozițiilor art.136 alin. (4) din Constituție: „*Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice (subl.nstr.), ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate instituțiilor de utilitate publică*”.
53. În cazul lacului Siutghiol, legea organică la care face trimitere art.136 din Legea fundamentală este Legea 107/1996, relevante fiind dispozițiile:
- **art. 3 alin. (1)** – *”Aparțin domeniului public al statului apele de suprafață [...] cu bazine hidrografice ce depășesc suprafața de 10 kmp, malurile și cuvetele lacurilor”*, coroborat cu definiția **”malului”** din anexa 1, respectiv *”porțiune îngustă de teren, de regulă în pantă, de-a lungul unei ape”* ;
 - **art. 29 (1) teza I** – *”Lucrările de amenajare a bazinelor hidrografice sau alte lucrări hidrotehnice promovate de Administrația Națională ”Apele Române” sunt de utilitate publică și interes național...”*, coroborat cu **art. 48 alin. (1) lit. d)** – *”Lucrările care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele sunt: [...] d) construcții de apărare împotriva acțiunii distructive a apei: îndiguiri, apărări și consolidări de maluri și albii, rectificări și reprofilări de albii, lucrări de dirijare a apei, combaterea eroziunii solului, regularizarea scurgerii pe versanți, corectări de torenți, desecări și asanări, alte lucrări de apărare”* ;

- **art.7 alin.(2)**, potrivit căruia: *"administrarea lucrărilor de gospodărire a apelor se realizează de Administrația Națională «Apele Române», prin administrațiile bazinale de apă din subordinea acesteia"* ;
 - **art.40 alin.(1) lit.e) și teza finală a alin.(2)**, potrivit cărora dreptul de proprietate publică al statului român se extinde și asupra zonei de protecție a lucrărilor de consolidare a malurilor;
 - **anexa 2 lit.f)** din care se reține că *"Zonele de protecție se măsoară astfel: la baraje de pământ, anrocamente, beton sau alte materiale - 20 m în jurul acestora"*.
54. De asemenea, în cazul lacului Siutghiol, legea organică la care face trimitere art.136 din Constituția este și **Legea 213/1998**, relevante fiind dispozițiile **art. 3 alin. (2)** – *"Domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele prevăzute la pct. I din anexă, precum și din alte bunuri de uz sau de interes public național, declarate ca atare prin lege", cu referire la **pct. 3, 5 și 19 din anexa 1**, norme potrivit cărora "apele de suprafață, cu albiile lor minore, malurile și cuvetele lacurilor [subl.nstr.) [...] terenurile obținute prin lucrări de îndiguiri, de desecări și de combatere a eroziunii solului [...] digurile de apărare împotriva inundațiilor [...], fac parte din domeniul public exclusiv al statului"*.
55. Din analiza coroborată a dispozițiilor legale citate în par.(52)-(55), **se reține că pe raza teritorială a Orașului Năvodari există următoarele bunuri ce aparțin, în regim de drept public, statului român:**
- **cuveta lacului Siutghiol** și, implicit, **terenul câștigat din lac prin lucrările de consolidare**, realizate pe terenul preexistent al statului, ce au determinat diminuarea luciului de apă și creșterea proporțională a zonei de uscat;
 - **malurile lacului Siutghiol;**
 - **lucrările de consolidare a malului lacului Siutghiol și zona de protecție a acestor lucrări.**
56. Din lucrarea comunicată Comisiei în data de 23.08.2019, reținem că ANAR a declanșat procedurile judiciare pentru sancționarea faptelor ce au avut drept rezultat vătămarea drepturilor și intereselor legitime ale statului român. Vătămarea cauzată constă în, cităm *"lipsirea sa de dreptul de proprietate asupra terenului în suprafață de cca.29 ha, teren care, anterior lucrărilor de îndiguire edificate pe raza UATO Năvodari, era un teren aflat sub luciul lacului Siutghiol*

(CUVETA LACULUI), la care se adaugă și terenul reprezentat de malurile lacului (zona de protecție) și zona de protecție a lucrărilor de îndiguire realizate din arocamente (20 m în jurul acestora) – bunuri ce aparțin exclusiv domeniul public al statului român, potrivit prevederilor art. 136 din Constituției și ale art.3 alin.(2) din Legea 213/1998 și a subpunctelor 3, 5 și 19 de la punctul I din anexa la această lege organică”.

57. Comisia, în raport de normele legale citate în par.(52) și (55), apreciază ca fiind posibil ca valoarea prejudiciului cauzat statului român să fie cea indicată de ANAR, respectiv, *”Valoarea prejudiciului cauzat statului român este dată de valoarea terenului în suprafață de cca.29 ha, teren care, anterior lucrărilor de îndiguire, era un teren aflat sub luciul lacului Siutghiol (CUVETA LACULUI), la care se adaugă și valoarea obținută de Orașul Năvodari din vânzarea terenului reprezentând malurile lacului (zona de protecție a lacului 15 ml de la luciul apei spre uscat) și din vânzarea terenului reprezentând zona de protecție a lucrărilor de îndiguire (20 m în jurul acestora), la care se adaugă și prejudiciul rezultat din neîncasarea de către statul român, în perioada 2010-2019, a contravaloarii concesiunii acestor bunuri”.*

SUBSECȚIUNEA II.2

descrierea modului în care domeniul public al Statului Român din zona de interes a fost inventariat în patrimoniul Orașului Năvodari

58. La audierile din data de 13.03.2018 și 13.12.2018, reprezentanții Primăriei Orașului Năvodari au recunoscut, *expressis verbis*, apartenența zonei de protecție a lacului Siutghiol la domeniul public al statului și, totodată, au adus asigurări că în patrimoniul orașului Năvodari nu au fost inventariate bunuri care, prin declarația legii, aparțin exclusiv statului român, referindu-se în mod expres la cuveta lacului Siutghiol și la zona de protecție a acestuia.
59. La audierile din data de 08.05.2019, reprezentantul Curții de Conturi a României, dl Miron Nica, citând dintr-un document emis de Orașul Năvodari, **reconfirmă faptul că UAT Năvodari recunoaște apartenența zonei de protecție a lacului în suprafață de 6,526 ha la domeniul public al statului român.**

60. **Comisia**, din concluziile expuse de Ministerul Finanțelor Publice, în calitatea sa de reprezentant al statului român în cadrul dosarului 3491/118/2018 al Tribunalului Constanța, **reține însă recunoașterea apartenenței zonei de protecție a lacului Siutghiol la domeniul public al statului român este una pur declarativă, câtă vreme această entitate, prin hotărâri de CL adoptate succesiv, a procedat la includerea domeniului public al statului român în patrimoniul Orașului Năvodari**, ultima inventariere de acest gen având loc, conform înscrisurilor puse la dispoziția Comisiei, în anul 2016 (a se vedea par.48-52).
61. Relevante în acest sens sunt și precizările¹⁴ depuse de orașul Năvodari la dosarul 3491/118/2018, potrivit cărora, cităm: *"zona de protecție Lac Siutghiol se suprapune atât cu domeniul public al Orașului Năvodari, cât și cu domeniul privat al Orașului Năvodari, proprietatea privată a unor persoane fizice sau juridiceAceastă suprafață de teren se regăsește atât la poz.53 din anexa la HCL nr.68/2012, cât și la poz.48 din anexa 1 la HCL 32/2011(nn. 47.652,40 mp, conform anexei de la fila 48).....Prima inventariere a domeniului privat al Orașului Năvodari datează din anul 2003... Prima inventariere a domeniului public a fost realizată în anul 2002..."*.
62. Relevante în acest sens sunt și constatările Ministerului Finanțelor¹⁵, potrivit cărora, cităm: *"Malurile lacului Siutghiol, în suprafață de 6,526 ha, dar și suprafețele de teren câștigate din lacul Siutghiol prin construcțiile hidrotehnice edificate în zona de interes, au fost incluse în inventarul UATO Năvodari, prin fraudă la lege, prin adoptarea succesivă, de către Consiliul Local al Orașului Năvodari a hotărârilor nr.141/2003, poz.57 din anexă, nr.55/2010 poz.5 din anexă, nr.71/2011, poz.387, 388, 389, 428, 447,448, 449 și 751 din anexă, nr.32/2011 poz.48 și 83 din anexă, nr.93/2011 poz.1, 2 și 3 din anexa 3, nr.68/2012, poz.53 și 114 din anexa 1, nr.69/2012, poz.9 din anexa 1, nr.33/2012, poz.430, 431, 547, 879, 964, 965, 966, 979-983, inclusiv, și 103/2013, poz.52 din anexa 1.*
63. La audierile organizate în data de 08.05.2019 au participat, alături de alți invitați, și reprezentanții OCPI Constanța care au fost interpelați cu privire la titlurile de proprietate ce au

¹⁴ Precizări puse la dispoziția Comisiei de către petentă

¹⁵ Constatările citate au fost expuse în cuprinsul excepției de nelegalitate invocată de MFP, înscris pus la dispoziția Comisiei de către petentă

stat la baza înscrierii în Cartea Funciară a dreptului de proprietate în favoarea Oraşului Năvodari asupra unor bunuri care aparţin statului român, prin declaraţia Legii Fundamentale şi a celor două legi organice menţionate în par.(53)-(54).

64. Registratorul şef al OCPI Constanţa, dl Sasu, a precizat că înscrierile în Cartea Funciară au avut la baza acte administrative, în sensul că, pentru domeniul privat, întabulările s-au realizat în baza unor hotărâri de consiliu local de modificare şi completare a inventarului bunurilor care aparţin domeniului privat, iar pentru domeniul public, întabulările s-au realizat în baza unor hotărâri de guvern de atestare a inventarului.
65. Comisia, din analiza normelor legale ce urmează a fi expuse în subsecţiunea II. 3, a constatat că actele administrative indicate de registratorul şef al OCPI Constanţa nu pot fi asimilate unor acte de proprietate, motiv pentru care a solicitat ANCPI clarificări referitoare la modul în care, în absenţa unor titluri valabile de proprietate şi în baza unei documentaţii cadastrale incomplete, a fost întabulat în favoarea Oraşului Năvodari un teren ce aparţine exclusiv domeniului public al statului român.
66. Se impune precizarea că solicitarea de clarificări din partea ANCPI s-a referit la terenul în suprafaţă de 3723 mp identificat cu număr cadastral 109598, pentru care a fost dispusă încheierea de intabulare nr. 24188/04.04.2012, dat fiind faptul că la dispoziţia Comisiei a fost pusă doar documentaţia de primă înscriere în cartea funciară aferentă acestui teren.
67. Astfel, în raport de susţinerile registratorului şef al OCPI Constanţa, Comisia a solicitat ANCPI să analizeze aspectele sesizate cu celeritate şi imparţialitate şi să dispună măsurile necesare stopării practicii nelegale de intabulare a dreptului de proprietate asupra domeniului public al statului în favoarea unităţilor administrativ teritoriale care şi-au însuşit aceste bunuri, în baza unor hotărâri de consiliu local de modificare şi completare a inventarului, hotărâri ce nu pot fi asimilate unor extrase de pe inventarul centralizat şi nici unor acte de proprietate.

68. Deși în cele ce urmează ne vom raporta la terenul identificat cu număr cadastral 109598, pentru care a fost dispusă încheierea de intabulare nr.24188/04.04.2012, respectiv la terenul identificat cu număr cadastral 115183, pentru care a fost dispusă încheierea de intabulare nr.106932/12.10.2016, argumentele expuse sunt valabile și **în cazul celorlalte bunuri ce aparțin statului român în zona de interes**, care au fost înscrise în Cartea Funciară în modalitatea descrisă de registratorul șef al OCPI Constanța (a se revedea par.66).
69. Comisia, analizând cele două înregistrări emise de registratorii de carte funciară, constată că dreptul de proprietate privată al Orașului asupra terenurilor menționate în par.(68) a fost intabulat în baza unor hotărâri de CL de modificare și completare/actualizare a inventarului bunurilor care aparțin domeniului privat al Orașului Năvodari.
70. **Hotărârile de CL de completare/modificare/actualizare a inventarului**, potrivit dispozițiilor legale la care vom face trimitere în subsecțiunea II. 3, **nu pot fi asimilate unor extrase de pe inventarul centralizat și nici unor acte de proprietate**, întrucât **nu există un cadru legal în baza căruia o persoană, fie și de drept public, să își poate crea unilateral, prin propriul său acord de voință, un titlu de proprietate.**
71. În pofida evidenței încălcării normelor legale referitoare la actele în baza cărora se putea dispune intabularea dreptului de proprietate privată în favoarea unităților administrativ-teritoriale, prin răspunsul înaintat Comisiei în data de 23.08.2019, ANCPI expune o argumentație străină de clarificările solicitate de Comisie.
72. Astfel, în cuprinsul adresei nr.26764/13.08.2019, pp.2-3, ANCPI, deși face trimitere doar la dispozițiile aplicabile înscrierii provizorii a dreptului de proprietate publică, **confirmă doar implicit că intabularea dreptului de proprietate privată în favoarea Orașului Năvodari a terenului supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012**, pentru care a fost dispusă încheierea de intabulare nr.24188/04.04.2012, **s-a efectuat, cu încălcarea dispozițiilor Legii nr. 7/1996**, în vigoare la data dispunerii încheierii de intabulare nr. 24188/04.04.2012.
73. **Această concluzie este confirmată de împrejurarea că Legea nr. 7/1996**, în vigoare la data dispunerii încheierii de intabulare nr. 24188/04.04.2012, **conținea reglementări doar cu**

privire la intabularea dreptului de proprietate publică al unităților administrativ-teritoriale.

74. **Analizând dispozițiile art.58¹ alin.(2) din Legea 7/1996**, forma în vigoare la data dispunerii încheierii de intabulare nr. 24188/04.04.2012, dispoziții citate chiar de către ANCPI pe fondul *neobservării* de către aceasta a faptului că încheierea viza intabularea dreptului de proprietate privată, iar nu publică, **Comisia constată că actele depuse în susținerea cererii de primă înscriere a dreptului de proprietate nu corespundeau nici cel puțin cerințelor impuse pentru a se dispune intabularea în domeniul public.**
75. O primă constatare care se desprinde din conținutul art.58¹ alin.(2) din Legea 7/1996 este aceea că acest text legal reglementează drept condiții pentru intabularea imobilelor aparținând proprietății publice a unității administrativ-teritoriale: a) fie existența actelor de proprietate; b) fie prezentarea extraselor de pe inventarul centralizat al bunurilor respective, atestate prin hotărâre a Guvernului.
76. Pe de altă parte, și în ipoteza în care intabularea se face pe baza extraselor de pe inventarul centralizat al bunurilor sau de pe actele administrative prin care autoritățile competente își însușesc inventarele, pentru a stabili apartenența acestor bunuri la domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, este necesar ca în prealabil acestea să facă dovada dreptului de proprietate asupra acestor bunuri, dobândit prin unul dintre modurile prevăzute de lege pentru dobândirea dreptului de proprietate publică.
77. Sub acest aspect, după cum corect s-a remarcat în literatura de specialitate, inventarul bunurilor din domeniul public, întocmit pentru îndeplinirea obligației instituite de art. 19-21 din Legea nr. 213/1998, atât pentru stat, cât și pentru unitățile administrativ-teritoriale, nu constituie un titlu de proprietate, el creând doar prezumția de apartenență la domeniul public, iar, pentru ca această prezumție să fie eficientă, **este însă necesar să existe un mod valabil de dobândire a dreptului de proprietate publică asupra bunurilor respective.**
78. Astfel cum vom argumenta în par.(90)-(91), **Hotărârea de CL nr.93/2011**, indicată drept act de proprietate în încheierea de intabulare nr.24188/04.04.2012, **era o hotărâre de modificare și completare a inventarului, nicidecum o hotărâre ce nu putea fi asimilată unui *extras de***

pe inventarul centralizat, certificat pentru conformitate, la care face trimitere legiuitorul în art.58¹ din Legea 7/1996.

79. ANCPI apreciază că există o cauza de atenuare a răspunderi funcționarilor de carte funciară, respectiv împrejurarea că potrivit prevederilor art.56 alin.(1) și alin.(2) din Legea nr.71/2011, în vigoare la data de 26.03.2012, înscrierea în cartea funciară se face numai în scop de opozabilitate față de terți, pe cale de consecință, până la finalizarea lucrărilor de cadastru pentru fiecare unitate administrativ teritorială, *înscrierea în cartea funciară nu are caracter constitutiv*.
80. Într-adevăr înscrierea în cartea funciară nu are caracter constitutiv de drepturi, ci doar declarativ în scopul opozabilității, însă ceea ce omite ANCPI este faptul că legiuitorul, prin norme clare și lipsite de echivoc, condiționează înscrierea în cartea funciară a dreptului de proprietate și a altor drepturi reale de existența unor acte prin care s-au transmis, constituit ori modificat în mod valabil, condiție neîndeplinită în cazul celor două imobile la care ne vom referi în analiza ce urmează, iar nerespectarea dispozițiilor legale poate antrena răspunderea administrativă și chiar penală a funcționarilor publici care își exercită defectuos atribuțiile de serviciu.
81. Abaterile de la legislația referitoare la înscrierea în cartea funciară a dreptului de proprietate au generat o aparentă stare de legalitate ce a creat pentru Orașul Năvodari premisele înstrăinării, concesiunii sau fructificării prin aplicarea unor taxe locale a terenurilor câștigate din lacul Siutgiol, bunuri inalienabile conform Legii fundamentale și a Legii nr. 213/1998, cum este cazul petentei căreia, prin decizia de impunere din 14.08.2012, i-a fost aplicată o taxă locală de 8.474.000 lei.
82. Pentru membrii Comisiei este inexplicabilă poziția ANCPI de protejare a funcționarilor de carte funciară care, prin deturnarea normelor legale de la scopul pentru care au fost edictate, contribuie la lipsirea statului român de bunurile ce îi aparțin de plin drept.
83. ANCPI a comunicat Comisiei că urmează să sesizeze Comisia de Disciplină pentru investigarea abaterilor săvârșite cu ocazia dispunerii încheierii de intabulare nr.24188/04.04.2012, însă există îndoieli serioase cu privire la modul în care vor avea loc verificările, câtă vreme conducerea ANCPI, în pofida evidenței expusă în par.(96) și urm., apreciază că sesizarea Comisiei de Disciplină reprezintă o concesie făcută petentei.

SUBSECȚIUNEA II.3

Norme legale incidente posibil încălcate de funcționarii din cadrul Primăriei Năvodari cu ocazia includerii în inventarul orașului a bunurilor care, potrivit declarației normelor constituționale și infraconstituționale, aparțin exclusiv domeniului public al statului român

84. **Există indicii că au fost încălcate dispozițiile** art.136 alin.(4) teza finală din Legea fundamentală raportat la art.860 alin.(3) Cod civil, art.3 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 coroborat cu pct. I alin.(1), (3) și (5) din anexa acestui act normativ.
85. În speță, ”modalitatea de dobândire a dreptului de proprietate” asupra domeniului public al statului din zona analizată a fost aceea a ”operațiunii INVENTARIERII”, act material ce nu este reglementat de nicio prevedere legală drept titlu valabil de proprietate.
86. Din interpretarea art. 863 lit.f) Cod civil, pentru ca dreptul de proprietate să poată fi dobândit în temeiul unei hotărâri de consiliu local ori în temeiul unei hotărâri de guvern de atestare a inventarului (așadar, prin efectul unui act administrativ), este necesară consacrarea legislativă a unei atare ipoteze, printr-o lege organică (dată fiind importanța dreptului real ocrotit), întrucât numai în acest mod s-ar putea asigura verificarea conformității actului administrativ cu legea și, prin aceasta, cu însăși Constituția.
87. Bunurile ce formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului pot trece din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ teritoriale doar prin efectul unei legi organice de modificare a legii organice prin care bunurile au fost declarate obiect exclusiv al proprietății publice a statului.
88. Comisia reține că unica modalitate ce ar permite teoretic o astfel de activitate, potrivit legii 213/1998, o constituie legea, în sensul unei legi emise de Parlament și nu o hotărâre de guvern de transfer al dreptului de proprietate sau un ordin de Prefect (acte administrative care oricum lipsesc și dacă au existat au fost revocate) pentru că există o distincție clară între situația unor terenuri naturale și cea a unor terenuri hidrotehnice, cum este cazul bunurilor analizate, unde regimul este mult mai sever.

89. Terenul analizat este parte efectivă a domeniului public al statului, iar ca sursă de proveniență este dat de lucrările hidrotehnice.
90. Însă, nu numai că în cazul de față lipsesc astfel de acte normative, dar trebuie menționat încă o dată și faptul că, având în vedere natura terenului vizat, ar fi trebuit să existe o lege organică care să schimbe forma de proprietate, ținând seama totodată și de faptul că dispozițiile Legii nr. 213/1998 –ca lege primară – nu pot fi modificate decât tot prin lege organică.
91. **Există indicii că au fost încălcate dispozițiile art.4 și 6 din Legea nr.213/1998 și din art.557 alin.(1) Cod Civil.**
92. Niciuna dintre hotărârile de consiliu local identificate de Ministerul Finanțelor (par.62) nu corespunde cerințelor privind reactualizarea inventarului (completare, modificare), astfel cum rezultă din coroborarea art.4 și 6 din Legea nr.213/1998 și din art.557 alin.(1) Cod Civil, aceste hotărâri succesive - de actualizare, de completare și modificare - inițiate fără o fundamentare legală, reprezintă în fapt modalitatea identificată de funcționarii Primăriei Năvodari pentru a ascunde adevărata destinație specială a terenului în suprafață totală de 6,54 ha – zona de protecție – și a terenului provenit din lucrări hidrotehnice - câștigat din lacul Siutghiol prin diminuarea luciului apă - teren care, prin efectul legii și al Constituției, face parte din domeniul public al statului.
93. Conform argumentelor expuse în par.(61), prima inventariere a domeniului privat al Orașului Năvodari datează din anul 2003, iar prima inventariere a domeniului public a fost realizată în anul 2002, astfel că reactualizarea inventarului (completare, modificare), conform art.4 și 6 din Legea nr.213/1998 și din art.557 alin.(1) Cod Civil, este justificată de:
- (i) de schimbarea regimului proprietății unor bunuri prin trecerea din domeniul public în domeniul privat;
 - (ii) reevaluarea unor construcții și terenuri;
 - (iii) constatarea unor inadvertențe cu privire la suprafețele de teren înscrise în inventar și situația reală existentă în teren rezultată în urma măsurărilor cadastrale efectuate, prin raportare la fișa imobilului identificat cu CF veche;
 - (iv) identificarea pe raza unităților administrativ-teritoriale a unor bunuri dobândite, în temeiul unui titlu valabil, în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989;

- (v) intervenirea unor acte translativ de proprietate – cumpărare/vânzare/donație;
- (vii) schimbarea situației juridice a imobilului prin acte autentice de dezmembrare/alipire;
- (vi) identificarea unor terenuri înscrise în Cartea Funciară veche, în baza unor titluri valabile, ai căror proprietari nu pot fi identificați.

94. Relevant este faptul că din expunerea de motive întocmită inițiatorul HCL 93/2011, în temeiul căreia a fost dispusă încheierea de intabulare nr.24188/04.04.2012 – terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012 - nu rezultă incidența vreunui dintre cazurile expuse în par.(93).
95. La fel de relevant este și faptul expunerea de motive întocmită inițiatorul HCL 93/2011 nu este însoțită de referatul/procesul verbal întocmit de comisia de specialitate ori de fișa de identificare și localizare a terenurilor propuse pentru a fi incluse în inventarul domeniului privat al UAT Năvodari, care să conțină datele complete de individualizare administrativă și tehnică, descriptive, adresa actuală și vecinătăților bunurilor indicate în anaxele HCL 93/2011.

SUBSECȚIUNEA II.4

Norme legale incidente posibil încălcate de funcționarii din cadrul OCPI Constanța cu ocazia înscrierii în Cartea Funciară a dreptului de proprietate în favoarea Orașului Năvodari asupra bunurilor care, potrivit declarației legii, aparțin exclusiv domeniului public al statului român

96. Deși în cele ce urmează ne vom raporta la terenul identificat cu număr cadastral 109598, pentru care a fost dispusă încheierea de intabulare nr.24188/04.04.2012, respectiv la terenul identificat cu număr cadastral 115183, pentru care a fost dispusă încheierea de intabulare nr.106932/12.10.2016, Comisia apreciază că argumentele expuse sunt valabile pentru întreaga suprafață de teren care, deși aparține Statului Român, fiind câștigată din lacul Siutghiol, a fost înscrisă în Cartea Funciară în modalitatea descrisă de registratorul șef al OCPI Constanța (a se vedea par.56).
97. **Există indicii că au fost încălcate dispozițiile art.56 alin.(1) din Legea nr.7/1996**, forma în vigoare la data înscrierii, **conform cărora** ”*Înscrierile făcute în conformitate cu actele normative în vigoare în registrul de transcripțiuni și inscripțiuni, în cărțile funciare și în cărțile*

de publicitate funciara, înainte de data intrării în vigoare a prezentei legi, își vor produce și după această dată efectele prevăzute, cu excepția cazurilor în care drepturile de proprietate și celelalte drepturi reale au fost afectate în orice mod prin efectul legii”.

98. Astfel cum am argumentat anterior, a fost ignorată/neobservată mențiunea cuprinsă în registrului de transcripțiuni și inscripțiuni ”*imobil aflat sub luciul de apă lac Siutghiol*”.

99. **În mod inexplicabil pentru membrii Comisiei, conducerea ANCPI, în cuprinsul adresei nr.26764/23.08.2019, încercând să identifice o cauză de înlăturare a răspunderii registratorului de carte Funciara, precizează că mențiunea cuprinsă în registrul de transcripțiuni și inscripțiuni ”imobil aflat sub luciul de apă lac Siutghiol” nu certifică faptul că terenul intabulat prin încheierea nr.24188/04.04.2012 este același cu terenul aflat sub luciul de apă.**

100. În susținerea acestui argument, ANCPI invocă existența a încă unui teren între terenul intabulat prin încheierea nr.24188/04.04.2012 și luciul de apă, respectiv terenul identificat cu nr.109992 al UAT Năvodari.

101. Acest unic argument al ANCPI nu poate fi, însă, reținut de Comisie ca fiind pertinent, câtă vreme terenul identificat cu nr.109992 al UAT Năvodari, a fost intabulat prin încheierea de intabulare nr.47805 din 11.07.2012, în aceeași manieră defectuoasă, respectiv în baza unei hotărâri de consiliu local de modificare și completare a inventarului, nicidecum o hotărâre ce nu putea fi asimilată unui *extras de pe inventarul centralizat, certificat pentru conformitate*, la care face trimitere legiuitorul în art.58¹ din Legea 7/1996.

102. Inventarul bunurilor din domeniul public, întocmit pentru îndeplinirea obligației instituite de art. 19-21 din Legea nr. 213/1998, **nu constituie un titlu de proprietate**, el creând doar prezumția de apartenență la domeniul public, iar, pentru ca această prezumție să fie eficientă, **este însă necesar să existe un mod valabil de dobândire a dreptului de proprietate publică asupra bunurilor respective.**

103. Comisia reține faptul că și conducerea ANCPI, la fel ca și funcționarii din cadrul OCPI Constanța, face o confuzie nepremisă între hotărârile de guvern, adoptate în temeiul art.19-21 din Legea 213/1998, prin care se atestă inventarul UAT-urilor¹, și hotărârile de guvern, adoptate în temeiul art.4 din același act normativ, prin care bunuri din domeniul public al statului trec în

proprietatea UAT-urilorⁱⁱ, doar cele din urmă având caracter constitutiv de drepturi, în vreme ce primele – cum este HG 903/2012 - au doar caracter de confirmare.

Art. 21 (1) Inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unităților administrativ-teritoriale se întocmește, după caz, de comisii special constituite, conduse de președinții consiliilor județene, respectiv de primarul general al municipiului București sau de primari.

(2) Inventarele întocmite potrivit prevederilor alin. (1) se însușesc, după caz, de consiliile județene, de Consiliul General al Municipiului București sau de consiliile locale.

(3) Inventarele astfel însușite se centralizează de consiliul județean, respectiv de Consiliul General al Municipiului București, și se trimit Guvernului, pentru ca, prin hotărâre, să se ateste apartenența bunurilor la domeniul public județean sau de interes local.

Art. 9 (1) Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului.

^{104.} **Există indicii că au fost încălcate dispozițiile art.10 alin.(4¹) rap.la art.13 lit.(a), (i) și (n) din Legea nr.7/1996, dar și dispozițiile art.557 alin.(2), art. 885 și art.888 Cod civil, art.56 alin.(2) din Legea 71/2011, precum și art.9 din Legea 213/1998, forma în vigoare la data înscrierii, astfel cum rezultă din argumentele expuse mai jos.**

^{105.} Terenul în suprafață de 2,4 ha - identificat cu număr cadastral 115183, pentru care a fost dispusă încheierea de intabulare nr.106932/12.10.2016 - a fost inclus în domeniul privat al orașului Năvodari prin HCL 162/2013 ca având categoria de folosință "ape stătătoare", iar conform extrasului de carte funciară, categoria de folosință a unei părți din acest teren a fost schimbată din "ape stătătoare" în "**PĂDURE**".

^{106.} Astfel cum rezultă din chiar anexa 1 la extrasul de carte funciară, acest teren a fost intabulat după cum urmează:

- **13.580 mp**, ca având categoria de folosință "**ape stătătoare**", categorie de folosință care, deși coincidea cu cea indicată în HCL 162/2013, constituia un impediment la intabulare întrucât reprezenta parte din lacul Siutghiol, domeniul public al statului român;
- **10.412 mp**, ca având categoria de folosință "**pădure**", categorie de folosință care, pe de o parte nu coincidea cu cea indicată în HCL 162/2013, iar pe de altă parte constituia un impediment la intabulare deoarece reprezenta parte din lacul Siutghiol, domeniul public al statului român, iar ipoteza existenței unei păduri amplasată în cuveta lacului Siutghiol era exclusă.

107. Sintagma "PĂDURE amplasată efectiv în cuveta lacului Siutghiol" nu este utilizată în sens figurat sau tendențios, ci descrie obiectiv situația de fapt reflectată în încheierea de carte funciară 115183, și probează, dincolo de orice îndoială, că în mod repetat cuveta lacului Siutghiol a fost inclusă în patrimoniul orașului Năvodari în convență cu funcționari din cadrul altor instituții publice, prin schimbarea nelegală a categoriei de folosință din teren acoperit de apă și stuf în categoria de folosință teren neproductiv și chiar în teren acoperit cu vegetație forestieră (pădure).
108. Deși în cele ce urmează ne vom raporta doar la situația terenurilor de natură hidrotehnică riverane proprietății Somaco Construct S.R.L - terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012 - **există suspiciunea rezonabilă că în cazul întregii suprafețe reprezentată de terenul câștigat din lacul Siutghiol, modul de operare a fost identic:** schimbarea nelegală a categoriei cadastrale din construcție de apărare împotriva acțiunii distructive a apei în teren neproductiv, pentru a fi inclus în inventarul UAT Năvodari și, mai apoi, înscris în Cartea Funciară prin perpetuarea unei situații juridice nereale.
109. Încheierea de intabulare nr. 24188/04.04.2012 a fost dispusă în baza unor acte administrative ce nu intrau în sfera de reglementare a dispozițiilor art.888 Cod civil, în sensul că din borderoul documentației de primă înscriere, fila numerotată 46, se reține că încheiere de intabulare 24188/2012 a fost dispusă în baza unor acte administrative individuale emise de Orașul Năvodari, respectiv o hotărâre de consiliu local de inventariere și o adeverință, acte administrative care, potrivit dispozițiile art.58¹ alin.(2) din Legea 7/1996⁽¹⁾, forma în vigoare la data dispunerii încheierii de carte funciare, nu puteau sta la baza intabulării dreptului de proprietate publică, cu atât mai puțin privată, întrucât aceste norme legale prevedeau în mod lipsit de echivoc faptul că, în cazul imobilelor proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, intabularea se realizează în baza actelor de proprietate, iar în lipsa acestora, a extraselor de pe inventarul centralizat al bunurilor respective, certificate pentru conformitate.
110. Hotărârea de CL indicată drept act de proprietate în încheierea intabulare 24188/2012 nu putea fi asimilată unui extras de pe inventarul centralizat și nici unui act de proprietate, întrucât, pe de o parte, nu există un cadru legal în baza căruia o persoană, fie și de drept public, să își poate crea unilateral, prin propriul său acord de voință, un titlu de proprietate, iar pe de altă parte, dispozițiile art.56 din Legea nr.71/2011, prevăd expres faptul că înscrierea în cartea funciară a

dreptului de proprietate și a altor drepturi reale se realizează exclusiv pe baza actelor prin care s-au transmis, constituit ori modificat în mod valabil.

111. Dispozițiile art.58¹ alin.(2) din Legea 7/1996⁽ⁱ⁾, forma în vigoare la data dispunerii încheierii de carte funciara, prevedeau în mod lipsit de echivoc faptul că, în cazul imobilelor proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, intabularea dreptului de proprietate publică, nicidecum privată, se putea efectua doar în baza actelor de proprietate, iar în lipsa acestora, a extraselor de pe inventarul centralizat al bunurilor respective, certificate pentru conformitate.
112. Pe cale de consecință, se constată că actele depuse în susținerea cererii de primă înscriere în cartea funciara a dreptului de proprietate privată asupra terenului pentru care s-a dispus încheierea de intabulare 24188/2012 **nu corespundea nici măcar cerințelor impuse de dispozițiile art.58¹ alin.(2) din Legea 7/1996, pentru a se dispune intabularea în domeniul public.**
113. Faptul că ulterior datei la care a fost dispusă încheierea de intabulare nr. 24188/04.04.2012, prin modificările legislative aduse dispozițiilor Legii nr.7/1996, s-a reglementat posibilitatea intabulării imobilelor aparținând unităților administrativ-teritoriale pe baza extraselor de pe inventarul centralizat al bunurilor sau de pe actele administrative prin care autoritățile competente își însușesc inventarele, pentru a stabili apartenența acestor bunuri la domeniul unităților administrativ-teritoriale, este irelevant analizei, întrucât, conform dispozițiilor art.6 alin.(1) Cod civil *"Actele și faptele juridice încheiate ori, după caz, săvârșite sau produse înainte de intrarea în vigoare a legii noi nu pot genera alte efecte juridice decât cele prevăzute de legea în vigoare la data încheierii sau, după caz, a săvârșirii ori producerii lor"*.
114. Chiar dacă, prin reducere la absurd, s-ar admite ipoteza aplicării retroactive a dispozițiilor legale ce permit intabularea dreptului de proprietate în baza unor hotărâri de consiliu local prin care autoritățile competente își însușesc inventarele pentru a stabili apartenența acestor bunuri la domeniul unităților administrativ-teritoriale, s-ar constata că funcționarii de carte funciara, cu ocazia dispunerii încheierii de intabulare nr. 24188/04.04.2012, și-au îndeplinit defectuos atribuțiile de serviciu, cu încălcarea normelor legale, după cum vom argumenta în cele ce urmează:

115. Astfel cum am argumentat anterior, hotărârea de CL indicată drept act de proprietate în încheierea de intabulare 24188/2012, fiind o hotărâre de modificare și completare a inventarului bunurilor care aparțin domeniului privat al Orașului Năvodari, nu putea fi asimilată unei hotărâri de atestare a inventarului centralizat al bunurilor ce aparțin domeniului privat al orașului, la care face trimitere legiuitorul în art.40 alin.(6) din Legea 7/1996, forma republicată la data de 7 februarie 2013, care sunt adoptate conform normelor tehnice pentru întocmirea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public al comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, aprobate prin HG 548/1999.
116. Conform argumentelor expuse în par.(61), prima inventariere a domeniului privat al Orașului Năvodari datează din anul 2003, iar prima inventariere a domeniului public a fost realizată în anul 2002, **aceste hotărâri reprezentând inventarele centralizate**, în sensul art.40 alin.(6) din Legea 7/1996, forma republicată la data de 7 februarie 2013.
117. **Din punct de vedere logico juridic, este evident că HCL – urile de modificare și completare a inventarului centralizat pot fi adoptate doar în baza unor acte juridice prin care s-au transmis, constituit ori modificat în mod valabil drepturile reale imobiliare asupra bunurilor imobile individualizate în hotărârile de atestare a inventarului centralizat al bunurilor ce aparțin domeniului privat al orașului.**
118. Din expunerea de motive întocmită inițiatorului HCL 93/2011, în temeiul căreia a fost dispusă încheierea de intabulare nr.24188/04.04.2012 – terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012 - nu rezultă incidența vreunuia dintre cazurile expuse în par.(93) pentru a fi justificată reactualizarea inventarului centralizat (completare, modificare).
119. Potrivit dispozițiilor art.40 alin.(6) din Legea 7/1996, forma republicată la data de 7 februarie 2013 ”*Pentru imobilele proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, în lipsa actelor de proprietate sau a extraselor de pe inventarul bunurilor respective, se poate dispune înscrierea provizorie în baza hotărârii emise în condițiile legii de consiliile județene, de Consiliul General al Municipiului București sau de consiliile locale*”.
120. Se reține astfel că, și în ipoteza aplicării retroactive a dispozițiilor legale citate în par.112, **ipoteză ce contravine art. 15 alin. (2) din Constituție, prin care este consacrat expres principiul neretroactivității legii**, cererea de înscriere în cartea funciară a terenului

identificat cu număr cadastral 109598– terenul supus taxării prin decizia de impunere din 14.08.2012 – se impunea a fi respinsă, întrucât obiectul înscrierii îl constituia intabularea dreptului de proprietate privată, iar actele depuse în justificarea cererii nu întruneau condițiile legale decât pentru înscrierea provizorie în domeniul public al UATO Năvodari, nicidecum pentru înscrierea definitivă în domeniul privat al acestei entități.

^{121.} Abia la data de 30 iunie 2016, odată cu modificarea dispozițiilor art.41 alin.(7) din Legea 7/1996, forma republicată la data de 25 iunie 2015, prin OUG 35/2016, legiuitorul a prevăzut că, în cazul imobilelor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, în lipsa actelor de proprietate, se poate dispune înscrierea provizorie a dreptului de proprietate în baza actelor administrative emise cu privire la imobil, în condițiile legii, reglementare menținută și prin modificările aduse prin OUG 31/2018 (art.52).

^{122.} Începând cu data de 23 mai 2019, conform dispozițiile art.52 din Legea 7/1996 astfel cum au fost modificate prin Legea 105/2019, a fost creat cadrul legal pentru înscrierea definitivă în cartea funciară a dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale în temeiul unor hotărâri consiliului local de atestare a apartenenței la domeniul privat.

^{123.} **Se reține astfel că, nici în prezent nu este posibilă intabularea (înscrierea definitivă) a dreptului de proprietate privată al unităților administrativ teritoriale în baza unor acte administrative – hotărâri de consiliu local de inventariere – ce nu sunt recunoscute de legiuitor drept acte administrative prin care se transmit, se constituie ori se modifică în mod valabil drepturi reale**

^{124.} Concluzionând, Comisia reține că nici dispozițiile legale în vigoare la data dispunerii încheierii de intabulare nr. 24188/04.04.2012, după cum nici modificările legislative survenite ulterior dispunerii încheierii de carte funciară, nu permiteau intabularea dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale în baza unor hotărâri de consiliu local de completare/actualizare a inventarului centralizat.

- ^{125.} **Dispozițiile cuprinse în teza finală a art.888 Cod civil**, contrar susținerilor ANCPI expuse în cuprinsul adresei nr.26764/23.08.2019, **nu pot fi reținute drept justificare a dispunerii încheierii de intabulare 24188/04.04.2012**, întrucât aceste norme nu sunt susceptibile de interpretări diferite, **fiind norme clare de trimitere la cazurile prevăzute de lege.**
- ^{126.} Trimiterea la cazurile prevăzute de lege se referă, în primul rând, la art.56 din Legea nr.71/2011, care prevede expres faptul că înscrierea în cartea funciară a dreptului de proprietate și a altor drepturi reale se realizează exclusiv pe baza actelor prin care s-au transmis, constituit ori modificat în mod valabil.
- ^{127.} Contrar susținerilor ANCPI expuse în cuprinsul adresei nr.26764/23.08.2019, **incidența dispozițiilor art.557 nu poate fi reținută drept justificare a dispunerii încheierii de intabulare 24188/04.04.2012**, întrucât legea la care face trimitere această normă, respectiv **Legea 213/1998 reglementează expres apartenența acestui teren la domeniul public al statului român, fiind un teren care până la momentul lucrării de îndiguire, conform registrului de transcripțiuni și inscripțiuni, se afla sub luciul lacului Siutghiol – PARTE A CUVETEI LACULUI SIUTGHIOL.**
- ^{128.} **Mai mult, Comisia constată, din analiza dispozițiile art.887 Cod civil raportate la dispozițiile art.27 din Legea nr. 7/1996, republicată, că drepturile reale se dobândesc fără înscriere în cartea funciară în cazuri expres prevăzute de lege, imobilele ce aparțin domeniului public al statului - cum este cazul lacului Siutghiol, a cuvetei și malurile lacului, precum și a terenurilor câștigate prin umplerea cuvetei ca urmare a îndiguirilor - nu se înscriu în cărți funciare speciale ale unităților administrativ-teritoriale, ci în "Cadastrul apelor din România" ținut de Administrația Națională "Apele Române", cu respectarea normelor tehnice elaborate de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară și a datelor de bază din cadastrul general, privind suprafața, categoria de folosință și proprietarul bunului, astfel cum rezultă din dispozițiile Ordinului 1276/2005 privind Metodologia de organizare, păstrare și gestionare a Cadastrului apelor din România.**
- ^{129.} Astfel cum rezultă din dispozițiile art.3 alin.(1) și art.35 alin.(5) Legii 107/1996 – Legea apelor – domeniul public al statului - reprezentat de lacul Siutghiol, cuveta, malurile și terenurile câștigate din lac prin umplerea cuvetei ca urmare a lucrărilor de îndiguire – se circumscrie

excepției prevăzute de art.27 din Legea nr. 7/1996, dreptul de proprietate al statului fiind dobândit și, implicit, opozabil, conform art.887 Cod civil, chiar dacă nu a fost înscris în cartea funciară specială a UATO Năvodari, prin înscrierea acestuia în "*Cadastrul apelor din România*" ținut de Administrația Națională "Apele Române", întrucât imobilele anterior menționate - lacul Siutghiol, cuveta, malurile și terenurile câștigate din lac prin umplerea cuvetei ca urmare a lucrărilor de îndiguire - fiind scoase din circuitul civil, nu se supun regimului de carte funciară.

130. În acest context, Comisia apreciază că nu poate fi reținută o eventuală argumentație potrivit căreia funcționarii de carte funciară nu aveau cunoștință că terenul pentru care s-a dispus încheierea de intabulare nr.24188/04.04.2012 reprezintă un teren câștigat din lacul Siutghiol, **câtă vreme aveau obligația**, conform art.56 din Legea 7/1996¹⁶, **de a nu ignora mențiunea cuprinsă în registrului de transcripțiuni și inscripțiuni imobil aflat sub luciul de apă lac Siutghiol**", mențiune care, pe de o parte, constituia, ab initio, un impediment la intabulare, iar pe de altă parte impunea observarea faptului că acest imobil face obiectul unei publicități speciale, conform dispozițiile art.887 Cod civil raportate la dispozițiile art.27 din Legea nr. 7/1996, și verificarea cadastrului Apelor sau cel puțin solicitarea de relații de la ABADL.

SUBSECȚIUNEA II.5

Concluziile Comisiei cu privire la modul în care statul român a fost lipsit de bunurile ce îi aparțineau prin declarația Constituției

131. **Inventarierea și intabularea dreptului de proprietate privată al Orașului Năvodari asupra terenului identificat cu număr cadastral 109598, pentru care a fost dispusă încheierea de intabulare nr.24188/04.04.2012 – terenul pentru care s-a emis decizia de impunere din 14.08.2012, respectiv asupra terenului identificat cu număr cadastral 115183, pentru care a fost dispusă încheierea de intabulare nr.106932/12.10.2016, TERENURI CARE, potrivit**

¹⁶ Art.56 alin.(1) din Legea nr.7/1996, forma în vigoare la data înscrierii, "Înscrierile făcute în conformitate cu actele normative în vigoare în registrul de transcripțiuni și inscripțiuni, în cărțile funciare și în cărțile de publicitate funciară, înainte de data intrării în vigoare a prezentei legi, își vor produce și după această dată efectele prevăzute, cu excepția cazurilor în care drepturile de proprietate și celelalte drepturi reale au fost afectate în orice mod prin efectul legii.

argumentației juridice expusă de ANAR, SUNT PARTE INTEGRANTĂ A TERENULUI CÂȘTIGAT DIN LACUL SIUTGHIOL, **s-a realizat:**

-**cu încălcarea dispozițiilor constituționale și infraconstituționale** ce reglementează expres că bunurile ce formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului pot trece din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ teritoriale **doar prin efectul unei legi organice** de modificare a legii organice prin care bunurile au fost declarate obiect exclusiv al proprietății publice a statului, nicidecum prin efectul unei hotărâri de guvern de transfer al dreptului de proprietate;

-**cu încălcarea dispozițiilor Legii nr.7/1996**, nici dispozițiile legale în vigoare la data dispunerii încheierii de intabulare nr. 24188/04.04.2012, după cum nici modificările legislative survenite anterior intabulării, nu permiteau intabularea dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale în baza unor hotărâri de consiliu local de inventariere.

^{132.} Funcționarii din cadrul Primăriei Năvodari au beneficiat de sprijinul nemijlocit al funcționarilor din cadrul altor instituții publice locale, care deși aveau obligația de a proteja domeniul public al statului împotriva oricăror acte comisive sau omisive, fie au rămas în pasivitate, fie au concurat direct la crearea unei aparențe de legalitate, în sensul că:

- Instituția Prefectului nu a exercitat controlul de tutelă administrativă, reglementat de art. 123 alin. (5) din Constituție, de art. 115 alin. (7) din Legea nr. 215/2001, de art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004 și art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004;

- Administrația Bazinală de Apă Dobrogea Litoral :

- care *nu a observat* că luciul lacului Siutghiol s-a diminuat semnificativ ca urmare a lucrărilor de îndiguire (lucrări hidrotehnice) efectuate de operatorii economici, deși potrivit dispozițiilor art.87, din Legea 107/1996 avea competența exclusivă de cercetare, constatare, control și sancționare, inclusiv cu privire la executarea de lucrări construite pe ape sau care au legătură cu apele, depozitarea pe malurile lacurilor a materialelor de orice fel;

- care, la data încheierii protocolului de predare-preluare pentru suprafețele prevăzute la art. 1-3 din Legea 42/2010, nu a procedat la delimitarea acestor suprafețe în teren, în vederea înregistrării dreptului de administrare în favoarea celor trei UAT-uri, încălcând astfel dispozițiile art.6 din Legea 42/2010.

- Garda de Mediu, care nu a monitorizat aria naturală protejată de interes comunitar NATURA 2000;
- OCPI Constanța, astfel cum am arătat în subsecțiunea anterioară.

SUBSECȚIUNEA II.6

Propunerile Comisiei de valorificare a informațiilor obținute în baza verificărilor efectuate cu privire la modul în care statul român a fost lipsit de bunurile ce îi aparțineau prin declarația Constituției

- I. **Comisia a hotărât sesizarea Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție** pentru a investiga dacă faptele expuse în secțiunea a II -a prezentului Raport – intră în sfera ilicitului penal, dar și pentru a stabili valoarea prejudiciului cauat statului român, precum și gradul de implicare a funcționarilor din cadrul Primăriei Năvodari, Prefecturii Județului Constanța, Administrația Bazinală de Apa Dobrogea – Litoral și din cadrul OCPI Constanța, în lipsirea statului român de dreptul de proprietate asupra cuvetei lacului Siutghiol - prin schimbarea nelegală a categoriei cadastrale din teren de natură hidrotehnică în teren neproductiv, sau chiar în pădure, pentru a fi inclus în inventarul UAT și, mai apoi, înscris în Cartea Funciară prin perpetuarea unei situații juridice nereale și în lipsa unor acte de atestare a dreptului de proprietate.
- II. **Comisia a hotărât înaintarea acestui raport către Procurorul General al Parchetului de pe lângă Curtea de Apel Constanța**, pentru ca aspectele expuse în secțiunea I, în măsura în care vor fi apreciate ca fiind pertinente și utile, să fie valorificate în cadrul dosarului 454/P/2018 (nr.vechi14383/P/2012);
- III. **Comisia a hotărât sesizarea Corpului de Control al Primului Ministru pentru a efectua un control adecvat la O.C.P.I Constanța** cu privire la modul în care s-a efectuat întabularea dreptului de proprietate privată al Orașului Năvodari asupra terenului identificat cu număr cadastral 109598, pentru care a fost dispusă încheierea de intabulare nr.24188/04.04.2012 – terenul pentru care s-a emis decizia de impunere din 14.08.2012, respectiv asupra terenului

identificat cu număr cadastral 115183, pentru care a fost dispusă încheierea de intabulare nr.106932/12.10.2016.

- IV. **Comisia a hotărât sesizarea Corpului de Control al Ministerului Afacerilor Interne pentru a efectua un control** adecvat la Instituția Prefectului Constanța în vederea identificării funcționarilor ce au vizat de legalitate hotările de CL Năvodari prin care statul român a fost lipsit de dreptul de proprietate asupra terenului reprezentat de cuveta lacului Siutghiol prin schimbarea nelegală a categoriei cadastrale din teren de natură hidrotehnică în teren neproductiv, sau chiar în pădure.
- V. **Comisia a hotărât sesizarea Corpului de Control al Ministerului Apelor și Pădurilor în vederea efectuării unui control** la Administrația Bazinală de Apă Dobrogea Litoral pentru a verifica modul în care această instituție și-a respectat obligația delimitării zonei de protecție a lacului Siutghiol;
- VI. **Comisia a hotărât sesizarea Corpului de Control al Ministerului Mediului** în vederea efectuării unui control la Garda de Mediu Constanța și la alte instituții ce aveau obligația de a monitoriza lacul Siutghiol ca bun inclus în aria naturală protejată de **interes comunitar NATURA 2000**;
- VII. **Comisia a hotărât înaintarea către Autoritatea Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară** a solicitării privind punerea la dispoziția Comisiei a raportului de control întocmit în urma verificărilor efectuate la OCPI Constanța.
- Comisia a hotărât comunicarea prezentului raport final către autoritățile menționate supra și către petentă.**

Președinte,

Senator

Iancu CARACOLĂȚĂ

Secretar

Senator

Dan LUNGU