

Cod ECLI ECLI:RO:CACTA:2024:002.#####

Operator de date cu caracter personal 3170

Dosar nr. #####/118/2017

R O M Â N I A

CURTEA DE APEL CONSTANȚA

SECȚIA I CIVILĂ

DECIZIA CIVILĂ nr. ##/C

Ședința publică din data de 12 martie 2024

Complet specializat pentru cauze civile

PREȘEDINTE: #####

JUDECĂTOR: #####

Grefier: #####

S-a luat în examinare apelul declarat de pârâții MUNICIPIUL CONSTANTA prin ##### și CONSILIUL LOCAL CONSTANȚA, ambii cu sediul în Constanța, #####, ##### Constanța împotriva încheierii din 30.05.2018, a încheierii din 11.05.2022 și a sentinței civile nr.##### din 04.10.2022, toate pronunțate de Tribunalul Constanța în dosarul civil nr.#####/118/2017, având ca obiect „revendicare imobiliară”, în contradictoriu cu intimații reclamantii ADMINISTRATIA NATIONALA ##### prin ADMINISTRATIA BAZINALĂ DE ### #####-LITORAL, cu sediul în Constanța, #####, #####, #####, #####, #####, #####, sector 5 și cu sediul ales la AFP Constanța în Constanța, str. I. Gh. ##### nr. 18, #####, și intimatul pârât ##### S.R.L., cu sediul în Constanța, #####, #####, #####, #####, #####, #####, #####, #####, ##### în Constanța, #####, #####, #####, #####, #####, #####, jud. Constanța.

Dezbaterile asupra apelului au avut loc în ședința publică din data de 20.02.2024 și au fost consemnate în încheierea de ședință din acea dată, care face parte integrantă din prezenta decizie, când instanța având nevoie de timp pentru a delibera în temeiul art. 396 alin. 1 C.pr.civ., a amânat pronunțarea la data de 05.03.2024 și, ulterior la data de 12.03.2024, când a decis următoarele :

C U R T E A

Prin cerea înregistrată pe rolul Tribunalului Constanța la 01.11.2017 sub nr.#####/118/2017, astfel cum a fost precizată ulterior, reclamanta Administrația Națională ##### prin Administrația Bazinală de ### ##### - Litoral (#####-ABADL), a formulat acțiune în revendicare a dreptului de proprietate publică în contradictoriu cu ##### SRL, Municipiul Constanta prin ##### și Consiliul Local Constanta, în calitate de pârâți și Statul ##### prin Ministerul Finanțelor Publice, prin care au solicitat: restituirea imobilului teren-plaja litoralului românesc, în suprafața de 12.167 mp situata în Stațiunea #####, #####, #####, #####, #####, #####, în patrimoniul public al Statului ##### și în administrarea ##### - ABADL;

rectificarea cărții funciare nr.206445 aferente Municipiului Constanta în sensul radierii mențiunilor cu privire la dreptul de proprietate înscris în favoarea ##### SRL asupra terenului în suprafața de 12.167 mp, constatarea nulității absolute a contractelor de vânzare cumpărare nr.1358/08.12.2004 și nr.435/28.02.2007.

În motivare, reclamanta a arătat că în anexa la Legea nr.213/1998 se precizează că domeniul public al statului este alcătuit din apele de suprafața, cu albiile lor minore, malurile și cuvetele lacurilor, apele subterane, apele maritime interioare, faleza și plaja mării, cu bogățiile lor naturale și cu potențialul energetic valorificabil, marea teritorială și fundul apelor maritime, căile navigabile interioare. Plaja litoralului romanesc este nominalizată în mod expres în HG nr.##### privind aprobarea inventarului bunurilor care fac parte din domeniul public al statului (anexa 1 număr MF 64001), ca fiind imobil aflat în domeniul public al statului, dat în administrare Administrației Naționale „#####” - Administrația Bazinală de ### ##### Litoral în conformitate cu Legea Apelor nr.107/1996 și HG nr.981/1998 (actualmente abrogate înlocuite de OUG nr.107/2002), cu o valoare de inventar de 3.829.217 lei. În ceea ce privește dreptul de administrare asupra plajelor litoralului romanesc, art.2 din OUG nr.107/2002 privind înființarea Administrației Naționale “#####” prevede că “AN ##### administrează bunurile de natura celor prevăzute la art.13 alin.3 din Constituție și în Legea nr.213/1998 privind proprietatea publică”, bunuri menționate și în Anexa 1 la acest act normativ, incluzând „faleza și plaja mării”.

Reclamanta AN #####, a pretins că, prin direcțiile regionale, este administrator de drept al plajelor litoralului romanesc, inclusiv a plajelor aferente Municipiului Constanta, ##### ##### ##### ## ##### ## ###.3 din Legea Apelor nr.107/1996, conform cu care aparțin domeniului public al statului apele de suprafața cu albiile lor minore cu lungimi mai mari de 5 km și cu bazine hidrografice ce depășesc suprafața de 10 kmp, malurile și cuvetele lacurilor, precum și apele subterane, apele maritime interioare, faleza și plaja mării, cu bogățiile lor naturale și potențiali valorificabil, marea teritorială și fundul apelor maritime, art.4 din OUG nr.107/2002 care prevede de asemenea că „apele din domeniul public se dau în administrarea Administrației Naționale #####” și faptul că plajele litoralului românesc sunt înscrise în inventarul bunurilor din domeniul public al statului aflat în administrarea #####-ABADL (aprobat prin HG nr. 1705/2006) cu numărul MF 64001.

##### a arătat că are dreptul și obligația de a întreprinde toate acțiunile necesare în vederea protejării patrimoniului public, inclusiv acela de a acționa în instanță pentru restituirea bunurilor intrate nelegal în posesia terților, iar o parte din această plajă a litoralului romanesc aferenta Stațiunii #####-zona Cazinou se afla în parte în posesia ##### SRL, care a intabulat în favoarea sa dreptul de proprietate asupra unei suprafețe de teren de 12.167 mp, reprezentând plaja litoralului romanesc, teren ce a fost obținut în baza contractelor de vânzare cumpărare nr.1358/08.12.2004 și nr.435/28.02.2007.

Invocând dispozițiile Legii nr.213/1998 coroborate cu prevederile Legii Apelor nr. 107/1996 și cu prevederile Anexei 3 la OUG nr. 107/2002 și Anexei nr.12 la H.G. nr.1705/2006, reclamanta a pretins plajele și falezele litoralului romanesc fac parte din categoria bunurilor care aparțin exclusiv domeniului public al statului, fiind menționate de dispozițiile constituționale și evidențiate expres în lista anexa la Legea nr.213/1998 și sunt în administrarea exclusivă a instituției reclamante.

A susținut reclamanta că terenul ce face obiectul prezentei cereri are toate atributele specifice plajei, așa cum aceasta este definită în Legea apelor: plaja mării- întindere plată la țărmul mării, acoperiți cu nisip sau cu pietriș. în zona de țărm a mării reprezintă o prelungire a platforme continentale" (Anexa 1 pct.44).

Reclamanta a mai arătat - cu privire la capătul de cerere privind constatarea nulității absolute contractelor de vânzare cumpărare nr.1358/08.12.2004 și nr.435/28.02.2007 -, că bunurile proprietate publică sunt scoase din circuitul civil general iar inalienabilitatea bunurilor care constituie obiect al dreptului de proprietate publică atrage imposibilitatea dobândirii acestora de către terți prin oricare alt mod de dobândire reglementat de lege. În acest sens, art.11 alin.2 din Legea nr.213/1998 dispune ca actele juridice încheiate cu încălcarea principiului inalienabilității dreptului de proprietate publică sunt lovite de nulitate absolută, nulitate care afectează prin urmare și contractele de vânzare cumpărare menționate.

Statul ##### prin Ministerul Finanțelor Publice reprezentat de Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice #####, prin AJFP Constanta a formulat întâmpinare, prin care a solicitat admiterea cererii reclamantei așa cum a fost formulată.

Statul ##### prin Ministerul Finanțelor Publice a invocat disp.art.865 alin.2 lit.b) din NCC, arătând că are calitatea de proprietar al bunului imobil, bun care poate fi dat în administrare potrivit dispozițiilor legale în vigoare, iar încredințarea de bunuri proprietate publică unor instituții publice, cum este cazul de față și constituirea în folosul acestora a unui drept de administrare, constituie o formă specifică de exercitare a însuși dreptul de proprietate publică.

Pe fondul cauzei intervenientul și-a însușit considerentele de fapt și de drept ale cererii de chemare în judecată, precizând că în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, aprobat prin HG nr.1705/2006, plajele litoralului românesc sunt înscrise în domeniul public al statului și în administrarea Administrației Naționale #####, instituție publică de interes național.

La data de 31.01.2018 au formulat întâmpinare pârâții Consiliul Local al Municipiului Constanta și Municipiul Constanta, prin #####, solicitând ca, prin hotărârea ce se va pronunța, să se dispună admiterea excepției netimbrării acțiunii; a excepției inadmisibilității acțiunii; a excepției nulității capătului 3 de cerere, a excepției lipsei calității procesuale pasive a Municipiului Constanta, prin #####, prin raportare la primele două capete de cerere, precum și a excepției lipsei calității procesuale pasive a Consiliului Local al Municipiului Constanta prin raportare la toate cele 3 capete de cerere.

În susținerea excepției netimbrării au invocat disp.art.31 alin. (3) ale O.U.G. nr.80/2013 și art.30 din O.U.G. nr.80/2013, arătând că acțiunea nu are ca obiect venituri publice și trebuie taxată potrivit dispozițiilor art.3 alin.(1) din O.U.G. nr.80/2013, cu luarea în calcul valoarea impozabilă a bunului revendicat.

Cu privire la excepția inadmisibilității acțiunii în revendicare formulate de reclamant, pârâții au arătat că imobilul situat în Stațiunea #####, ##### Complex Casino Sud, lot 2 aparține domeniului privat al Municipiului Constanta, nefiind inclus în domeniul public de interes național, respectiv în zona plajei #####, aflată în administrarea reclamantei. În acest sens, au fost emise mai multe hotărâri ale Consiliului Local al Municipiului Constanta însoțite de planuri de situație (incluse în Anexele nr. 2, 3, 6, 8 și 10 la prezenta întâmpinare) care au menționat regimul juridic al acestuia, respectiv de bun imobil aflat în domeniul privat al Municipiului Constanta,

situat în intravilanul Municipiului Constanta. Același regim juridic a fost indicat și de Oficiul de Cadastru și Publicitate Imobiliara Constanta prin înscrisurile ce au emanat de la aceasta instituție, precum și în adresele emise de Primăria Municipiului Constanta, sub nr.113095/15.09.2005 și 80400/22.01.2007.

Așadar, este evident ca, la data încheierii contractului de vânzare-cumpărare nr.43528.02.2007, terenul în discuție nu făcea parte din domeniul public al bunurilor de interes național, aflate în administrarea reclamantei.

În acest context, se impune respingerea acțiunii ca inadmisibilă, întrucât regimul juridic al terenului a fost și a rămas cel stabilit prin hotărâri ale Consiliului Local al Municipiului Constanta, care nu au fost anulate, la data semnării contractului de vânzare-cumpărare încheiat între Municipiul Constanta și ##### S.R.L. terenul vândut nu făcea parte din domeniul public al bunurilor de interes național, iar reclamanta nu poate revendica un bun ce nu i-a aparținut niciodată.

Cu privire la excepția nulității capătului 3 al cererii de chemare în judecată s-a invocat neindicarea motivelor de fapt și de drept. Reclamanta nu a indicat nici temeiul de drept și nici nu a precizat în fapt care sunt argumentele pentru care un astfel de capăt de cerere ar trebui admis.

Cu privire la excepția lipsei calității procesuale pasive a Municipiului Constanta, raportat la primele două capete de cerere s-a arătat că, urmare a încheierii contractului de vânzare-cumpărare nr.435/28.02.2007, terenul revendicat nu se mai afla în proprietatea Municipiului Constanta pentru ca, în eventualitatea în care instanța de judecată ar admite acțiunea, acesta sa poată fi obligat la restituirea bunului imobil către adevăratul proprietar.

Pe de alta parte, potrivit dispozițiilor art.21 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, consiliile locale au doar rolul de autorități deliberative, fara a deține un patrimoniu propriu sau a administra bunurile din domeniul public sau privat al unității administrativ-teritoriale; de asemenea, potrivit prevederilor Legii nr.215/2001 și ale Legii nr.7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare, Municipiul Constanta și Consiliul Local al Municipiului Constanta nu dețin atribuții în ceea ce privește rectificarea cărților funciare sau a oricăror altor înscrisuri efectuate în aceste documente.

În ceea ce privește calitatea procesuala pasiva a Consiliului Local al Municipiului Constanta fata de capătul 3 de cerere s-a invocat lipsa calității acestui pârât în contractele de vânzare-cumpărare nu a fost parte a contractelor de vânzare-cumpărare a căror nulitate se solicita.

Pe fondul cauzei, în măsura în care vor fi respinse excepțiile invocate, pârâții au solicitat respingerea ca neîntemeiată a cererii de chemare în judecată cu motivarea că terenul nu este inclus în zona plajelor Stațiunii ##### și nu aparține domeniului public de interes național administrat de reclamanta, ci constituie domeniu privat al Municipiului Constanta, conform hotărârilor Consiliului Local al Municipiului Constanta și celorlalte înscrisuri atașate întâmpinării și a fost încadrat în categoria terenurilor intravilane, așa cum rezulta din certificatul de urbanism nr.5056/16.09.2005, emis de Primarul Municipiului Constanta

Prin urmare, pârâții au solicitat a se reține că reclamanta nu a înțeles să-și probeze susținerile în sensul ca terenul revendicat a făcut vreodată parte din patrimoniul public al Statului ##### și ca s-a aflat în administrarea #####-ABADL, astfel încât sa justifice calitatea sa de proprietar neposesor.

Prin răspunsul la întâmpinarea pârâților Municipiul Constanța și Consiliul Local Constanța depus la data de 20.12.2017, reclamanta a solicitat respingerea excepțiilor invocate de pârâți și a invocat excepția de nelegalitate a HCL nr.566/2014, HCL 39/29.01.2005, HCL nr.109/2005, HCL nr.543/2005, HCL nr.9/2006, HCL nr.307/2013, în temeiul dispozițiilor Legii nr.554/2004.

În motivarea excepției de nelegalitate, reclamanta a reluat argumentele de fapt și de drept expuse în cererea de chemare în judecată în referire la regimul juridic al terenului revendicat și a arătat că pârâtul Municipiul Constanța nu putea inventaria imobilul în cauză în domeniul public sau privat al municipiului Constanța și nici nu îl putea înstrăina, deoarece acesta face parte din domeniul public al Statului. Mai mult, trecerea bunului din domeniul public al statului în domeniul privat al orașului nu putea opera prin hotărâre a consiliului local, ci numai prin hotărâre de guvern, potrivit art.10 alin.2 din Legea nr.213/2018. Prin urmare, orice hotărâri anterioare sau posterioare prin care s-a schimbat regimul juridic al imobilului sunt nelegale, atât hotărâri de inventariere sau înstrăinare, cât și hotărâri de trecere a bunului din domeniul public al statului în domeniul privat al municipiului Constanța.

Prin notele scrise depuse la termenul din 28.02.2018, pârâții Municipiul Constanța și Consiliul Local Constanța au invocat excepția inadmisibilității excepției de nelegalitate, cu motivarea că hotărârile a căror nelegalitate se invocă nu au caracterul unor acte administrative individuale, acestea reglementând aspecte cu caracter general și fiind opozabile erga omnes.

Pe fond, pârâții au solicitat respingerea excepției de nelegalitate ca neîntemeiată, pentru motivele arătate în cuprinsul întâmpinării în referire la regimul juridic al terenului în litigiu.

La același termen a depus note scrise și pârâta ##### SRL, solicitând în principal respingerea acțiunii reclamantei ca fiind introdusă de o persoană fără calitate procesuală activă, iar în subsidiar: respingerea ca nefondate a capetelor 1 și 2 și a capătului 3 de cerere cu privire la constatarea nulității absolute a contractului de vânzare-cumpărare autentificat sub nr.1358/08.12.2004; respingerea ca lipsit de interes a capătului 3 de cerere cu privire la constatarea nulității absolute a contractului de vânzare-cumpărare nr.1358/08.12.2004.

În prealabil, pârâta ##### SRL a mai invocat excepția necompetenței materiale procesuale a Secției I civile a Tribunalului Constanța, excepția netimbrării capătului de cerere privind constatarea nulității absolute a contractelor de vânzare-cumpărare, excepția lipsei calității procesuale active a reclamantei și excepția lipsei de interes a reclamantei cu privire la cererea de constatare a nulității absolute a contractului de vânzare-cumpărare nr.1358/2004.

În motivarea excepției lipsei calității procesuale active a reclamantei a arătat, în esență, că: în litigiile privind bunurile proprietate publică Statul ##### poate sta în judecată numai prin Ministerul Finanțelor Publice, potrivit dispozițiilor art.12 alin.52 din Legea nr.213/1998; în prezent plajele inventariate în domeniul public al statului, conform HG nr.1705/2006, sunt clar delimitate de celelalte teritorii și sunt descrise topografic în documentații cadastrale specifice sistemului de publicitate imobiliară implementat prin intermediul ANCPI; prin urmare, reclamanta are calitate procesuală activă numai în situațiile judiciare care se referă la aceste plaje deja identificate topografic și inventariate nu și la alte teritorii pe care reclamanta consideră că le-ar putea revendica Statul #####, dar care nu se află în patrimonial său, în calitate de administrator.

În susținerea excepției lipsei de interes, pârâta a arătat că prin contractul de vânzare-cumpărare nr.##### a fost înstrăinat doar imobilul-construcție Cazino Sud.

Pentru motivele arătate în cuprinsul încheierii pronunțate la data de 28.02.2023, tribunalul a constatat că este competent să judece prezenta cauză din punct de vedere material, teritorial și funcțional. Totodată, a respins excepția nulității capătului 3 de cerere.

La data de 22.03.2018, reclamanta a depus precizări, prin care a declarat că renunță la capătul de cerere având ca obiect constatarea nulității absolute a contractului de vânzare-cumpărare nr.##### și a precizat obiectul excepției de nelegalitate ca fiind HCL nr.566/2014, HCL nr.109/2005, HCL nr.543/2005, HCL nr.9/2006, HCL nr.307/2013 și motivele acesteia, arătând că terenul în litigiu nu putea să facă parte din domeniul privat al municipiului Constanța, în lipsa unei hotărâri de Guvern, având în vedere că face parte din domeniul privat al statului.

Prin încheierea de ședință pronunțată la data de 28.03.2018, tribunalul a constatat că Statul ##### și-a însușit acțiunea formulată de reclamantă prin întâmpinarea depusă la dosar, dobândind calitatea de reclamant în temeiul art.70 C.pr.civ.

Prin precizările depuse la data de 16.05.2018 și adresa ABADL nr.18317/20.09.2018 înregistrată la instanță pe data de 24.09.2018, reclamanta a precizat că înțelege să invoce excepția de nelegalitate și cu privire la HCL nr.109/28.02.2005 și HCL nr.39/29.01.2005 .

Pentru motivele arătate în cuprinsul încheierii de ședință din data de 30 mai 2018 tribunalul a respins excepția lipsei calității procesuale active a reclamantei, excepția lipsei calității procesuale pasive a pârâților Municipiul Constanța și Consiliul Local Constanța și excepția inadmisibilității acțiunii.

Totodată, constatând îndeplinite cerințele impuse de art.406 C.proc.civ., a luat act de renunțarea reclamantei la judecata capătului de cerere privind constatarea nulității absolute a contractului de vânzare-cumpărare nr.1385/2004, situație în care pârâta ##### SRL a declarat prin apărător că nu mai susține excepția lipsei de interes cu privire la această solicitare.

Prin încheierea pronunțată la data de 10.10.2018 judecata cauzei a fost suspendată până la soluționarea definitivă a dosarului penal nr.#####/118/2015 al Tribunalului Constanța, fiind reluată ca urmare a cererii formulate de către Statul ##### prin Ministerul Finanțelor Publice, prin încheierea din 16.02.2022.

Prin notele scrise depuse la data de 15.03.2022, reclamanta #####-ABADL a solicitat ca la soluționarea cauzei să se țină cont și de puterea de lucru judecat a deciziei penale nr.##/A/07.02.2019 pronunțate în apel în dosarul nr.#####/2/2008 al Înaltei ##### de Casație și Justiție, prin care se arată că plaja reprezintă domeniu public al statului, aflat în administrarea instituției reclamante, că bunurile din domeniul public al statului nu pot fi înstrăinate, iar actele juridice încheiate fără respectarea acestor principii sunt lovite de nulitate absolută, dar și că suprafața de teren intabulată ca proprietate privată a Municipiului Constanța și vândută ulterior în baza contractelor de vânzare-cumpărare autentificate sub nr.435/2007 și ##### face parte din plaja #####, este domeniu public al statului și Municipiul Constanța nu deține niciun titlu de proprietate asupra terenului.

Prin încheierea motivată pronunțată la data de 11.05.2022 tribunalul a respins excepția inadmisibilității excepției invocată cu privire la HCL nr.566/23.12.2004, HCL nr.109/28.02.2005, HCL nr.543/23.09.2005, HCL nr.9/20.01.2006, HCL nr.307/05.12.201 și a admis excepția inadmisibilității excepției de nelegalitate invocată cu privire la HCL nr.39/29.01.2005.

Prin note scrise depuse la termenul de judecată din 08.06.2022 pârâta ##### SRL a invocat excepția lipsei de interes a reclamantei în capătul de cerere privind revendicarea, raportat la dispozitivul deciziei penale nr.##/A/07.02.2019 pronunțate în dosarul nr.####/2/2008 al Înaltei ##### de Casație și Justiție. Pentru motivele arătate în cuprinsul încheierii de amânare a pronunțării din data de 21.09.2022 tribunalul a respins excepția lipsei de interes invocată de pârâta ##### SRL și proba cu expertiză geomorfologică propusă de reclamanta #####-ABADL

Prin sentința civilă nr. ####/04.10.2022, Tribunalul Constanța a luat act de renunțarea reclamantei ##### – ABADL la judecata capătului de cerere privind constatarea nulității absolute a contractului de vânzare-cumpărare nr.2078/08.12.2004, a fost admisă excepția de nelegalitate a HCLM Constanța nr.566/23.12.2004, HCLM Constanța nr.109/28.02.2005, HCLM Constanța nr.543/23.09.2005 rectificată prin HCLM Constanța nr.9/20.01.2006, HCLM Constanța nr.307/05.12.2013 și s-a constatat nelegalitatea acestora în privința mențiunilor referitoare la imobilul-teren în suprafață de 12.167 mp. situat în intravilanul Municipiului Constanța, Stațiunea #####, Complex Cazino Sud, Lotul 2, #####, înscris în Cartea Funciară nr.206445 (nr. vechi 52755) a Municipiului Constanța cu nr. cadastral 206445 (nr. vechi 18557/29) în favoarea ##### SRL.

Tribunalul a admis acțiunea formulată de reclamanții ##### – ABADL - Constanța și Statul ##### prin Ministerul Finanțelor și a constatat nulitatea absolută a contractului de vânzare-cumpărare autentificat sub nr.435/28.02.2007 la Biroul Notarilor Publici Asociați ##### și ##### și a obligat pârâții să restituie în proprietatea publică a Statului ##### și în administrarea ##### – ABADL imobilul-teren în suprafață de 12.167 mp. situat în intravilanul Municipiului Constanța, Stațiunea #####, Complex Cazino Sud, Lotul 2, #####, înscris în Cartea Funciară nr.206445 (nr.vechi 52755) a Municipiului Constanța cu nr.cadastral 206445 (nr.vechi 18557/29) în favoarea SC ##### SRL și s-a dispus radierea din Cartea Funciară nr.206445 (nr.vechi 52755) a Municipiului Constanța a dreptului de proprietate înscris în favoarea SC ##### SRL asupra imobilului-teren în suprafață de 11.890 mp. din acte (12.167 mp. din măsurători) situat în intravilanul Municipiului Constanța, Stațiunea #####, Complex Cazino Sud, Lotul 2, #####.

Pentru a pronunța această soluție, tribunalul a reținut că, în data de 21.12.1999, între Primăria Municipiului Constanța și ##### Națională „#####” S.A., prin Direcția Apelor ##### Litoral, a fost încheiat Procesul-verbal nr.8231 (înregistrat la Registratura Primăriei Constanța sub nr.62880/21.12.1999) privind stabilirea vecinătăților între domeniul public de interes național (plajele litoralului românesc al #####), administrat de ##### Naționala „#####” S.A. și domeniul privat al Primăriei Municipiului Constanța, pe sectorul cuprins între digul de nord al Portului #####, în sud și canalul de deversare a lacului Tăbăcăriei, în nord (Anexa nr. 1).

S-a mai constatat că, prin HCLM Constanța nr.566/2004 s-a aprobat completarea și actualizarea inventarului bunurilor care aparțin domeniului privat al Municipiului Constanța, cu imobilele-terenuri și clădiri, iar imobilul revendicat se regăsește înscris la poz.52 din anexa acestei hotărâri; ulterior, prin HCLM Constanța nr.109/28.02.2005 privind centralizarea “Inventarului bunurilor care aparțin Domeniului Privat al Municipiului Constanța” au fost centralizate toate hotărârile menționate, fiind întocmite anexe consolidate cu bunurile aparținând domeniului privat

al Municipiului Constanța, la pag.44 a anexelor figurând și imobilul “Cazino Sud” ce formează obiectul cererii de revendicare.

Prin HCLM Constanța nr.543/23.09.2005 a fost aprobată vânzarea prin negociere directă a unor bunuri imobile (terenuri și clădiri) situate pe domeniul privat al Municipiului Constanța, în anexa nr.20 a hotărârii fiind identificat terenul situat în Stațiunea #####, Complex Cazino (lot 2), în suprafață de 12.428 mp. Acest teren era aferent activului „Cazino-Sud” reprezentat de construcțiile edificate și deținute în proprietate de ##### S.A., și înstrăinat societății ##### S.R.L. prin contractul de vânzare-cumpărare autentificat sub nr.1358/08.12.2004 .

Prin HCLM Constanța nr.9/20.01.2006-anexa nr.19 a fost rectificată suprafața menționată în HCLM Constanța nr.543/23.09.2005, în urma noilor măsurători topografice fiind trecută suprafața lotului de 12.019,56 mp.

Prin HCLM Constanța nr.307/05.12.2013 s-a aprobat delimitarea domeniului public de interes național administrat de Administrația Bazinală de ### #####-Litoral și domeniul public/privat al Municipiului Constanta administrat de Consiliul Local al Municipiului Constanta pe sectorul cuprins între limita de nord a teritoriului administrativ al Municipiului Constanta și canalul de deversare a lacului Tăbăcărie în #####, în sud. În acest sens a fost întocmit și Planul de situație ### #:2000-Delimitarea plajelor Stațiunea ##### Discoteca Megalos, care constituie Planșa nr. 5 - anexa la HCLM Constanta nr.307/05.12.2013.

Tribunalul a mai reținut că, ulterior, între Municipiul Constanta, în calitate de vânzător și ##### S.R.L., în calitate de cumpărător, a fost încheiat contractul de vânzare-cumpărare autentificat sub nr.435/28.02.2007 de B.N.P.A. ##### și #####, prin care cumpărătorul a dobândit dreptul de proprietate asupra bunului imobil-teren în suprafață de 11.890,00 mp. conform acte și măsurători, situat în intravilanul Municipiului Constanta, Stațiunea #####, Complex Cazino Sud, lot 2, Județul Constanta, înregistrat cu număr cadastral 18557/2, în Cartea Funciară nr.206445 a Municipiului Constanta; acest contract a fost încheiat în baza HCL nr.566/23.12.2004, HCL nr.109/28.02.2005, HCL nr.543/23.09.2005 și HCL nr.9/20.01.2006.

Pentru a stabili temeinicia susținerilor din cererea de chemare în judecată referitoare la titlul deținut de pârâta ##### SRL, tribunalul a verificat în prealabil excepția de nelegalitate a hotărârilor de consiliu local care au precedat acest titlu, și anume HCL nr.566/23.12.2004, HCL nr.109/28.02.2005, HCL nr.543/23.09.2005, HCL nr.9/20.01.2006, HCL nr.307/05.12.2013, excepție a cărei admisibilitate, din perspectiva prevederilor art.4 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, a fost constatată anterior prin încheiere din 11.05.2022.

Astfel, prima instanță a reținut că regimul juridic al terenului revendicat este de bun din domeniul public al statului astfel cum rezultă din art.136 alin.3 din Constituția României, art.3 din Legea apelor nr.107/1996, art.3 și art.9 alin.1 din legea ##### și Anexa acesteia, Legea Apelor nr.107/1996 și HG nr.981/1998 (actualmente abrogate înlocuite de OUG nr.107/2002), art.554 alin.1, art.858, art.859 alin.1 și art.860 Cod civil, art.2 alin.1 și 2 din H.G. nr.##### și art.7 din OUG nr.202/2002 iar trecerea din domeniul public al statului în cel al unităților administrativ-teritoriale sau invers se face în condițiile legii, prin hotărâre a Guvernului sau, simetric, la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului ##### al Municipiului București sau a consiliului local.



Tribunalul a mai observat că, prin decizia penală nr.###/F/10.07.2017 pronunțată de Curtea de Apel București-Secția a II-a Penală în dosarul nr.#####/2/2008, modificată și rămasă definitivă prin decizia penală nr.##/A/07.02.2019 pronunțată în apel în dosarul nr.#####/2/2008 al Înaltei ##### de Casație și Justiție, s-a dispus desființarea în parte a încheierilor nr.20992/7.06.2006 și nr.21282/7.06.2006 ale OCPI Constanța și s-a constatat că terenurile cu privire la care s-a intabulat dreptul de proprietate prin încheierile nr.20992/7.06.2006 și nr.21282/7.06.2006 în favoarea Municipiului Constanța aparțin domeniului public al Statului #####, urmând ca Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de reprezentant, să facă demersurile necesare pentru a intra în posesia acestor bunuri imobile”.

În aceste condiții, în temeiul prevederilor art.28 alin.1 și art.25 alin.3 Cod procedura penală s-a considerat că, prin decizia penală nr. ##/A/07.02.2019, instanța a stabilit cu putere de lucru judecat regimul juridic al terenului în litigiu, respectiv apartenența acestui teren la domeniul public al statului, cu destinația de plajă a litoralului românesc conform art.3 din Legea Apelor nr.107/1996, precum și faptul că trecerea dreptului de proprietate asupra acestuia în domeniul privat al municipiului Constanța s-a realizat în lipsa oricărui titlu legal.

Pentru aceste considerente, tribunalul a admis excepția de nelegalitate și a constatat că HCLM Constanța nr.566/23.12.2004, dar și hotărârile de consiliu local subsecvente HCLM Constanța nr.109/28.02.2005, HCLM Constanța nr.543/23.09.2005 rectificată prin HCLM Constanța nr.9/20.01.2006, HCLM Constanța nr.307/05.12.2013, sunt nelegale în privința mențiunilor referitoare la imobilul-teren în suprafață de 12.167 mp. situat în intravilanul Municipiului Constanța, Stațiunea #####, Complex Cazino Sud, Lotul 2, #####, înscris în Cartea Funciară nr.206445 (nr.vechi 52755) a Municipiului Constanța cu nr.cadastral 206445 (nr.vechi 18557/29) în favoarea SC ##### SRL, în condițiile în care au avut ca efect și au confirmat schimbarea regimului juridic al acestui teren (prin inventariere sau aprobarea înstrăinării), prin trecerea lui din domeniul public al statului în domeniul privat al municipiului Constanța cu încălcarea unor norme legale imperative, sancționate cu nulitatea absolută, respectiv în lipsa unei hotărâri de guvern care să aprobe această trecere.

Cu privire la efecte juridice ale admiterii acestei excepții de nelegalitate, în temeiul art.4 alin.(3) din Legea nr.544/2004, prima instanță a considerat că actele administrative nelegale nu vor produce efecte juridice (nu vor fi opozabile) față de părțile din dosarul aflat pe rolul instanței judecătorești în fața căreia a fost ridicată excepția, judecătorul trebuind să soluționeze cauza fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată, ceea ce a condus la concluzia că, făcând abstracție de existența hotărârilor de consiliu local care au stat la baza încheierii contractului nr.435/28.02.2007 autentificat de B.N.P.A. ##### și ##### Gabrielși cum bunul tranzacționat era unul proprietate publică deci, inalienabil, s-a constatat nulitatea absolută a acestui contract.

Analizând mai departe petitul acțiunii având ca obiect restituirea terenului litigios în proprietatea publică a Statului ##### și în administrarea ##### – ABADL imobilul-teren în suprafață de 12.167 mp. situat în intravilanul Municipiului Constanța, Stațiunea #####, Complex Cazino Sud, Lotul 2, #####, tribunalul a constatat că este întemeiat, în considerarea prevederilor art.563 și art.861 C.civil, a dispozițiilor art.2 și art.4 din OUG nr.107/2002 și a încadrării terenului revndicat în categoria plajă a litoralul românesc, în suprafață de 12.167 mp situat în stațiunea ##### și intabulat în CF 206445 a Municipiului Constanta în proprietate

publică a Statului ##### prin Ministerul Finanțelor Publice, dat prin lege în administrarea reclamantei ##### – ABADL și aflat în prezent în posesia pârâtei ##### SRL.

##### instanță a subliniat că, în condițiile în care titlul acestui pârât este lovit de nulitate absolută și, astfel, pârâta nu mai deține un titlu valabil pentru a justifica posesia, având în vedere regimul juridic al terenului litigios astfel cum a fost configurat prin decizia penală nr.###/F/10.07.2017 pronunțată de Curtea de Apel București-Secția a II-a Penală în dosarul nr.#####/2/2008, rămasă definitivă prin decizia penală nr.##/A/07.02.2019 pronunțată în dosarul nr.#####/2/2008 al Înaltei ##### de Casație și Justiție, precum și cadrul procesual stabilit sub aspectul calității procesuale a Statului ##### prin Ministerul Finanțelor Publice, apare pe deplin justificată admiterea pretenției deduse judecării de a fi obligați pârâții să restituie în proprietatea publică a Statului ##### și în administrarea ##### – ABADL imobilul-teren în suprafață de 12.167 mp. situat în intravilanul Municipiului Constanța, Stațiunea #####, Complex Cazino Sud, Lotul 2, #####, înscris în Cartea Funciară nr.206445 (nr.vechi 52755) a Municipiului Constanța cu nr.cadastral 206445 (nr.vechi 18557/29) în favoarea SC ##### SRL.

Tribunalul a întărit această concluzie reamintind că o asemenea soluție se impune cu atât mai mult cu cât, prin decizia penală amintită, s-a dispus desființarea în parte a încheierii nr.#####/7.06.2006 a OCPI Constanța, prin care s-a intabulat dreptul de proprietate asupra terenului în litigiu în favoarea Municipiului Constanța, precum și efectuarea de către Statul #####, urmând ca Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de reprezentant, a demersurilor necesare pentru a intra în posesia acestor bunuri imobile.

Împotriva încheierilor din 30.05.2018, din 11.05.2022 și a sentinței civile nr. #####/04.10.2022 au formulat apel pârâții Municipiul Constanța prin ##### și Consiliul Local Constanța, solicitând în principal, schimbarea în tot a sentinței apelate în sensul respingerii acțiunii în revendicare ca fiind formulată de o persoană fără calitate procesual activă, ori ca inadmisibilă și în subsidiar, schimbarea în tot a hotărârii apelate, în sensul respingerii acțiunii ca neîntemeiată/nefondată, cu obligarea la plata cheltuielilor de judecată fond și apel.

În motivarea căii de atac, apelanții pârâții susțin că soluția primei instanțe este netemeinică și nelegală, fiind dată cu încălcarea și aplicarea greșită a normelor de drept material.

I. În ceea ce privește solicitarea principală de admitere a apelului, schimbarea în tot a hotărârii apelate, în sensul respingerii acțiunii în revendicare ca fiind formulată de o persoană fără calitate procesual active, ori ca inadmisibilă.

În ceea ce privește excepția lipsei calității procesual active a reclamantelor Administrația Națională ##### prin Administrația Bazinală de ### Litoral (#####-ABDL) și Statul ##### prin Ministerul Finanțelor Publice în formularea acțiunii în revendicare aceasta este determinată de lipsa unui titlu de proprietate al acestora asupra terenului în litigiu - obiectul cauzei este reprezentat de terenul în suprafață de 11.890 mp. din acte (12.167 RON din măsurători), situat în intravilanul Municipiului Constanța, Stațiunea #####, Complex Cazino Sud, Lotul 2, #####, înscris în Cartea Funciară nr.206445 (nr.vechi 52755) a Municipiului Constanța cu nr. cadastral 206445 (nr.vechi 18557/29) în favoarea SC ##### SRL.

În dezvoltarea acestui motiv de apel se critică modul de interpretare și de aplicare a legii în privința apărării dreptului de proprietate publică a statului, dovedirii acestui drept în proces, precum și la definirea titlului pe care se justifică dreptul de proprietate publică, critici pe care le

apreciază a fi întemeiate, întrucât, contrar primei instanțe, legea nu poate fi, prin ea însăși, izvorul dreptului de proprietate publică al statului, titlu de proprietate pentru reclamante neputând fi nici Decizia ICCJ nr. 32/A/07.02.2019.

Apelanții au susținut că simpla indicare în cadrul acțiunii petitorii a dispozițiilor normative care includ un bun în domeniul public de interes național nu este suficientă pentru justificarea existenței dreptului în plan material, destinația bunului ca aparținând uzului sau interesului public deși este o condiție necesară, esențială, nefiind însă și suficientă pentru ca un bun imobil să poată forma obiectul proprietății publice, pentru că numai un bun care a intrat în proprietatea publică a statului prin unul din modurile prevăzute de lege pentru dobândirea acestui drept, va avea această calitate.

În acest context s-a susținut că, din perspectiva definirii titlului pe care se justifică dreptul de proprietate publică, legea nu poate fi, prin ea însăși, izvorul dreptului de proprietate publică al statului, neexistând o echivalență între lege (ca act juridic legislativ), care reglementează relații sociale generale, și titlul de proprietate (ca act juridic particular care reflectă modalitatea de dobândire a bunului), pentru că trebuie avute în vedere și noțiunile cu care operează art. 858 Cod civ: lege, mod de dobândire a drepturilor reale principale, drept de proprietate, titlu recognitiv, bun material.

Astfel, apelanții au pretins că titularul dreptului de proprietate publică, nu este exonerat de obligația de a face dovada dobândirii legale a bunului imobil sub acest regim, întrucât, în cazul acțiunii în revendicare, reclamantul este fiind cel care se pretinde că este proprietarul bunului revendicatei este și cel care trebuie să dovedească dreptul său de proprietate asupra bunului revendicat precum și că imobilul revendicat este identic cu cel asupra căruia pretinde că are un drept de proprietate.

S-a mai subliniat că această calificare a legii ca mod de dobândire a dreptului de proprietate și totodată ca titlu recognitiv al acestuia, a făcut inutilă, în viziunea instanței de fond, definirea în concret a bunului imobil litigios - dându-se relevanță noțiunii utilizate de părți (plaja) și o valoare absolută statuarilor ICCJ prin Decizia penală nr. ###/A/07.02.2019, deși această hotarâre nu are în raport de dispozițiile art. 28 Cod proc. pen, autoritate de lucru judecat în fața instanței civile care judecă acțiunea civilă, decât cu privire la existența faptei și a persoanei care a săvârșit-o.

Cu privire la modalitatea în care instanța de fond a abordat excepția de nelegalitate a hotărârilor de consiliu local care era și inadmisibilă, se critică faptul că nu s-a analizat cu prioritate izvorul dreptului de proprietate publică și a temeiului pretențiilor intimetei reclamante, trebuind verificate, în primul rând, dreptul și calitatea afirmată de către reclamant, ca elemente condiționale ale exercițiului acțiunii civile (cu atât mai mult al celei având ca obiect revendicarea bunului imobiliar)

Apelanții au arătat că verificarea preliminară a titlului pârâților a fost raportată în realitate, de către instanța de fond nu la condițiile de legalitate a actelor administrative, ci la prezumarea apropierea unui bun din domeniul public al statului, mai înainte de a se stabili apartenența lui la respectivul regim juridic; or, în speță, se impune a se observa faptul că bunul imobil care face obiectul prezentei cauze, nu este direct nominalizat prin prevederile art. 136 alin. 3 teza întâi din Constituția României și de cele ale art. 859 alin. 1 Cod civil, natura juridică a terenurilor menționate de entitatea reclamantă ca fiind „plaja litoralului romanesc” fiind dată, după cum afirmă ##### - ABADL, de dispozițiile Legii nr. 107/1996.

S-a argumentat că invocarea de către reclamant a faptului că bunul face parte din domeniul public nu înseamnă justificarea, în acest mod, a dreptului de proprietate, câtă vreme nu s-a făcut dovada că acest drept a fost dobândit în condițiile prevăzute de lege. Nu existența domeniului public creează dreptul de proprietate publică, ci dreptul de proprietate publică explică, fundamentează și legitimează existența domeniului public. De aceea, s-a pretins că aparența regimului de utilitate publică, nu înlătură orice verificare cu privire la integrarea respectivului bun în domeniul public al statului, această viziune fiind de altfel confirmată jurisprudențial de către instanța supremă (care a stabilit, într-o decizie de speță, că nu se poate trage concluzia apartenenței terenului aflat pe litoralul ##### la domeniul public cu utilitate de „plajă” doar pentru că este acoperit cu nisip și se află într-un perimetru de plajă, fără a se ține seama de poziționarea sa în funcție de operațiunile de delimitare a domeniului public de interes național de cel public/privat al ##### # ###. civ. 958/15.02.2012 a Înaltei ##### de Casație și Justiție - Secția 1 civilă, dosar #####8).

Într-un alt argument în susținerea acestui motiv de apel, s-a învederat că titlul de proprietate al Statului #####, acesta este reprezentat de H.G. nr. ##### privind aprobarea inventarului bunurilor care fac parte din domeniul public al statului, în care se menționează în Anexa nr. 12, la „nr. crt. 33 nr. M.F.P. 64001 la modul general „Plajă cu destinație turistică, #####,6 ha (hectare)”.

Apelanții au subliniat că analizând H.G. nr. ##### raportat la H.G. nr. 149/10.03.2016 în care se menționează „plaja cu destinație turistică #####”, rezultă că acestea nu privesc imobilul în cauză în suprafață de 11.890 mp. din acte (12.167 mp din măsurătorii), ci o suprafață totală de 216, 6 ha (hectare) care reprezintă Plajă cu destinație turistică, #####, deci toată plaja din întregul #####; deci, de nicăieri nu rezultă că suprafața de 11.890 mp. din acte (12.167 mp din măsurători), face obiectul HG nr. ##### și al HG nr. 149/10.03.2016 (anexa 12 - număr MF 64001), astfel că HG nr.1705/2006, nu poate constitui titlu de proprietate pentru suprafața de 11.890 mp. din acte (12.167 mp din măsurători), pe care să îl opună în prezenta cauză, și în raport de care reclamantele să-și legitimeze și calitatea procesual activă.

Apelanții au pretins că reclamanții #####-ABADL și Statul #####, nu au fost în măsură să arate cum au identificat suprafața revendicată, prin raportare la H.G. nr. ##### sau OUG nr.202/2002 și HG nr.546/2004, astfel că nici #####-ABADL nici Statul ##### prin Ministerul Finanțelor Publice nu și-au putut justifica legitimarea procesuală activă din perspectiva fondului dreptului evocat. Întrucât nu a fost în măsură să prezinte documentația cerută prin lege pentru confirmarea apartenenței bunurilor revendicate la domeniul public al statului.

În ceea ce privește titlul de proprietate al Municipiului Constanta asupra suprafeței de teren revendicate, acesta nu comporta analiza în cadrul analizei excepției linsei calității procesual active a reclamanților, determinată de lipsa unui titlu de proprietate al acestora asupra terenului în litigiu (obiect al cauzei), ci o analiza exclusiv pe fondul cauzei, cu ocazia comparării titlurilor părților.

În raport de aceste considerente anterior reliefate, se impune admiterea apelului, schimbarea în tot a hotărârii apelate și în rejudecare admiterea excepției lipsei calității procesual active și respingerea acțiunii ca fiind formulată de o persoană fără calitate procesual activă, determinată de lipsa unui titlu de proprietate al reclamanților asupra terenului în litigiu (obiect al cauzei), cu obligarea la plata cheltuielilor de judecată.

În ceea ce privește excepția inadmisibilității acțiunii, apelanții au învederat că, deși a calificat excepția inadmisibilității drept apărare de fond, prin hotărârea apelată instanța nu a mai analizat inadmisibilitatea acțiunii reclamantei, inadmisibilitate invocată în considerarea neanulării de către reclamantă în conformitate cu art. 11 din Legea nr. 554/2004 a hotărârilor de Consiliu Local ce reprezintă actele în baza cărora a avut loc înscrierea dreptului de proprietate al municipalității în cartea funciara precum și inventarierea terenurilor în domeniul public/privat al Municipiului Constanta.

În opinia apelanților, acțiunea reclamantei se impunea a fi respinsă ca inadmisibilă, față de faptul că titlul de proprietate al Municipiului Constanta îl reprezintă Hotărâri ale Consiliului Local Constanta, a căror nulitate/anulare nu a fost constatată/dispusă pe calea contenciosului administrativ în temeiul disp. art. 11 din Legea nr. 554/2004 de către nicio instanță legal competentă și pentru că în materia revendicării imobiliare prin comparare de titluri, analiza legalității hotărârilor de Consiliu Local ce reprezintă titlurile de proprietate ale Municipiului Constanta în privința imobilelor revendicate, nu poate fi realizată de către instanța de revendicare pe calea excepției de nelegalitate - care nu presupune anularea titlului, ci numai situația în care instanța de revendicare va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată, ceea ce ar presupune ca instanța nu ar mai avea ce să compare în cadrul fondului acțiunii în revendicare.

II. În ceea ce privește solicitarea subsidiară de admitere a apelului, schimbarea în tot a hotărârii apelate, în sensul respingerii acțiunii ca neîntemeiată/nefondată, de esența acțiunii în revendicare fiind compararea preliminară a dreptului de proprietate al intimatului Statul #####, cu cel al intimaților chemați în judecată, iar neregularitatea stabilirii limitelor de hotar între proprietăți, (conform Metodologiei pentru delimitarea domeniului public al statului în zona costieră, aprobată prin H.G. nr. 546/07.04.2004, ținând cont și de reglementările Legii nr.597/2001, ale Ordinului nr.618/13.05.2002, ale Ordinul MEF nr. 428/11.06.2007, ale Ordinul MFP nr. 1718/2011, cu modificările și completările ulterioare), nu poate fi soluționată pe calea acțiunii în revendicare.

Apelanții au pretins că înscrisurile depuse privind aprobarea, completarea și actualizarea inventarului bunurilor care aparțin domeniului privat al Municipiului Constanta dovedesc dreptul de proprietate a Municipiului Constanta asupra terenului și s-au putut vinde prin negociere directă bunuri imobile (terenuri și clădiri) situate pe domeniul privat al Municipiului Constanta, printre care și terenul situat în Stațiunea #####, Complex Casino (lot 2), în suprafață de 12.428 mp,, terenul aflându-se la acel moment în folosința ##### S.R.L.

În ceea ce privește titlul de proprietate al Municipiului Constanta asupra suprafeței de teren revendicate s-a arătat că, în preambulul HCL nr. 109/2005, se menționează că acest act este adoptat în temeiul dispozițiilor art.4, art. 10 alin.2 și art. 22 din Legea 213/1998, HG 548/09.07.1999; HCL nr. 420/26.11.2001, prevederile art. 38 atin.2 lit.f), art. 46 alin.1, art. 121 și art. 123 din Legea 215/2001, iar în preambulul HCL nr. 109/2005 se mai precizează și prevederile OG 81/2003; prevederile Legii nr 7/1996; prevederile Ordinului nr. ##### pentru aprobarea Normelor metodologice privind reevaluarea și amortizarea activelor aflate în patrimoniul instituțiilor publice și al persoanelor juridice fără scop lucrativ, precum și al Criteriilor nr. ##### privind stabilirea și evaluarea terenurilor aflate în patrimoniul societăților comerciale cu capital de stat.

S-a subliniat că terenul în discuție nu are nici în prezent și nici nu a avut regimul juridic de plajă la momentul inventarierii sale prin HCL nr. 566/23.12.2004. anexa 1, poziția 52, centralizată ulterior prin HCL nr. 109/28.02.2005, aspecte reliefate de altfel și prin Adresa Serviciului Patrimoniu nr. 37179/15.03.2004 transmisă către CN „#####”, S.A. - Direcția ##### Litoral. Terenul a făcut parte din Planul Parcelar al Stațiunii #####, ediția 1936 — 1938 și face parte din terenul transmis în proprietatea Municipiului Constanta de către Ministerul Agriculturii și Domeniilor în baza Proceselor verbale din 28.04.1905 și 08.04.1935.

Apelanții au subliniat că, așa cum rezultă din Jurnalul Consiliului de Miniștrii nr.1270/2.11.1905, publicat în Monitorul Oficial, prin respectivul act normativ s-a aprobat cedarea terenului în suprafață de 192 ha (hectare) și 9,750 mp. (din care făcea parte și terenul revendicat), adică toată porțiunea de nisipuri aflată între lacul Sud-ghiol și ##### din proprietatea Statului #####, către Comuna Constanta, cu posibilitatea pentru Comuna Constanta de a le parcela și a le înstrăina în loturi mici pentru construire de vile de agrement, cu obligația însă pentru administrația locală ca în cazul în care va proceda la parcelarea și vinderea de loturi determinate pentru construirea de vile și case de agrement, sumele astfel obținute să fie investite în dotări edilitare ale stațiunii (drumuri, plantații, parcuri).

S-a de apelanți arătat că, în privința suprafețelor care la data adoptării Legii nr. 213/1993 aveau regimul legal de plajă devin aplicabile dispozițiile acestei legi, dar cu condiția că terenurile să reprezinte plaja, și nu terenuri pe care se aflau edificate construcții de orice natură, sau care reprezentau terenuri aferente unor active (cum e cazul clădirii Cazino Sud) și care aveau deci alt regim juridic și/sau alta destinație, cum este cazul și terenului de 11.890 mp. din acte 12.167 mp din măsurători - obiect al prezentei cauze.

Într-un alt argument s-a pretins că nu există în situația trecerii unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale, astfel că, la data încheierii contractului de vânzare-cumpărare nr. 435/28.02.2007, terenul în discuție nu făcea parte din domeniul public al bunurilor de interes național, ci din domeniul privat al Municipiului Constanta, nefiind incidente prevederile art. 9 și art. 10 alin. 2 din Legea nr. 213/1998 privind trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul privat al Municipiului Constanta, pentru a fi în situația de încălcare a procedurii stabilite de aceste dispoziții normative și a limitelor competențelor Consiliului Local al Municipiului Constanța.

Cât privește titlul concret invocat de reclamantă ca fiind titlul de proprietate al Statului #####, apelanții au reiterat faptul că acesta nu poate fi reprezentat de lege/declarația legii, sau de H.G. nr. ##### în care se menționează în Anexa nr. 12, la nr. crt. 33, Nr. M.F.P. 64001 la modul general „Plajă cu destinație turistică, ##### = 216,6 ha, din aceasta nerezultând că suprafața de 11.890 mp. din acte (12.167 mp din măsurători), face obiectul HG nr. ##### și al HG nr. 149/10.03.2016 (anexa 12 număr MF 64001).

S-a mai subliniat că nici #####-ABADL și nici Statul român prin Ministerul de Finanțe nu au depus documente din care să rezulte că inventarierea acestei suprafețe de teren s-a efectuat pe baza unor delimitări ale domeniului public, în baza metodologiei elaborate de către autoritatea cu atribuții în domeniu și a lucrărilor efectuate pe baza datelor colectate, necesare pentru delimitare potrivit procedurii impuse de art.19 din HG nr. 546/2004 în acord cu care „toate activitățile, informațiile, documentațiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului în zona costieră se vor constitui în elemente de inventar la nivel național ca informații asupra zonei costiere și de

mediu”. S-a concluzionat că nedepunerea acestor documente este rezultatul faptului ca reclamanții nu dețin o astfel de documentație, întrucât la data înscrierii plajei ##### în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului prin HG ##### nu au fost efectuate măsurători cadastrale și nu a existat o metodologie de delimitare a acestora .

Cu privire la conținutul decizia nr. ##/A/07.02.2019, Înalta ##### de Casație și Justiție s-a mai arătat de apelanți că, prin această hotărâre, instanța nu a procedat la analiza elementelor necesare a fi analizate de către instanța civilă în cadrul unei acțiuni în revendicare, ci a concluzionat în sensul caracterului de plajă al terenului obiect al acțiunii în revendicare din analiza dispozițiilor constituționale, a legislației primare și a celei secundare - (pag.333 alin.3 din Decizia ##/07.02.2019 a ICCJ); dar decizia penală nr. ##/A/07.02.2019, nu are în raport de dispozițiile art. 28 Cod proc. pen. autoritate de lucru judecat în fața instanței civile care judecă acțiunea civilă, decât cu privire la existența faptei și a persoanei care a săvârșit-o.

Astfel, deși instanța de fond trebuia să procedeze la o analiza comparativă a titlurilor de proprietate ale reclamantelor și ale pârâților apelanți, în realitate, instanța nu a procedat deloc la compararea titlului statului cu titlul Municipiului Constanța, ci a procedat în mod greșit la analiza legalității hotărârilor de consiliu local (reținând prealabil nelegalitatea acestora pe calea excepției de nelegalitate), la o analiza a dispozițiilor legale și constituționale care reglementează domeniul public al statului, și la o valorizare cu nerespectarea disp. art. 28 din Cod proc. pen. a Deciziei ICCJ nr 32/A/07.02.2019.

În apărare, intimata reclamantă #####-Administrația Bazinală ##### Litoral a formulat întâmpinare prin care a solicitat respingerea apelului ca neîntemeiat, cu consecința menținerii sentinței civile nr. #####/04.10.2022 a Tribunalului Constanța ca fiind temeinică și legală.

De asemenea, intimatul reclamant Statul ##### prin Ministerul Finețelor a depus întâmpinare, solicitând respingerea apelului și menținerea hotărârilor judecătorești apelate ca fiind temeinice și legale.

Prin întâmpinarea formulată, intimata pârâtă S.C. ##### S.R.L. a solicitat respingerea, ca nefondat, a apelului declarat de pârâții Municipiul Constanța prin ##### și Consiliul Local Constanța, cu obligarea apelanților la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de calea de atac.

În apel nu s-au administrat probe noi.

Analizând sentința apelată prin prisma motivelor invocate, curtea constată că apelul este neîntemeiat și urmează a fi respins ca atare.

Regimul juridic al bunurilor proprietate publică este conturat de dispozițiile art. 136 din Constituție (fost art. 135), ale Legii nr. 213/1998 (astfel cum aceasta a fost modificat prin O.U.G. nr 57/2019) ale O.U.G. nr. 57/2019 și ale Noului Cod Civil Titlul VI Proprietatea publică, Cartea a III-a Despre bunuri.

Pentru îndeplinirea obligațiilor ce îi revin în vederea organizării societății, realizării intereselor acestea și continuarea dezvoltării ei, Statul participă la viața socială într-o dublă calitate: a) subiect de drept public și titular al dreptului de proprietate publică, alături de unitățile administrativ-teritoriale și b) subiect de drept civil, participant la circuitul civil.

Potrivit art. 136 alin. 2-4 din Constituție, proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale, fac obiectul exclusiv al proprietății publice bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic

valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, iar bunurile proprietate publică sunt inalienabile, ele putând fi date în administrarea regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosința gratuită instituțiilor de utilitate publică.

Din punct de vedere constituțional, delimitarea dintre proprietatea publică și proprietatea privată se face, prin intermediul art. 136, din perspectiva titularilor dreptului de proprietate publică, din perspectiva sferei bunurilor care fac obiectul acestui drept și din punctul de vedere al modalităților prin care se pun în valoare bunurile care fac parte din proprietatea publică

Cu privire la sfera bunurilor proprietate publică, trebuie observat că există anumite bunuri care sunt exclusiv obiect al proprietății publice (bogățiile de interes public ale subsolului; spațiul aerian; apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național; plajele; marea teritorială; resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental și alte bunuri stabilite de legea organică) și există bunuri care sunt în proprietate publică deși au capacitatea de a fi și proprietate privată (desigur, nu în simultan).

Conform art. 286 din O.U.G. nr. 57/2019 privind „Domeniu public”, domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele stabilite în anexele nr. 2 - 4 și din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public, și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin unul dintre modurile prevăzute de lege.

Se stabilește în acest text că domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele prevăzute în anexa nr. 2, precum și din alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public național, în timp ce domeniul public al comunei, al orașului sau al municipiului este alcătuit din bunurile prevăzute în anexa nr. 4, precum și din alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public național ori județean.

Tot astfel, conform art. 3 din Legea nr. 213/1998 în forma de dinaintea modificării prin O.U.G. nr 57/2019 stabilea că domeniul public al statului era alcătuit din bunurile prevăzute la art. 135 alin. (4) din Constituție [art. 136 alin. (3), după republicare], 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 iar domeniul public al comunelor, al orașelor și al municipiilor era alcătuit din bunurile prevăzute la pct. III din anexă și din alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național ori județean.

Se constată utilizarea de legiuitor a unor sintagme apreciate acum sinonime „proprietatea publică” și „domeniul public” (acesta, născut illo tempore din concepția inalienabilității bunurilor publice care ar fi inapropriabile, dar Constituția din 1991 are la bază o filozofie care acceptă existența unui titular al drept de proprietate publică), însă noțiunea de proprietate publică trebuie desprinsă de aceea de domeniu public.

Astfel, „proprietatea publică” reprezintă o variație specifică a instituției juridice a dreptului de proprietate, ce are un regim juridic distinct în cadrul instituției proprietății; apoi, „domeniul



public” este reflectarea materială a dreptului de proprietate publică, care cuprinde totalitatea bunurilor apte sau afectate să facă obiectul proprietății publice.

Se observă că atât art. 286 alin. 1 din O.U.G. nr. 57/2019 cât și art. 3 alin.1 din Legea nr. 213/1998 prevedeau trei criterii de includere în „domeniul public” (fără a face distincție în funcție de titularul acestuia): 1.) prevederea în art. 136 alin. (3) din Constituție (fost 135 alin. 4), 2.) prevederea în anexele 2-4 și 3.) prevederea prin lege a uzului public sau de interesului public potrivit legii sau natura intrinsecă uzului public sau de interesului public și sunt dobândirea de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin unul dintre modurile prevăzute de lege.

Rezultă din analiza celor două texte analizate (în sine, cu conținut similar, dar care trebuie avute în vedere în considerarea evoluției reglementării) două categorii distincte de bunuri care intră în domeniul public: I.) bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție și, respectiv, anexele 2-4 care fac parte din această categorie prin simpla înscriere în Constituție/lege și II.) „orice alte bunuri” dacă și numai dacă sunt îndeplinite cumulativ condițiile legale: potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public, și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin unul dintre modurile prevăzute de lege.

Apoi, trebui admis că, prin inserarea anumitor bunuri în art. 136 alin. (3) din Constituție (fost 135 alin. 4) și anexele nr. 2-4 din O.U.G. nr. 57/2019 și din anexa Legii nr. 213/1998 este prezumat uz sau de interes public și nu mai este necesară condiția ca bunurile proprietate publică să fie dobândite printr-unul dintre modurile prevăzute de lege.

Aceasta pentru că se folosește criteriul enumerării în Constituție/lege organică care este pus în opoziție cu „orice alte bunuri”, astfel că includerea condiționată în domeniul public al bunurilor care nu „fac obiectul exclusiv al proprietății publice” face inaplicabile atât condiția naturii sau utilizării publice cât și, mai ales, condiția dobândirii proprietății prin unul dintre modurile prevăzute de lege de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale pentru bunurile prevăzute la art. 136 alin. 3 din Constituție și, respectiv, anexele 2-4 din O.U.G. nr. 57/2019 sau Lista din Legea nr. 213/1998.

##### paralelă a dispozițiilor art. 136 alin. 3 din Constituție (fost 135 alin. 4) și a anexei 2 din O.U.G. nr. 57/2019 și din Legea nr. 213/1998 conduce la observația că aceste texte au ca obiect de reglementare comun anumite bunuri care - așa cum statuează art. 136 alin. (3) din Constituție, teza finală - „fac obiectul exclusiv al proprietății publice”: bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental [sau în exprimarea O.U.G. nr. ##### # anexei 2, pct. 3 – (identică cu pct. I din Lista anexa Legii nr. 213/1998, pct. 3) faleza și plaja mării, cu bogățiile lor naturale și cu potențialul energetic valorificabil, marea teritorială și fundul apelor maritime]

Ca o consecință a faptului că nici un alt subiect de drept public sau de drept privat nu poate să fie titular a dreptului de proprietate asupra bunurilor din domeniul public al statului astfel cum este stabilit de Constituție/lege, se poate concluziona, că plaja mării, fiind unul dintre bunurile „fac obiectul exclusiv al proprietății publice” a statului (doar plajele lacurilor pot fi în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale), nu poate fi niciodată obiectul unui drept de proprietate privată. Aceasta, fără a fi nevoie ca, pentru includerea în domeniul public al statului, statul să fi dobândit plajele într-unul dintre modurile prevăzute de lege (la fel cum nu este necesar

ca spațiul aerian sau marea teritorială să fie dobândite de Stat prin vreunul dintre modurile prevăzute de lege).

##### regimul juridic al dreptului de proprietate publică este, în esență, identic, indiferent de titular, prerogativele acestuia exercitându-se de stat și unitățile administrativ-teritoriale în regim de drept public, bunurile care fac parte din domeniul public fiind inalienabil, imprescriptibil și insesizabil, apelul pârâților mai impune analizarea chestiunilor privind delimitarea domeniului public al statului față de domeniul public/privat de interes local și privind dobândirea dreptului de proprietate publică.

Astfel, între cele două categorii ale domeniului public trebuie făcută o delimitare, conform criteriilor stabilite prin art. 3 alin. 3-5 din Legea nr. 213/1998 și, respectiv, art. 286 alin. 2-4 din O.U.G. nr. 57/2019, de interes aici fiind faptul că bunurile enumerate de art. 136 alin. 3 din Constituție (fost art. 135 alin. 4) alcătuiesc domeniul public al statului, din text reieșind exclusivitatea acestui drept în favoarea statului pentru din bunurile enumerate în Constituție.

De asemenea, interesează utilizarea criteriului „uzului sau interesului public” doar pentru bunurile incluse prin declarația legii în domeniul public, precum și clasificarea rezultând din folosirea acestui - criteriu uz sau de interes public național, uz sau de interes public județean și uz sau de interes public local - precum și posibilitatea interschimbabilității bunurilor incluse în domeniul public prin declarația legii în funcție de categoria „uzului sau interesului” – dar nu și a bunurilor enumerate de art. 136 alin. 3 din Constituție (fost art. 135 alin. 4)

De aceea, prin lege, sunt stabilite reguli privind evidența inventarului și delimitarea domeniului public al statului, județului, comunei sau orașului, precum și cu privire la soluționarea litigiilor în derularea acestor proceduri pentru toate categoriile de bunuri, însă lipsa evidențierii unor anumite bunuri care alcătuiesc domeniul public al statului art. 136 alin. (3) din Constituție (fost art. 135 alin. 4) în cuprinsul hotărârilor de guvern se atestă apartenența bunurilor la domeniul public de interes național nu permite includerea acestor bunuri - fie și cu urmarea riguroasă a prevederilor legale - în domeniului public local și. cu atât mai puțin în domeniului privat local.

Aceasta pentru că legea [art. 7 din Legea nr. ##### # în forma dinaintea abrogării prin Legea nr. ##### # și art. 858 C. civ. (și acesta în ciuda aparentei lipse din art. 863)] prevede că dreptul de proprietate publică se dobândește pe cale naturală pentru acele bunuri care, datorită caracteristicilor lor, sunt considerate prin declarația Constituției, de uz sau de interes public și care, tocmai din perspectiva acestor elemente structurale avute implicit în vedere la edictarea art. 136 alin. 3 din Constituție (fost art. 135 alin. 4), nu pot pierde niciodată apartenența la domeniul public al statului (cu excepția situatei modificării textului Constituției, cum a fost cazul „bogățiilor de interes public ale subsolului”)

Pentru aceste considerente, spațiul aerian, plajele mării, marea teritorială, resursele naturale ale mării teritoriale, ale zonei economice marine și ale platoului continental marin sunt în mod definitiv (din perspectiva oricărei intervenții legislative organice sau a inițiativei vreunei autorități locale) și vor fi - până la schimbarea conținutului art. 136 alin. 3 din Constituție - bunuri proprietate publică care aparțin statului.

Apărarea dreptului de proprietate publică se face potrivit art. 865 C. civ. (ce implică aplicarea în mod corespunzător a dispozițiilor art. 563 privind acțiunea în revendicare de drept comun), care instituie în sarcina „titularului” obligația apărării în justiție a proprietății publice, în timp ce „titularii drepturilor corespunzătoare proprietății publice” sunt obligați: a) să îl informeze

pe proprietar cu privire la orice tulburare adusă dreptului de proprietate publică și b) să îl introducă în proces pe titularul dreptului de proprietate publică, în condițiile prevăzute de Codul de procedură civilă.

##### în vedere trăsăturile caracteristice ale proprietății publice, și acțiunea în revendicarea ei prezintă unele particularități, ce constau, nu doar în reglementarea ei distinctă ci, mai ales, în obligațiile distincte impuse de acest text titularilor dreptului de proprietate publică și a titularilor de drepturi reale corespunzătoare proprietății publice în legătură cu apărarea dreptului de proprietate publică.

Statul și unitățile administrativ-teritoriale în calitate de titulari ai dreptului de proprietate publică au, potrivit alin. 1 al art. 865 C. civ., obligația de a întreprinde orice măsuri necesare pentru apărarea proprietății publice de la măsuri administrative (de identificare și inventariere a acelor bunuri conform art.18-22 din Legea nr. 213/1998) la măsuri de natură juridică, acțiuni în justiție prin care, în general se apără proprietatea (acțiuni contractuale și delictuale), acțiuni posesorii, precum și acțiunea în revendicare, potrivit art. 865 alin. 3 C. civ.

Titularii dreptului de administrare, concesiune sau folosință gratuită au, la rândul lor, două obligații potrivit art. 865 alin. 2 C. civ.: de a-l informa pe proprietar cu privire la orice tulburare adusă dreptului de proprietate publică și de a-l introduce în proces pe titularul dreptului de proprietate publică, prin formularea unei cereri de arătare a titularului dreptului potrivit art. 68 și, respectiv, art. 74-76 C. pr. civ.

Acțiunea în revendicarea unui bun proprietate publică poate fi, așadar, definită ca fiind acțiunea prin care titularul dreptului care a pierdut posesia bunului solicită în justiție, în contradictoriu cu posesorul aceluși bun, recunoașterea dreptului de proprietate publică și obligarea posesorului neproprietar la restituirea bunului respectiv.

Rezultă din această definiție (ca o consecință a aplicării corespunzătoare a dispozițiilor art. 563 C. civ. care atrage și incidența art. 566 C. civ.) că, principial, titulari ai acțiunii în revendicare a unui bun proprietate publică nu pot fi decât statul sau o unitate administrativ-teritorială.

Prin cerea înregistrată pe rolul Tribunalului Constanța la 01.11.2017 reclamanta Administrația Națională ##### prin Administrația Bazinală de ### ##### - Litoral (####-ABADL) i-a chemat în judecată pe ##### S.R.L., Municipiul Constanta prin ##### și Consiliul Local Constanta solicitând restituirea imobilului teren-plaja litoralului, în suprafața de 12.167 mp. situată în Stațiunea #####, #####, #####, în patrimoniul public al Statului ##### și în administrarea ##### – ABADL

În cererea introductivă, s-a arătat că Statului ##### prin M.F.P. este chemat în judecată în temeiul art. 68 C.pr.civ. și art. 12 alin. 5 din L. nr. 213/1998 (ale cărui prevederi au fost abrogate la intrarea în vigoare a Codului administrativ) și s-a precizat foarte clar că terenul revendicat este proprietatea publică a Statului ##### în administrarea ##### – ABADL conform O.U.G. nr. 107/2002; prin întâmpinarea formulată, Statului ##### prin M.F.P. și-a reafirmat proprietatea publică asupra terenului a cărui restituire se cere.

Apoi, prin încheierea de ședință pronunțată la data de 28.03.2018 (fila 23 vol. II), tribunalul a constatat că Statul ##### și-a însușit acțiunea formulată de reclamantă prin întâmpinarea depusă la dosar, dobândind calitatea de reclamant în temeiul art.70 C.pr.civ., iar această încheiere nu a fost apelată de părți.

După cum rezultă din art. 287 lit. a din O.U.G. nr. 57/2109, exercitarea dreptului de proprietate publică, cu excepția reprezentării în instanță a statului român prin Ministerul Finanțelor Publice în legătură cu raporturile juridice privind proprietatea publică, se realizează de către Guvern, prin ministerele de resort sau prin organele de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului sau a ministerelor de resort, după caz, pentru bunurile aparținând domeniului public al statului.

Astfel, chiar dacă reclamanta a invocat ca temei al acțiunii, dreptul său de administrare, din actele normative ce reglementează regimul proprietății publice pe care o administrează acesteia, conform O.U.G. nr. 107/2002 rezultă că are posibilitatea formulării unei acțiuni în revendicare. Dreptul de administrare ce decurge din art. 136 alin. 4 din Constituția României este un drept real și presupune exercitarea tuturor prerogativelor caracteristice acestuia, inclusiv a modalităților de apărare în justiție, respectiv prin formularea unei acțiuni în revendicare pe calea dreptului comun, pentru că exercitarea dreptului de proprietate publică se face, nu numai în mod direct, de către titularul acestui drept, dar, mai ales, indirect, prin intermediul dreptului de administrare sau al dreptului de folosință.

Astfel, acțiunea pe care o are la îndemână titularul dreptului de administrare este reală, petitorie, imprescriptibilă și cu caracter de realizare. Așadar, ceea ce dă legitimare procesuală reclamantei A.N.A.R. – A.B.A.D.L. este conținutul juridic al dreptului de care se prevalează, care nu se întemeiază, întotdeauna direct pe dreptul de proprietate, iar terminologia folosită de reclamantă corespunde riguros situației juridice terenului „revendicat”: restituirea imobilului teren-plaja litoralului românesc în patrimoniul public al Statului ##### și în administrarea ##### – ABADL.

##### neîndoielnic că reclamanta A.N.A.R.-A.B.A.D.L. nu este proprietarul bunului revendicat, însă, poziția constantă de-a lungul procesului a fost aceea a invocării dreptului său de administrare asupra imobilului, drept derivat din dreptul de proprietate publică al Statului ##### care nu a fost niciodată contestat de reclamantă (ci, dimpotrivă, afirmarea categorică acestuia constituie cheia de boltă a pretențiilor sale), astfel că simpla pretenție a părților că, urmare a stabilirii vecinătăților între domeniul public de interes național administrat de SA și domeniul privat al Municipiului Constanta, reclamanta este legal lipsită de posesia bunului, nu afectează existența calității procesuale active a A.N.A.R. – A.B.A.D.L., deoarece s-a motivat că asupra imobilului a operat transferul unor drepturi reale, cu alte cuvinte, dreptul de administrare s-a transmis conform legilor speciale de reglementare în domeniile apelor și proprietarii publice.

Caracterele juridice ale acțiunii în revendicare a unui bun proprietate publică sunt cele de drept comun - indiferent că această acțiune are regim juridic distinct rezultând din specificitatea dreptului de proprietate publică – fiind o acțiune reală, petitorie (în sensul că, în cadrul ei ,se dispută însuși dreptul de proprietate publică), este o acțiune în realizarea dreptului și imprescriptibilă.

Astfel, scopul acțiunii reclamantei este apărarea dreptului real pe care îl protejează, iar în cazul dreptului ei de administrare, cum se invocă pierderea posesiei, acțiunea trebuie înțeleasă în sens larg ca mijloc procesual de redobândire a posesiei de către titularul dreptului real de administrare.

De aceea, în acțiunea formulată de A.N.A.R. – A.B.A.D.L., în care Statul ##### participă încă de la introducerea cererii de chemare în judecată în calitate de titular al dreptului de proprietate

publică, este o acțiunea în revendicare perfect admisibilă în care, reclamanta are calitate procesual activă pentru că, atât reclamanta, cât și pârâțul invocă titluri, fie întemeiate pe dreptul de proprietate, fie pe un alt drept real, ceea ce, în final, duce la compararea titlurilor părților și recăștigarea posesiei (ca atribut al dreptului de administrare invocat de reclamantă), dacă acțiunea este fondată.

Temeiul juridic al unei acțiuni în revendicare prevăzute de art. 563 C. Civ. îl constituie dispozițiile art. 555 C. Civ. care definesc proprietatea (privată și publică) ca fiind dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege. Textul determină conținutul juridic al dreptului de proprietate prin enumerarea atributelor acestuia: dreptul de a folosi bunul, dreptul de a-i culege fructele și dreptul de a dispune de acesta.

Atributul folosinței presupune exercitarea de către titularul dreptului de proprietate, a unei stăpâniri efective asupra bunului în materialitatea să direct și nemijlocit prin putere proprie și în interes propriu. De aici, caracterul petitoriu al acțiunii în revendicare pentru că, dovedindu-se dreptul de proprietate preexistent, redobândirea posesiei este doar că efect al recunoașterii (și nu stabilirii „ex tunc”) dreptului de proprietate, în plenitudinea atributelor sale.

Astfel, dintre soluțiile imaginate de doctrină cu privire la situația din practică referitoare la rezolvarea acțiunii în revendicare, tribunalul s-a găsit în fața situației în care ambele părți se foloseau de „titluri” care, în opinia lor, le dovedeau proprietatea; drept urmare, ar fi trebuit să porceadă la cercetarea a două titluri (în esență, provenind de la autori diferiți) și la aplicarea regulilor vizând soluționarea acțiunii în revendicare, respectiv compararea titlurilor și la aplicarea regulii nemo plus iuris ad alim transferre potest, quam ipse habet cu privire la titlul pârâtei ##### SRL - contractul de vânzare-cumpărare autentificat sub nr.435/28.02.2007 la B.N.P. Asoc. ##### și #####

Aceasta pentru că, revendicarea fiind un mijloc direct, specific de apărare a dreptului de proprietate, trebuia analizat dacă titlul pârâtei ##### SRL a avut ca efect constituirea/transmiterea valabilă a dreptului de proprietate în patrimoniul ei, respectiv dacă pârâții apelanți cei care au consimțit la transmiterea bunului revendicat putea fi considerați proprietari ai bunului la momentul înstrăinării.

Această chestiune a fost tranșată corect de prima instanță prin intermediul unui mijloc procedural specific contestării actelor administrative - excepția de nelegalitate – invocat de reclamantă tocmai cu scopul înlăturării din litigiul în care se comparau „titlurile” părților a actului pe care pârâțul își întemeia apărarea, astfel încât ajungându-se la situația în care doar reclamantul are titlu - aici, însăși legea (Constituția și legea organică) -, cererea lui în revendicare să fie admisă.

Obținerea acestei ultime situații - opunerea unui titlu al reclamantei contra (doar) unei posesii a pârâtei ##### SRL - a fost scopul mediat al intentării invocării excepției de nelegalitate, căci având de comparat o situație de drept (existența unui titlu de proprietate) cu o situație de fapt (exercitarea unei posesii), întotdeauna și în mod invariabil va avea câștig de cauză cel care se prevalează de situația de drept, adică cel care opune dreptul de proprietate posesiei neproprietarului.

Potrivit art. 4 din Legea nr. 554/0224, legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate, iar în cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanța în fața căreia a fost invocată

excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

Excepția de nelegalitate este un mijloc de apărare reprezentând o formă de control indirect al actelor administrative prin care una dintre părți se poate apăra invocând nelegalitatea actului administrativ pe care partea adversă și-a întemeiat pretențiile

Astfel definită, excepția de nelegalitate oferă, în cadrul unui proces pendinte, posibilitatea controlului legalității actelor administrative cu caracter individual atacate prin raportare la legea în a cărei executare au fost emise.

Excepția de nelegalitate își are fundamentul în posibilitatea interpretării normelor juridice care s-au avut în vedere la emiterea actelor administrative, astfel încât să se poată analiza legalitatea actului administrativ prin exercitarea uneia dintre cele două forme ale controlului de legalitate asupra actelor administrative, controlul indirect, pe cale de excepție, prin care se cercetează de instanță anumite cauze de nelegalitate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ.

Principiul legalității domină întreaga teorie a actelor administrative și subliniază ferm că activitatea administrației publice este supusă regulilor de drept, astfel instituindu-se o garanție în fața arbitrariului, incoerenței sau ineficacității acestei activități, care trebuie să fie supuse principiilor legitimității și legalității ceea ce, în limbajul principiului ierarhizării actelor juridice, înseamnă că regulile instituite prin acte emise de un nivel ierarhic superior trebuie respectate la emiterea actelor de către autoritățile de la nivelurile inferioare.

Din textul art.4 din Legea nr. 554/2004 rezultă condițiile cerute de legiuitor pentru ca judecătorul să exercite rolul de a controlul indirect, pe cale de excepție a actului administrativ.

Astfel, excepția trebuie să se refere la legalitatea unui act administrativ nu și la oportunitatea acestuia, trebuie să aibă în vedere ca obiect, un act administrativ unilateral (acte administrative creatoare de drepturi și de obligații) numai cu caracter individual, în afară de actele exceptate prin prevederile art. 5 din Legea nr. 554/2004, trebuie să existe un proces pe rolul unei instanțe judecătorești (civil, penal etc., indiferent în ce fază se află), iar de actul administrativ care face obiectul excepției de nelegalitate să depindă soluționarea litigiului pe fond (ceea ce presupune o legătură intrinsecă); lipsa uneia dintre aceste condiții împiedică judecătorul să analizeze excepția de nelegalitate.

Or, prin discutarea nelegalității HCLM Constanța nr.566/23.12.2004, HCLM Constanța nr.109/28.02.2005, HCLM Constanța nr.543/23.09.2005 rectificată prin HCLM Constanța nr.9/20.01.2006, HCLM Constanța nr. 307/05.12.2013 în privința mențiunilor referitoare la terenul revendicat se analizează legalitatea acestor acte administrative unilaterale cu caracter individual (produc efecte doar față de o persoană nominalizată expres în cuprinsul acestor acte - Municipiul Constanța), iar de legalitatea acestora acte depind soluționarea revendicării în fond – înlăturarea efectelor hotărârilor consiliului local prin care se atesta domeniul privat al municipiului Constanța, și, respectiv, se autoriza înstrăinarea unor părți din acesta produce consecințe juridice pe planul propriului dreptului reclamantei care, prin lipsirea de efecte a titlului pârâților, intenționează să câștige acțiunea în revendicare prin investirea instanței cu analiza unei situații titlu contra posesie.

Analizându-se conținutul acestor hotărâri prin care s-a stabilit/completat/actualizat inventarul bunurilor care aparțin domeniului privat al Municipiului Constanța și, respectiv, aprobat vânzarea prin negociere directă a unor bunuri imobile (terenuri și clădiri) situate în

domeniul privat al Municipiului Constanța astfel determinat, se constată nelegalitatea efectuării acestor operațiuni datorită încălcării evidente al regimului constituțional al plajelor mării, ce poate fi obiectul exclusiv a proprietății publice a statului.

Stabilirea regimului juridic al acestui teren prin inventariere și, ulterior, aprobarea înstrăinării lui din domeniul privat al Municipiului Constanța, cu ignorarea domeniialității lui (bun aparținând domeniul public exclusiv al statului; inalienabilitate) atrage nulitatea absolută a acestor acte, tradusă în speța de față prin soluționa revendicării, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.

Sintagma „fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată” permite așadar instanței care soluționează fondul cauzei și care, pe cale de excepție, a constatat nelegalitatea actului administrativ, să judece cauza cu care este investită ca și cum respectivul act nu există, actul administrativ contestat fiind considerat nul (lipsit de efectele în vederea cărora a fost adoptat) doar față de participanții la proces în care s-a ridicat excepția, față de terți el continuând să producă efecte.

De aceea, nu poate fi primit nici motivul de apel al părților care afirmă că, în lipsa anularii acestor acte ale Consiliului Local Constanța, revendicarea este inadmisibilă

Aceasta pentru că art. 4 din Legea nr. 554/2004 reglementează o tehnică juridică prin care o parte într-un proces, căreia i se opune un act administrativ pe care îl consideră nelegal, poate cere ca instanța de drept comun să verifice legalitatea actului; în situația în care actul este declarat nelegal, acesta devine inopozabil părții împotriva căreia a fost invocat. Admiterea excepției de nelegalitate are drept consecință blocarea efectelor actului contestat fără însă a-i afecta valabilitatea, astfel încât actul rămâne inoperant în cadrul litigiului respectiv. De aceea, instanța de drept comun, admitând excepția de nelegalitate, nu poate dispune anularea actului administrativ – ca în situația în care o instanță de contencios administrativ ar fi fost investită cu o acțiune în anulare în temeiul art. 8 din Legea nr. 554/2004 – ea trebuind să se rezume doar la a constata nelegalitatea actului administrativ atacat incidental, pe cale de excepție.

Actul nelegal nu poate produce efecte și, prin urmare, el nu poate fi opus celui ce invocă nelegalitatea lui astfel că, în prezenta cerere în revendicare, reclamanta #####-ABADL poate ignora atât HCLM Constanța nr.566/23.12.2004 și HCLM Constanța nr.109/28.02.2005 prin care terenul revendicat era inventariat în domeniul privat al Municipiului Constanța și HCLM Constanța nr.307/05.12.##### prin s-a aprobat delimitarea domeniului public de interes național administrat de ABADL și domeniul public/privat al Municipiului Constanta administrat de Consiliul Local al Municipiului Constanta cât și HCLM Constanța nr.543/23.09.2005 rectificată prin HCLM Constanța nr.9/20.01.2006 prin care s-a stabilit că acest bun poate fi înstrăinat.

Fiind îndreptățită să aprecieze că aceste acte nu există, reclamanta ajunge în acea ipoteză a soluționării acțiunii în revendicare în care doar una dintre părți are „titlu” asupra bunuri revendicat și, astfel, să obțină restituirea bunului de la cel care îl deține fără titlu - pârâatul ##### S.R.L. Constanța

În cadrul acțiunii în revendicare precum cea de față, chestiunile esențiale care guvernează acest tip de cauze sunt acelea privind modalitatea de dobândire, de către stat, a bunurilor care formează obiectul exclusiv al proprietății sale publice, potrivit Constituției și legii organice și maniera de dovedire a acestui drept.

Regimul juridic al proprietății asupra plajei mării a fost reglementat inițial prin art. 5 alin. 1 din Legea nr. 18/1991 potrivit cu care aparțin domeniului public țărmurile #####, inclusiv plajele. Ulterior, prin art. 135 alin. 4 din Constituția din 1991, s-a prevăzut că plajele precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

Potrivit art. 3 alin. 1 din Legea nr. 107/1996 a apelor, aparțin domeniului public al statului faleza și plaja mării, marea teritorială și fundul apelor maritime, iar potrivit pct. 44 din Anexa nr. 1 a acestei legi, „plaja mării” se definește ca „întindere plată la țărmul mării, acoperită cu nisip sau cu pietriș. În zona de țărm a mării reprezintă o prelungire a platformei continentale”. Totodată, conform pct. I.3 din Anexa Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, „faleza și plaja mării” se află în domeniul public al statului iar aceste dispoziții au fost preluate la pct. 3 din Anexa nr. 2 a OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

Apoi, conform potrivit art. 6 alin. 1 lit. a) și b) din O.U.G. nr. 202/2002 privind gospodărirea integrată a zonei costiere, litoralul și aria maximă costieră aparțin domeniului public al statului și includ zona dintre limita minimă și maximă de înaintare a valurilor în cazul celor mai puternice furtuni înregistrate (inclusiv toate porțiunile de țărm inundate periodic prin acțiunea valurilor) și zona de depozite neconsolidate, formate din nisip, pietriș și roci, incluzând și dunele, indiferent dacă sunt sau nu acoperite cu vegetație, formate prin acțiunea mării, vânturilor dinspre mare sau altor cauze naturale sau artificiale.

Regimul juridic al zonei costiere este stabilit de art. 7 alin. 1 din O.U.G. nr. 202/2002 potrivit cu care pe domeniul public al statului din zona costieră se recunoaște numai dreptul de exploatare sau utilizare, nici un drept privat neputându-se opune proprietății publice din zona costieră. Această ordonanță a conferit expres Guvernului prin autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și gospodărirea apelor, împuternicirea să verifice, statutul legal al proprietății în zona costieră și să acționeze în consecință pentru respectarea dreptului proprietății publice și a stabilit că orice hotărâre sau decizie a autorităților publice locale care încalcă prevederile alin. 1 este nulă de drept (art. 7 alin. 3)

Potrivit HG nr. ##### pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, Anexa nr. 12, nr. crt. 33, nr. M.F.P. 64001, a fost inventariat ca aparținând domeniului public al statului „plajă cu destinație turistică, ##### = 216,6 ha., fără însă ca situarea acesteia să fi fost determinată prin documente cadastrale.

După cum rezultă din art. 136 alin. 3 (fost art. 135 alin. 4) din Constituție, plaja mării formează în mod exclusiv obiectul proprietății publice a statului.

Ca principiu, fiind vorba despre un bun care face obiectul exclusiv al proprietății publice, instanța nu poate proceda, cel puțin în regulă generală, la compararea de titluri, în urma căreia să determine titlul preferabil. O astfel de operațiune are loc numai atunci când ambele părți ale acțiunii în revendicare prezintă titluri de proprietate valabile, provenind de la autori diferiți. ##### bunul este în proprietatea publică a statului, el nu poate fi în proprietatea pârâtului posesor (care l-a luat în stăpânire după data intrării în vigoare a legii prin care s-a instituit apartenența bunului la proprietatea publică), caz în care acțiunea în revendicare se admite.

Explicația acestei soluții rezidă în aceea că existența unui drept de proprietate publică exclusivă a statului înlătură din start (indiferent de împrejurări precum în speța de față: stăpânirea pașnică îndelungată, cu concursul autorităților statului la delimitarea eronată a domeniului



public/privat etc.), posibilitatea ca un alt subiect de drept (fie el și unul de drept public ce are aptitudine de a dobândi în proprietate bunuri din domeniul public) să dobândească proprietatea acelui bun printr-un titlu, care în urma comparării cu titlul statului, să-i dea câștig de cauză.

Această prevalență continuă a titlului statului privind bunurile ce fac exclusiv obiectul proprietății sale publice trebuie recunoscută chiar dacă statul, aparent pe termen nedefinit, își întemeiază susținerile privind proprietatea sa publică, doar pe dispozițiile legale care prevăd acest caracter exclusiv al proprietății sale, fără a manifesta interes pentru exercitarea dreptului de proprietate publică asupra unora dintre acele bunuri, cel puțin prin lămurirea situației juridice a acestora potrivit procedurilor legale și fără ca acesta să fie lipsit de posibilitatea de a lua cunoștință de dezvoltarea și evoluția unor relații sociale între terți, cu privire la bunurile respective.

##### „clarificării” situației a bunurilor care formează în mod exclusiv obiectul proprietății publice a statului - acolo unde simpla declarație a Constituției nu este considerat suficientă, deși nu ar trebui să existe vreo îndoială în această privință (e.g.: nimeni nu a invocat vreodată un drept de proprietate asupra spațiului aerian sau mării teritoriale) - nu conferă inventarierii bunului în domeniul privat al orașului valoarea unui mijloc legal de dobândire a dreptului de proprietate și nici lipsei acestei inventarieri (prin identificarea cu documente cadastrale și, eventual, înscrierea în cartea funciară) cu echivalarea lipsei titlului Statului.

Inventarierea bunurilor din domeniul public al statului este o procedură administrativă cu caracter declarativ prin intermediul căreia se înscriu, se evidențiază, bunurile care alcătuiesc acest domeniu cu scopul principal al cunoașterii bunurilor proprietate publică a statului dar și cu scopul înștiințării terților cu privire la existența acestui drept. Astfel, rostul inventarierii este de a contribui, prin crearea unei prezumții relative, la siguranța raporturilor juridice, facilitând exercițiul efectiv al prerogativelor dreptului de proprietate publică de către subiectele de drept împuternicite legal în acest scop.

De vreme ce actul de inventariere are doar o valoare strict declarativă (în sine, este o înscriere într-o listă în care sunt enumerate și descrise cantitativ și valoric mai multe imobile), iar nu constitutivă sau translativă de proprietate, succesul acțiunii în revendicare de față nu depindea de dovedirea dreptului statului asupra bunului administrat de reclamant printr-un act de inventariere formală, ci presupune dovedirea dreptului de proprietate publică al statului.

Altfel spus, dreptul de proprietate publică exclusivă a statului nu trebuie probat, în mod obligatoriu, prin actul de inventariere, întrucât el poate fi dovedit și altfel.

Din această perspectivă, acțiunea în revendicare nu putea fi respinsă („inadmisibilă” cum pretind apelanții) pentru că bunul revendicat, despre care reclamanta afirmă apartenența lui la domeniul public al statului, nu a fost identificat potrivit unei proceduri menite să fundamenteze inventarierea, pentru că, și dacă o astfel de identificare s-ar fi făcut și ea ar fi stat la baza inventarierii bunului ca făcând parte din domeniul public al statului, nu ar fi constituit dovada decisivă a dreptului de proprietate publică nici actul de inventariere, nici, a fortiori, documentația prin care bunul a fost identificat, care nu ar fi fost decât o operațiune tehnică îndeplinită în vederea inventarierii.

Acesta a fost raționamentul pentru care, în mod corect, constatând încălcarea regimului de bun proprietate publică exclusivă a statului, prima instanță a admis excepția de nelegalitate a H.C.L.M. Constanța nr.566/23.12.2004, H.C.L.M. Constanța nr.109/28.02.2005, H.C.L.M. Constanța nr.543/23.09.2005 rectificată prin H.C.L.M. Constanța nr.9/20.01.2006, HCLM

Constanța nr.307/05.12.2013 și s-a constatat nelegalitatea acestora în privința mențiunilor referitoare la imobilul-teren în suprafață de 12.167 mp. situat în intravilanul Municipiului Constanța, Stațiunea #####, Complex Cazino Sud, Lotul 2, #####, înscris în Cartea Funciară nr.206445 (nr. vechi 52755) a Municipiului Constanța cu nr. cadastral 206445 (nr. vechi 18557/29) în favoarea ##### S.R.L., pentru că Municipiului Constanța a considerat că acest bun se găsește în proprietatea sa prin simpla înscriere în inventarul bunurilor care aparțin domeniului privat, apreciind că eronat că încheiat Procesul-verbal nr.8231 (înregistrat la Registratura Primăriei Constanța sub nr.62880/21.12.1999) privind stabilirea vecinătăților între domeniul public de interes național (plajele litoralului românesc al #####), administrat de ##### Naționala „#####” S.A. și domeniul privat al Primăriei Municipiului Constanta reprezintă un mod de dobândire a proprietății acestui bun.

Astfel, regimul bunurilor proprietate publică nu depinde, în mod necircumstanțiat, de diligența și de operativitatea unor autorități și instituții publice în efectuarea inventarierii, după cum nu poate depinde nici de încheierea unor acte juridice prin care se declară, cu încălcarea legii - precum în cazul de față, Procesul-verbal nr.8231 (înregistrat la Registratura Primăriei Constanța sub nr.62880/21.12.1999) -, că bunul nu aparține domeniului public al statului.

Această constatare decurge direct din caracterul inalienabil al dreptului de proprietate publică, prevăzut de art. 136 alin. 4 teza I din Constituție: dacă bunurile aflate, potrivit legii, în proprietatea publică, nu pot fi „înstrăinate” decât, cel mult, tot potrivit legii (prin intermediul căreia se poate reaprecia apartenența lor la domeniul public), proprietatea publică nu se pierde nici din cauza omisiunii unor instituții de a proceda sau de a-și da concursul pentru inventariere ori cel puțin pentru efectuarea operațiunilor necesare în acest scop, cum sunt măsurătorile cadastrale în cazul terenurilor, nici din cauza unei eventuale înstrăinări nelegale de către o instituție a statului.

De aceea, în prezenta acțiune în revendicare a unui bun care aparține în mod exclusiv domeniului public al statului, acesta (sau cel care exercită un drept corespunzător proprietății publice) poate să-și dovedească dreptul de proprietate publică indiferent de existența sau de inexistența inventarierii și a operațiunilor tehnice care au precedat-o, respectiv ar fi trebuit să o preceadă prin invocarea art. 136 alin. 3 (fost art. 135 alin.4) din Constituție și a naturii bunului – plajă.

Chiar dacă doctrina - astfel cum arată și apelanții – susține că legea, ca act normativ, nu este, prin ea însăși, niciodată un mod de dobândire a dreptului de proprietate sau a altor drepturi reale principale și că situațiile în care legea este considerată mod de dobândire a dreptului de proprietate sunt, în realitate, fapte juridice în sens restrâns de care legea leagă producerea efectului achizitiv al acestui drept, această afirmație categorică trebuie circumstanțiată în cazul bunurilor care prin declarația Constituției și în considerarea naturii lor sunt catalogate drept obiect exclusiv domeniului public al statului.

După cum a rezultat din istoricul juridic reglementarilor privind proprietatea publică, cerința distinctă a dobândirii bunului din domeniul public printr-un dintre modalitățile prevăzute de lege a intervenit mult după adoptarea Constituției din 1991 care a finalizat tranziția de la regimul totalitar - comunist la democrația parlamentară.

Se poate observa că, după 22.12.1989, s-au reglementat legi reparatorii exclusiv privind reconstituirea proprietății private, iar nu și a proprietății Statului sau a altor subiecte de drept public. De aceea, este fără relevanță că, în anul 1905, orașul Constanța ar fi fost proprietarul

terenului astăzi revendicat, în condițiile în care regimul proprietății stabilit prin Constituția din 1923 a fost abolit ca urmare a schimbării fundamentale a formei de organizare statală după 06.03.1945, iar reinstaurarea democrației nu a fost însoțită și de vreo reconstituire a proprietății Statului sau a altor subiecte de drept public (iar neincluderea în Constituția din 1991 a vreunei astfel de dispoziții ilustrează perfect lipsa intenției constituantului de a continua regimul juridic anterior instaurării comunismului privind această proprietate a Statului sau a celorlalte subiecte de drept public).

Astfel, potrivit art. 6 alin. 1 din L nr. 213/1998 fac parte din domeniul public sau privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale și bunurile dobândite de stat în perioada 6 martie ##### # ## decembrie 1989, dacă au intrat în proprietatea statului în temeiul unui titlu valabil, cu respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care ##### era parte și a legilor în vigoare la data preluării lor de către stat.

De asemenea, conform art. 554 alin. 1 C. civ. bunurile statului și ale unităților administrativ-teritoriale care, prin natura lor sau prin destinația legii, sunt de uz sau de interes public formează obiectul proprietății publice, însă numai dacă au fost legal dobândite de către acestea.

##### evident că această prevedere (cu un câmp de aplicare cu mult mai larg decât art. 6 alin. 1 din L nr. 213/1998 care se referea doar la bunurile dobândite de stat în perioada 06.03.1945 – 22.12.1989) instituie o cerință suplimentară, respectiv aceea a dobândirii legale a bunului de către titularii dreptului, pentru ca acesta să aparțină proprietății publice, ceea ce înseamnă că un bun, chiar dacă este de uz sau interes public, formează obiect al proprietății publice numai dacă a fost legal dobândit de către titularul său.

Totuși art. 286 din Codul administrativ face o distincție, statuând că domeniul public este alcătuit din: 1.) bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele stabilite în anexele nr. 2 - 4 și 2.) din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public, și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin unul dintre modurile prevăzute de lege.

Astfel, se pare că cerința dobândirii prin vreunul dintre modurile prevăzute de lege se referă doar la „alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public” nu și la „bunurile prevăzute la art. 136 alin. 3 din Constituție”.

În temeiul acestei distincții „bunurile prevăzute la art. 136 alin. 3 din Constituție”/„bunuri care, potrivit legii sunt de uz sau de interes public” trebuie acceptat că simpla declarația a legii organice nu face posibil ca anumite bunuri ale particularilor, care erau proprietari înainte de această declarație a legii, să fie trecute direct în domeniul public.

Pentru orice alte bunuri, care anterior adoptării Constituției din 1991 nu se aflau în proprietatea unor particulari și nici nu au fost preluate de la astfel de subiecte de drept în perioada 06.03.1945 – 22.12.1989, dispoziția art. 136 alin. 3 din Constituție trebuie interpretată ca fiind titlul de proprietate al statului pentru bunurile care fac obiectul exclusiv al proprietății publice a statului precum spațiul aerian, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, pentru care dobândirea „în baza unui titlu valabil” (altul decât declarația Constituției) este de neconceput.

Aceasta deoarece, pentru bunurile enumerate art. 136 alin. 3 din Constituție care anterior nu se găseau în patrimoniul altei persoane, declararea lor ca obiect exclusiv al proprietății publice

a statului nu semnifică stingerea dreptul de proprietate în patrimoniul unei persoane și, în același moment, nașterea unui nou drept de proprietate în patrimoniul statului.

De aceea, declararea prin Constituție a caracterului de bun public are aici valoarea unui mod original de dobândire a proprietății publice în sensul că care nu implică o transmisiune juridică a acestui drept de la o persoană la alta, dreptul născându-se direct în patrimoniul titularului – Statul #####.

Astfel, voința a legiuitorului constituțional - exprimată printr-o dispoziție care stabilește că o întreagă categorie de bunuri fac parte numai din domeniul public al statului - este ca acest regim juridic să fie constituit prin chiar efectul legii, în temeiul vocației acesteia de a fi un mod original de dobândire a proprietății, deci fără a implica un transfer (care, altfel, ar apărea ca o naționalizare) și nici un alt „titlu valabil” decât declarația Constituției. Acest regim juridic vizează toate bunurile, din categoria respectivă prevăzută de lege (precum plaja mării), asupra cărora nu exista, la momentul intrării în vigoare a Constituției, un drept de proprietate al altei persoane.

Argumentul apelanților conform căruia legea nu poate fi o modalitate de dobândire a dreptului de proprietate ignoră faptul că dreptul de proprietate publică exclusivă a statului s-a născut la momentul intrării în vigoare a Constituției (08.12.1991), când art. 645 din Cod civil 1864, în rândul modalităților de dobândire a proprietății, fiind astfel fără relevanță că art. 557 din noul C. civ. nu o mai prevede.

De asemenea, pretenția că legea nu poate avea caracter individual trebuind întotdeauna și invariabil să fie însoțită de un act de executare a dispozițiilor normative cu caracter general (principial corectă, dar inaplicabilă aici) nu produce efecte în cazul de față în care prin art. 136 alin. 3 din Constituție se prevede că o întreagă categorie de bunuri, iar nu doar un bun anume, face obiectul exclusiv al proprietății publice a statului.

Astfel, Constituția reglementează regimul juridic al plajei mării, iar nu doar a unei suprafețe de teren sau a alteia cu această natură, iar efectul legii vizează toate terenurile, reprezentând părți din plaja mării, asupra cărora alte persoane nu aveau un drept de proprietate la momentul intrării ei în vigoare.

De altfel, regula potrivit căreia prin lege nu pot fi reglementate cazuri individuale, comportă o discuție în cazul bunurilor care fac obiectul exclusiv al proprietății publice a statului, nu doar pentru că acest regim juridic este stabilit prin Constituție, astfel că nu este aplicabilă dispoziția art. 860 alin. 3 C. civ. („bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului potrivit unei legi organice nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers decât ca urmare a modificării legii organice”) cât, mai ales, pentru că, pe această cale, nu este vizat un bun individual determinat (cu o anumită întindere, cu anumite vecinătăți, cu un număr cadastral stabilit etc.) ci toate suprafețele de teren cu această natură, ajungându-se astfel la întinderea totală de 216,6 ha. din Anexa 12, poziția 239 a H.G. nr.209/2012.

Apoi, art. 557 alin. 3 C. civ. prevede că „prin lege se pot reglementa și alte moduri de dobândire a dreptului de proprietate” ceea ce, în cazul dreptului de proprietate publică, înseamnă că acesta se dobândește „prin alte modalități prevăzute de lege” (astfel cum art. 863 lit. f C. civ. o stabilește). Astfel, se confirmă că acest drept poate fi dobândit prin legea însăși. În plus, orice ar fi stabilit legea (aici, art. 557 C. civ.), acesta nu putea contraveni art. 136 alin. 3 din Constituție.

De aceea, un anume bun va face obiectul exclusiv al proprietății publice atâta timp cât va face parte din categoria reglementată ca atare de Constituție și doar modificarea Constituției va putea face acea categorie de bunuri, privită în abstract, să nu mai facă obiectul exclusiv al proprietății publice.

În ceea ce privește dovada dreptului de proprietate publică, conform art. 249 C. proc. civ., sarcina probei dreptului de proprietate publică afirmat de reclamanta A.N.A.R. – A.B.A.D.L. pentru stat printr-o acțiune în revendicare revine acesteia în calitate de reclamant, iar aceasta se face prin probarea apartenenței bunului revendicat la una dintre categoriile de bunuri prevăzute de art. 136 alin. 3 din Constituție și de art. 859 alin. (1) C. civ.

În desfășurarea judecării cererii în revendicare de față, cercetarea judecătorească a avut scopul stabilirii cu o certitudine că bunul face parte din categoria celor încadrate de lege în proprietatea publică a statului, reclamanta având posibilitatea de a dovedi că bunul revendicat este o plajă a mării iar pârâții de a proba contrariul. De aceea, după lamurirea acestui aspect de fapt, legea este suficientă pentru a hotărî că, în lipsa unui drept de proprietate preexistent al altei persoane (aici, anterior adoptării Constituției), plaja mării este în proprietatea publică a statului.

După cum s-a arătat, pct. 44 din Anexa nr. 1 a Legii nr. 107/1996 definește „plaja mării” ca fiind „întindere plată la țărmul mării, acoperită cu nisip sau cu pietriș. În zona de țărm a mării reprezintă o prelungire a platformei continentale”. Această definiție legală cuprinde trei parametri de identificare a căror întrunire cumulativă este necesară pentru a configura noțiunea analizată.

Pe de o parte, plaja mării este un „întindere plată la țărmul mării”, adică se situează în imediata vecinătate a întâlnirii uscatului cu marea; apoi, plaja mării este „întindere plată” ceea ce implică – așa cum o spune teza a II a textului - „o prelungire a platformei continentale” fără exista o diferență semnificativă de nivel între mare și porțiunea de uscat adiacentă; pe de altă parte, plaja mării este o întindere plată de uscat, „acoperită cu nisip sau cu pietriș”.

Această ultimă caracteristică este esențială pentru calificarea locului de întâlnire al mării cu uscatul fiind „plajă” doar a porțiunii de pământ în care partea de peste nivelul mării acoperită cu nisip - rocă sedimentară neconsolidată, formată prin dezagregarea, transportul și acumularea în condiții subacvatice marine a fragmentelor mărunte de minerale, roci sau organisme, cu dimensiuni cuprinse între 0,2 și 2 mm. – sau pietriș - rocă sedimentară detritică (care provine din altă rocă, printr-o acțiune de fărâmițare datorită agenților externi) necimentată constituită din diferite fragmente de roci și de minerale rotunjite, cu dimensiunile cuprinse între 2 mm și circa 70 mm, care se formează pe litoral

Învelișul din nisip sau pietriș, în sens geomorfologic, al plajei, ca formă de relief, și contactul pe una dintre laturi plajei cu marea, face ca această porțiune plană a țărmului mării să aibă, doar în considerarea acestor caracteristici naturale, regimul juridic al unui bun aflat în proprietatea publică exclusivă a statului.

Legea - pct. 44 din Anexa nr. 1 a Legii nr. ##### # nu prevede și care sunt lățimea „întinderii plate” și nici care este grosimea minimă a suprastratului de nisip sau pietriș, însă plaja de deosebește atât de „faleză mării” (pct. 32 din Anexa nr. 1 a Legii nr. 107/1996) - prin aceea că nu implică o diferență sesizabilă de înălțime față de nivelul mării - cât și de alte porțiuni de uscat din proximitatea mării - prin aceea că nu implică un înveliș de nisip sau pietriș.

De aceea, Statul sau instituțiile publice care au bunul în administrare, concesiune ori închiriere poate formula acțiunea în revendicare a plajei mării în baza Constituției/legii prin care

susține că a dobândit bunul în proprietate publică, revenindu-i sarcina probei dreptului lui, iar instanța verifică dacă bunul revendicat aparține categoriei de bunuri declarate ca făcând obiectul exclusiv al proprietății publice a reclamantului și dacă, la data intrării în vigoare a legii, nu exista un drept de proprietate al unei alte persoane.

Or, pârâții nu numai că nu au făcut dovada că suprafața revendicată nu care caracteristicile geomorfologice a unei plaje (iar pârâta ##### S.R.L. Constanța nici măcar nu a declarat apel împotriva soluției de constatare a nulității absolute a contractului de vânzare-cumpărare autentificat sub nr. 435/28.02.2007 la BNP Asoc. ##### și ##### și ##### și, mai mult, solicită respingerea apelului pârâților susținând că „bunul reprezintă proprietatea publică a Statului ##### ...care era inalienabil” – fila 100, dosar apel), dar din documentația depusă la dosar (fila 125, vol. I, tribunal) rezultă explicit că, pe suprafața Cc 11.890 mp se găsește „nisip”.

Destinația de plajă și apartenența la domeniul public al statului a fost constatată și prin decizia penală nr.##/A/07.02.2019, dosarul nr.#####/2/2008 al Înaltei ##### de Casație și Justiție prin care s-a soluționat apelul împotriva deciziei penale nr.###/F/10.07.2017 a Curții de Apel București-sectia a II-a penală prin care s-a stabilit că terenul în suprafață de 11.890 mp. (măsurată 12.167 mp), situat în #####, Stațiunea #####, Complex Cazino lot 2 aparține domeniului public al Statului #####, urmând ca Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de reprezentant, să facă demersurile necesare pentru a intra în posesia acestor bunuri imobile”.

Foarte pertinent prima instanță a citat considerentele deciziei penale a Înaltei ##### de Casație și Justiție din care a rezultat fără putință de tăgadă că această suprafață de teren „face parte din plaja ##### și constituie domeniu public al statului”, că „Municipiul Constanța nu deține niciun titlu de proprietate publică sau privată pentru această suprafață de teren, HCL nr.566/2004 preluată în HCL nr.109/2005 și completată prin HCL nr.540/2005 fiind nule de drept în condițiile legislației primare menționate anterior în ce privește menționarea acestei suprafețe ca făcând parte din inventarul bunurilor aparținând domeniului privat al Municipiului Constanța”, Ministerul Finanțelor Publice, ca reprezentant al Statului ##### trebuind să întreprindă, în condițiile legii civile, „demersurile necesare pentru a intra în posesia bunurilor în privința cărora s-a restabilit situația anterioară”.

Soluția cuprinsă în această hotărâre definitivă este considerată că exprimă adevărul asupra faptelor și împrejurărilor deduse judecății astfel cum rezultă din art. 28 alin. 1 C. pr. pen. potrivit cu care, hotărârea definitivă a instanței penale are autoritate de lucru judecat în fața instanței civile care judecă acțiunea civilă, cu privire la existența faptei și a persoanei care a săvârșit-o.

Se observă că în dosarul nr.#####/2/2008 al Înaltei ##### de Casație și Justiție problema respectării prevederilor legale vizând apartenența la domeniul public a terenul în suprafață de 11.890 mp, (măsurată 12.167 mp) situat în #####, Stațiunea #####, Complex Cazino lot 2 a constituit obiectul investirii instanței penale și constatarea încălcării regimului juridic de bun proprietate publică a constituit fundamentul raționamentului prin care s-a soluționat acțiunea penală printr-o condamnare; apoi, în acest dosar penal, acțiunea civilă a fost integral soluționată: „##### că terenurile cu privire la care s-a intabulat dreptul de proprietate, prin Încheierile nr. nr.20992/7.06.2006 și nr.21282/7.06.2006 ale Oficiului de Cadastru și Publicitate Imobiliară Constanța, în favoarea Municipiului Constanța, aparțin domeniului public al Statului #####, urmând că Ministerul Finanțelor Publice, în calitate de reprezentant, să facă demersurile necesare pentru a intra în posesia acestor bunuri imobile.”

De aceea, prezenta acțiune în revendicare nu constituie o simplă cerere prin care fie se soluționează acțiunea civilă (nerezolvată în procesul penal) fie se solicită o despăgubire suplimentară față de aceea stabilită de instanța penală, ci reprezintă o formă de punere în executare a restabilirii situației de fapt deja dispusă de instanța penală („demersurile necesare pentru a intra în posesia acestor bunuri imobile”).

##### în vedere aceste motive, curtea consideră că, în mod corect, tribunalul a apreciat că excepția de nelegalitate are caracter admisibil, hotărârile Consiliului Local C-ța a căror nelegalitate s-a constatat având natura unor acte administrative individuale, că părțile din prezenta cauză au calitate procesuală activă și respectiv pasivă în acțiunea în revendicare în care doar reclamanta și Statul ##### prin Ministerul Finanțelor Publice au dovedit dreptul de proprietate publică exclusivă a statului asupra bunului revendicat și că, în mod just, pârâții au fost obligați să restituie în proprietatea publică a Statului ##### și în administrarea ##### – ABADL a acestui imobil și s-a dispus radierea din Cartea Funciară nr.206445 (nr. vechi 52755) a Municipiului Constanța a dreptului de proprietate înscris în favoarea ##### S.R.L. asupra imobilul restituit.

PENTRU ACESTE MOTIVE  
ÎN NUMELE LEGII  
DECIDE:

Respinge apelul declarat de pârâții MUNICIPIUL CONSTANTA prin ##### și CONSILIUL LOCAL CONSTANȚA, ambii cu sediul în Constanța, #####, ##### Constanța împotriva încheierii din 30.05.2018, a încheierii din 11.05.2022 și a sentinței civile nr.##### din 04.10.2022, toate pronunțate de Tribunalul Constanța în dosarul civil nr.#####/118/2017, în contradictoriu cu intimații reclamantii ADMINISTRATIA NATIONALA ##### prin ADMINISTRATIA BAZINALĂ DE #####-LITORAL, cu sediul în Constanța, #####, #####, #####, #####, #####, #####, #####, cu sediul în București, #####, sector 5 și cu sediul ales la AFP Constanța în Constanța, str. I. Gh. ##### nr. 18, #####, și intimatul pârât S.C. ##### SRL, cu sediul în Constanța, #####, #####, #####, #####, #####, #####, ##### în Constanța, #####, #####, #####, #####, jud. Constanța, ca nefondat.

Definitivă.

Pronunțată prin punere soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei astăzi 12.03.2024.

PREȘEDINTE,  
#####

JUDECĂTOR,  
#####

Grefier,  
#####

Hotarâre nr. 53/2024 din 12.03.2024, cod RJ 39622ge99  
(<https://rejust.ro/juris/39622ge99>)

jud. ##### – A. #####  
red.&tehored. #### #### ####/03.04.2024  
7 ex./