



CAMERA DE CONTURI
CONSTANȚA

Nr. III/33554/07.05.2026

RAPORT DE AUDIT DE CONFORMITATE AD-HOC

privind verificarea modului de respectare de către
Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” SA Constanța
a prevederilor legale aplicabile contractelor de locațiune încheiate în perioada 2016 – 2025

1. Rezumat executiv și concluzia auditului

Misiunea de audit de conformitate ad-hoc efectuată de către Camera de Conturi Constanța la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” SA Constanța (CN APM SA) este o misiune de raportare directă cu asigurare limitată.

Misiunea a avut ca obiectiv evaluarea măsurii în care au fost respectate prevederile legale privind următoarele aspecte înscrise în sesizările primite de Curtea de Conturi a României, care au format **subiectul auditat**:

- *conținutul contractului cadru de locațiune întocmit de CN APM SA și publicat pe site-ul acesteia referitoare la drepturile acordate chiriașului asupra domeniului public, valabil în perioada 2019 - 2025;*
- *prevederile din contractele de locațiune întocmite de CN APM SA în perioada 2016-2024 pentru autorizarea chiriașului de a ipoteca construcțiile edificate conform programelor investiționale impuse de CN APM SA, având în vedere că un chiriaș nu are dreptul de a ipoteca bunurile închiriate;*
- *reglementările OMTI nr. 1286/2012 raportate la procedura de închiriere a terenurilor domeniu public și a prevederilor contractelor de închiriere;*
- *trecerea în patrimoniul privat al locatarilor, respectiv a ipotecării construcțiilor edificate de aceștia pe terenurile publice închiriate, ca urmare a programelor investiționale impuse de CN APM SA în cadrul contractelor de locațiune nr. CNAPM-07094-1DP-01 , CNAPM-06248-1DP-05, CNAPM-08258-1DP-01, CNAPM-01879-1DP-01 și CNAPM-00002-1DP-01*

Totodată, cu ocazia misiunii de audit, a fost analizat modul de derulare a contractelor de locațiune menționate mai sus.

Raportul de audit este destinat entității auditate, precum și altor părți interesate, mass-media, cetățeni.

Principalele aspecte rezultate din misiunea de audit

În urma misiunii de audit, echipa de audit a constatat următoarele neconformități:

- (i) Intabularea eronată cu caracter definitiv a dreptului de proprietate privată asupra construcțiilor edificate de operatorii portuari pe terenul închiriat, proprietate publică a statului (pct. 5.1);
- (ii) Neurmărirea garanției de bună execuție aferentă programului investițional prevăzut în cazul unui contract de închiriere (pct. 5.2);
- (iii) Disfuncționalități privind stabilirea nivelului chiriei datorat de operatorii portuari (pct. 5.3).

Concluzia de audit: concluzie cu rezerve

Pe baza activității de audit întreprinse, am constatat că, cu excepția modului de înscriere în cartea funciară a drepturilor operatorilor portuari asupra construcțiilor edificate pe terenul portuar, domeniu public al statului, precum și a unor disfuncționalități în derularea contractelor de închiriere, subiectul auditat este în conformitate, sub toate aspectele semnificative, cu prevederile legale în vigoare pe parcursul perioadei auditate.

2. Introducere

Prezentarea entității auditate

CN APM SA, cu sediul în Mun. Constanța, Incinta Port, Gara Maritimă, cod poștal 900900, CUI: 11062831, J13/2308/1998, telefon: +40.241.61.15.40, fax: +40.241.61.95.12, website: <http://www.portofconstantza.com>, e-mail: apmc@constantza-port.ro, este organizată ca societate pe acțiuni, funcționează sub autoritatea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și desfășoară, în principal, activități de interes public național, în calitate de administrație portuară în Portul Constanța (cu zona Constanța, zona Midia și zona Mangalia) și portul turistic Tomis.

CN APM SA a fost înființată prin HG nr. 517/24.08.1998 privind înființarea Companiei Naționale «Administrația Porturilor Maritime» - S.A. Constanța, modificată și completată prin HG nr. 464/18.04.2003 și HG nr. 597/13.05.2009, prin reorganizarea Regiei Autonome Administrația Portului Constanța. Domeniul și obiectul de activitate, în conformitate cu prevederile art. 6 din statutul Companiei, este cel cu privire la „Activități anexe pentru transporturi” – cod CAEN 522.

Compania funcționează pe bază de gestiune economică și autonomie financiară, conform legilor în vigoare și Statutului Companiei în varianta actualizată, astfel cum a fost adoptat prin Hotărârea AGA nr. 2/14.12.2023.

CN APM SA îndeplinește funcția de autoritate portuară în porturile a căror infrastructură i-a fost concesionată de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, pentru o perioadă de 49 ani, în baza Contractului de concesiune nr. LO/4113/31.10.2008, ce are ca dată de finalizare anul 2057. Prin urmare, Compania are dreptul și, în același timp, obligația de exploatare a domeniului portuar, putând efectua acte materiale sau juridice necesare pentru a asigura exploatarea domeniului public concesionat.

Pe suprafețele de teren aparținând domeniului public, pe care s-a instituit regimul de zonă liberă, Compania este și administrație de zonă liberă.

Informații despre activitatea auditată

Obiectivul general al CN APM SA este facilitarea operațiunilor portuare prin investiții în fluidizarea traficului de mărfuri și a fluxului operațional din Portul Constanța, inclusiv prin îmbunătățirea infrastructurii rutiere și achiziționarea de echipamente moderne, în scopul reducerii timpilor de așteptare, a costurilor și a riscului de accidente, precum și a poluării.

În realizarea obiectivelor specifice, ce derivă din obiectivul general:

Compania pune la dispoziția utilizatorilor infrastructura de transport naval aparținând domeniului public al statului, în mod nediscriminatoriu, în conformitate cu legislația în vigoare.

Compania are obligația să stabilească anual programele de întreținere și reparație, de semnalizare, de dragaj pentru asigurarea adâncimilor minime sau gabaritelor minime de navigație, după caz, cu consultarea operatorilor portuari și conform programului de investiții. Aceste programe fac parte integrantă din planul de administrare întocmit de către membrii organelor de conducere, fiind considerate indicatori de performanță nefinanciari.

Principalele **surse de finanțare** ale CN APM SA, sunt constituite din:

- venituri proprii obținute din exploatarea infrastructurii de transport naval aparținând domeniului public al statului, în baza contractelor de subconcesiune sau închiriere încheiate cu diverși operatori portuari, precum și din prestări servicii la nave și asigurare utilități
- venituri din subvenții, asigurate de la bugetul de stat și utilizate pentru finanțarea obiectivelor de investiții privind modernizarea și dezvoltarea infrastructurii de transport naval aparținând domeniului public al statului.

Modul de organizare al CN APM SA:

Compania este condusă de către Adunarea Generală a Acționarilor, care reprezintă organul suprem de conducere. Numărul reprezentanților statului în AGA este de 2 persoane, iar a Fondului Proprietatea de 1 persoană.

Structura acționariatului la CN APM S.A Constanta la data de 31.12.2024 este următoarea:

Acționari	Număr acțiuni	Valoare acțiuni	Procentaj deținere
Ministerul Transporturilor	25.864.908	258.649.080	80 %
Fondul Proprietatea	6.466.226	64.662.260	20 %
TOTAL	32.331.134	323.311.340	100 %

Entitatea nu deține titluri de participare la alte societăți.

Compania este **administrată în sistem unitar**, de către un Consiliu de administrație format din 7 administratori, aleși de AGA, și condus de către un președinte. La data auditului, dar și în perioada auditată, membrii CA au avut **mandat provizoriu**.

Consiliul de administrație delegă conducerea societății unuia sau mai multor directori, numindu-l pe unul dintre aceștia Director general, la recomandarea comitetului de nominalizare în urma unei proceduri de selecție pentru poziția respectivă, desfășurată după numirea membrilor consiliului de administrație.

Directorul general își desfășoară activitatea în baza contractului de mandat, având ca obiect îndeplinirea unor obiective și a unor criterii de performanță. Adunarea Generală a Acționarilor, Consiliul de Administrație și directorul general funcționează și își desfășoară activitatea în conformitate cu Legea nr. 31/1990 a societăților comerciale, OUG nr.109/2011 privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice, statutul companiei și contractele de mandat.

În cursul anului 2024, managementul executiv al *Companiei* a suferit schimbări, prin **numiri provizorii**, efectuate de Consiliul de Administrație, pentru funcțiile de Director General și Director Financiar, situație care a persistat și în anul 2025.

În anul 2026, urmare finalizării procedurii de selecție, realizată de către comisia de selecție și nominalizare constituită la nivelul autorității publice tutelare, Adunarea Generală a Acționarilor a CN APM SA a aprobat, prin **Hotărârea nr. 1/30.01.2026**, numirea, pentru o perioadă de 4 ani, a 7 administratori.

Prin HCA nr. 9/02.04.2025 a fost aprobată ultima Organigramă a *Companiei* și Statul de funcții ce cuprinde un număr de 931 angajați. În perioada auditată, numărul de personal nu a înregistrat modificări semnificative.

3. Descrierea activităților misiunii de audit

Obiectivul și sfera de cuprindere a auditului

Obiectivul general al auditului de conformitate ad-hoc efectuat la CN APM SA Constanța l-a constituit obținerea unei asigurări limitate privind respectarea de către *Companie* a prevederilor legale în ceea ce privește aspectele înscrise în sesizările primite de Curtea de Conturi a României cu privire la contractele de închiriere infrastructură portuară, domeniu public al statului, încheiate de CN APM SA cu operatorii portuari în perioada 2016 – 2025.

Sfera de cuprindere a auditului s-a limitat la verificări privind respectarea de către entitate a prevederilor legale în ceea ce privește subiectul auditat, respectiv:

(i) conținutul contractului cadru de locațiune întocmit de CN APM SA, valabil în perioada 2019-2025;

(ii) prevederile din contractele de locațiune întocmite de CN APM SA în perioada 2016-2024 pentru autorizarea chirieșului de a ipoteca construcțiile edificate conform programelor investiționale impuse de CN APM SA, „*având în vedere că un chirieș nu are dreptul de a ipoteca bunurile închiriate*”;

(iii) reglementările OMTI nr. 1286/2012 raportate la procedura de închiriere a terenurilor domeniu public și a prevederilor contractelor de închiriere;

(iv) trecerea în patrimoniul privat al locatarilor, respectiv a ipotecării construcțiilor edificate de aceștia pe terenurile publice închiriate, ca urmare a programelor investiționale impuse de CN APM SA în cadrul contractelor de locațiune nr. CNAPM-07094-1DP-01 , CNAPM-06248-1DP-05, CNAPM-08258-1DP-01, CNAPM-01879-1DP-01 și CNAPM-00002-1DP-01.

Totodată, cu ocazia misiunii de audit, a fost analizat modul de derulare a contractelor de locațiune specificate în sesizare.

Criteriile de audit: prevederile actelor normative aplicabile în domeniul administrării și utilizării infrastructurii de transport naval, aparținând domeniului public al statului.

Perioada misiunii: 26.11.2025 - până la data aprobării raportului de audit.

Procedurile de audit aplicate subiectului de audit, standardele aplicabile și alte informații care sunt necesare utilizatorilor raportului

Abordarea auditului s-a bazat exclusiv pe teste de detaliu asupra acelor procese ce privesc închirierea infrastructurii portuare, materializate în contractele de închiriere încheiate cu operatorii portuari în perioada 2016 - 2024, raportat la cadrul legal incident.

Activitățile de audit au fost realizate în conformitate cu Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit, respectiv: ISSAI 100 - *Principiile fundamentale ale auditării sectorului public*, ISSAI 400 - *Principiile auditului de conformitate* și ISSAI 4000 - *Standardul de Audit de Conformitate*. Suntem independenți față de entitatea auditată din punct de vedere al cerințelor etice relevante cerute de ISSAI, inclusiv cele prevăzute în Codul Etic al Curții de Conturi și ne-am îndeplinit celelalte responsabilități etice în conformitate cu aceste cerințe.

4. Cerințele legislative aplicabile

Sursa criteriilor de audit a constat în reglementările relevante în baza cărora *Compania* a desfășurat activitățile analizate, respectiv:

▪ HG nr. 517/1998 privind înființarea Companiei Naționale «Administrația Porturilor Maritime» - S.A. Constanța, cu modificările și completările ulterioare;

- OG nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 235/29.11.2017 pentru modificarea și completarea OG nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare;
- Regulamentul portuar al porturilor maritime românești aflate în administrarea CN APM SA;
- OMTI nr. 1286/2012 pentru aprobarea Regulamentului privind închirierea infrastructurii de transport naval care aparține domeniului public al statului și este concesionată administrațiilor portuare și/sau de căi navigabile interioare;
- HG nr. 1705/2006 pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului, cu modificările și completările ulterioare;
- Contractul de concesiune nr. 4113/2008, încheiat între MTI și CN APM SA Constanța;
- Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare;
- OUG nr. 109/2011 privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice;
- Regulamentul propriu de organizare și funcționare și celelalte reglementări și proceduri interne ce vizează obiectivul și aria de cuprindere a auditului;
- Legea nr. 50/29.07.1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată;
- Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996, republicată;
- Regulamentul UE nr. 352/2017 de stabilire a unui cadru privind furnizarea de servicii portuare, și a normelor comune privind transparența financiară a porturilor, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. 57/03.03.2017 (actul normativ european se aplică porturilor maritime din cadrul rețelei transeuropene de transport, enumerate în anexa II la Regulamentul (UE) nr. 1315/2013, inclusiv Portului Constanța).

5. Constatări și recomandări

5.1. Intabularea eronată cu caracter definitiv a dreptului de proprietate privată asupra construcțiilor edificate de operatorii portuari pe terenul închiriat, proprietate publică a statului

Descrierea abaterii de la legalitate și regularitate

Infrastructura de transport naval este constituită din apele naționale navigabile ale României, infrastructura de căi navigabile interioare astfel cum au fost stabilite prin lege și **infrastructura portuară** indiferent de forma de proprietate.

Administrarea și utilizarea infrastructurii de transport naval, modul de organizare și funcționare a administrațiilor portuare și/sau de căi navigabile interioare, precum și modul de autorizare și de desfășurare a activităților de transport naval au fost reglementate prin **OG nr. 22/1998**, modificată și completată prin Legea nr. 235/29.11.2017 și Legea nr. 54/08.05.2025.

CN APM SA are rolul de autoritate portuară pentru porturile maritime românești **Constanța**, **Mangalia** și **Tomis**. Cu excepția serviciilor de pilotaj și remorcaj, furnizarea serviciilor portuare pentru mărfuri și pentru nave se realizează prin intermediul mai multor entități distincte din punct de vedere juridic, în principal companii private, care nu se află sub controlul organului de administrare al portului.

CN APM SA răspunde de administrația și investițiile în infrastructura portuară, în timp ce operațiunile legate de manipularea mărfurilor, inclusiv **investițiile în suprastructură și utilaje, se află în responsabilitatea operatorilor de terminale.**

Astfel, finanțarea obiectivelor de investiții privind modernizarea și dezvoltarea infrastructurii de transport naval aparținând domeniului public al statului se asigură de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii, și/sau din surse atrase.

Finanțarea lucrărilor de întreținere și reparații, precum și cheltuielile de exploatare a infrastructurii de transport naval se asigură din veniturile proprii ale *Companiei*, **în timp ce finanțarea investițiilor în suprastructura portuară se află în responsabilitatea operatorilor portuari.**

Între Ministerul Transporturilor, în calitate de concedent și CN APM SA în calitate de concesionar, a fost încheiat contractul de concesiune înregistrat sub nr. 4113/31.10.2008.

Prin contractul de concesiune, **infrastructura de transport naval aparținând domeniului public al statului** a fost concesionată *Companiei* de către Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, în vederea administrării. Compania pune la dispoziția utilizatorilor infrastructura de transport naval aparținând domeniului public al statului în mod nediscriminatoriu, pe baza unor contracte de subconcesiune **sau închiriere**, în conformitate cu legislația în vigoare¹.

Conform dispozițiilor art. 7 din OG nr. 22/1998, **terenurile portuare constituie elemente de infrastructură portuară.** Construcțiile destinate depozitării și procesării mărfurilor, alte clădiri și construcții speciale, platformele portuare, precum și orice alte bunuri care prin natura sau destinația lor deserveșc oricărora dintre activitățile de transport naval **constituie elemente de suprastructură portuară.**

În perioada analizată, **închirierea terenurilor portuare**, aflate în domeniul public al statului și în concesiunea *Companiei*, a fost reglementată prin:

- OG nr. 22/29.01.1999 *privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare*, cu modificările și completările ulterioare;
- OMTI nr. 1286/07.08.2012 pentru aprobarea *Regulamentului privind închirierea infrastructurii de transport naval care aparține domeniului public al statului și este concesionată administrațiilor portuare și/sau de căi navigabile interioare*;
- Hotărârea CA nr. 7/31.08.2018 prin care a fost aprobată *Oferta de referință - Metodologia integrată pentru stabilirea valorii chiriei, duratei contractului și a clauzei de performanță pentru atribuirea directă a contractelor de închiriere teren portuar și Metodologia publică - Metodologie integrată pentru stabilirea valorii chiriei, durata contractului și a clauzei de performanță pentru atribuire prin licitație a contractelor de închiriere teren portuar*

Cele două metodologii sunt publicate, pentru transparență, pe pagina oficială de internet a CN APM SA, la adresa: https://www.portofconstantza.com/pn/page/np_inchirieri_subconcesiuni

Declarația nr. 28891/03.07.2023 privind conformarea cu regulile concurenței, publicată pe site la adresa: https://www.portofconstantza.com/pn/page/np_inchirieri_subconcesiuni.

Închirierea domeniului portuar, element de infrastructură portuară, se realizează printr-un contract cu reglementare specifică domeniului de activitate în porturi. Aceasta, deoarece OG nr. 22/1999 **conține prevederi legale referitoare la închirierea terenurilor portuare care aparțin domeniului public al statului, particularizate la domeniul administrării porturilor și a căilor navigabile și al utilizării infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public.**

¹ Conform art. 1¹ din HG 517/1998

Punerea la dispoziția utilizatorilor de către administrații a terenurilor portuare care aparțin domeniului public al statului se face pe baza unor contracte de **închiriere, în condițiile legii**, cu scopul desfășurării în mod eficient a activităților portuare reglementate prin această ordonanță, așa cum rezultă din prevederile art. 31, art. 34¹ și art. 35 din OG nr. 22/1999, modificată și completată prin Legea nr. 235/29.11.2017.

Relevantă în analiza naturii contractului este și Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept - *Decizia 71/9 noiembrie 2020*, instanța reținând, în considerentele 86 și 87, următoarele:

„86. Față de cele mai sus arătate rezultă că închirierea unor bunuri imobile și a domeniului portuar, element de infrastructură portuară, este un contract cu reglementare specifică domeniului de activitate în porturi. Aceasta, deoarece OG nr. 22/1999 conține prevederi legale referitoare la închirierea terenurilor portuare care aparțin domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, particularizate la domeniul administrării porturilor și a căilor navigabile și al utilizării infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public.

87. Prin identificarea lor instanța de trimitere ar fi putut lesne observa că raportul juridic greșit pe contractul de închiriere încheiat între administrația portuară și un agent economic, utilizator portuar, este unul cu o reglementare specifică, derogatorie și, prin urmare, prevalentă, în virtutea principiului specialia generalibus derogant”.

Art. 35 din OG 22/1999 **impune** închirierea infrastructurii portuare, care include terenul portuar, **pe baza unui regulament aprobat prin ordin al ministrului transporturilor care să stabilească categoriile de infrastructură care pot fi închiriate și modalitatea de atribuire a acestora.**

De asemenea, în cazul contractelor de închiriere prin care s-a reglementat obligația locatarului de a efectua **programe de investiții, art. 35 alin. (3) impune în sarcina administrațiilor portuare obligația de a încheia cu locatarii contracte de închiriere a terenului portuar până la amortizarea integrală a investiției²**, chiar dacă aceasta excede perioadei pentru care Compania a primit terenul portuar în concesiune.

Ordinul ministrului transporturilor nr. 1286/07.08.2012 pentru aprobarea Regulamentului privind închirierea infrastructurii de transport naval care aparține domeniului public al statului a fost emis în aplicarea prevederilor art. 35 din OG nr. 22/1999.

Regulamentul menționat **stabilește categoriile de infrastructură de transport naval care aparțin domeniului public al statului, concesionate administrațiilor portuare, ce pot fi închiriate, modalitatea de atribuire a acestora, precum și cerințele minime ale contractului-cadru de închiriere care va fi stabilit la nivelul fiecărei administrații.**

În acord cu prevederile art. 35 alin. (3) din OG 22/1999 și art. II alin. (5) (6¹) și (8) din OUG nr. 86/2007, prin Regulamentul aprobat prin OMTI nr. 1286/07.08.2012, au fost stabilite:

- categoriile de infrastructură de transport naval care aparțin domeniului public al statului și pot fi închiriate (art. 2), respectiv:
 - a) terenuri neamenajate pe care nu sunt amplasate elemente de suprastructură;

² OG 22/1999 Articolul 30...(2) Concesionarea infrastructurii de transport naval în conformitate cu prevederile [alin. \(1\) lit. b\)](#) se face pe bază de contract de concesiune încheiat între minister, respectiv autoritățile administrației publice locale, în calitate de concedenți, și administrațiile respective, în calitate de concesionari.

Articolul 35

(1) Închirierea infrastructurii de transport naval se face în conformitate cu regulamentul aprobat prin ordin al ministrului transporturilor, respectiv prin hotărâre a autorității administrației publice locale, după caz. **Prin regulament se stabilesc categoriile de infrastructură care pot fi închiriate și modalitatea de atribuire a acestora.**

(2) Contractele de închiriere de infrastructură de transport naval se vor încheia pe o perioadă care nu va putea depăși perioada concesiunii prevăzute la [art. 30 alin. \(2\)](#) și vor conține cel puțin clauzele prevăzute la [art. 34 lit. a\), b\), c\), e\), f\), h\)](#) și [i](#).

(3) **În cazul în care prin contractul de închiriere s-a reglementat obligația locatarului de a efectua programe de investiții a căror perioadă de amortizare depășește perioada-limită a contractului de concesiune prevăzut la [art. 30 alin. \(2\)](#), succesorul în drepturi al administrației este obligat să încheie cu locatarul un contract de închiriere în aceleași condiții, pe o durată egală cu perioada rămasă până la amortizarea integrală a investițiilor realizate.**

b) terenuri amenajate și neamenajate aferente unor elemente de suprastructură, proprietate privată a administrațiilor portuare;

c) **terenuri amenajate și neamenajate pe care sunt amplasate elemente de suprastructură, proprietate privată a operatorilor economici;**

d) platforme, astfel cum sunt definite în inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al statului.

▪ faptul că închirierea se face în baza unui contract prin care administrația, în calitate de locatar, transmite operatorului economic, în calitate de locatar, **dreptul de folosință temporară a terenurilor portuare**, în schimbul unei chirii (art. 3);

▪ modalitatea de închiriere pentru fiecare categorie de transport naval, respectiv prin licitație publică sau atribuire directă (art. 6).

▪ cerințele minime ale contractului-cadru de închiriere stabilit la nivelul fiecărei administrații, **cu caracter orientativ:** „**1. părțile contractante; 2. obiectul contractului; 3. durata închirierii; 4. valoarea chiriei; 5. condițiile și termenele de plată; 6. clauză minimă de performanță specifică activității economice ce se va desfășura în legătură cu bunurile închiriate și modalitatea de urmărire a îndeplinirii acestuia, după caz. În toate cazurile în care se aplică, clauza minimă obligatorie de performanță va fi reprezentată de rata de încărcare sau descărcare a navelor exprimată în tone/zi sau alt parametru echivalent; 7. garanții; 8. drepturile și obligațiile părților; 9. încetarea contractului; 10. forță majoră; 11. litigii; 12. rezilierea/încetarea contractului; 13. clauza potrivit căreia contractul încetează în cazul folosirii de către locatar de lucrători portuari neînregistrați la administrație; 14. alte termene și condiții.**”

Pentru toate categoriile de terenuri supuse închirierii, **cu privire la regimul juridic al bunurilor imobile** provenite din programele de investiții impuse locatarilor prin contractele de închiriere, **prin OMTI nr. 1286/07.08.2012 s-a prevăzut obligația includerii unor clauze** în contractele de închiriere privind **posibilitatea preluării activelor de către administrația portuară**, cu plata unor despăgubiri.

Astfel, art. 34, art. 40 și art. 52 din OMTI nr. 1286/07.08.2012 statuează: „*La încetarea contractului de închiriere, înainte de sau la termen, locatarul va elibera infrastructura de transport naval de toate bunurile mobile aflate în proprietatea sa. Pentru bunurile imobile care au format obiectul unui program investițional al locatarului, contractele de închiriere vor conține clauze care să stabilească posibilitatea de despăgubire a locatarului, în funcție de natura juridică a acestor bunuri imobile și de disponibilitatea administrației de a le prelua.*”

În consecință, situația juridică a activelor, elemente de suprastructură portuară rezultate în urma programelor investiționale ale locatarilor, urmează a fi stabilită definitiv la încetarea contractelor de închiriere a terenurilor portuare, conform clauzelor contractuale, care reprezintă legea părților.

În perioada 2016-2025, contractele de închiriere a terenului portuar au fost încheiate astfel:

- contractele de închiriere perfectate în perioada 2016-2018 au fost negociate și aprobate de către Consiliul de Administrație în mod individual, având în vedere că OMTI 1286/2012, prin art. 12 lit. d), prevede **clauze orientative** pentru contractul-cadru de închiriere stabilit la nivelul fiecărei administrații. Au existat forme cadru generice, dar în urma negocierilor individuale, aceste forme au suferit modificări, forma finală fiind aprobată individual de către Consiliul de Administrație al CN APM SA.
- contractele de închiriere perfectate începând cu anul 2019 au avut la bază **Contractul-cadru de închiriere negociat de CN APM SA cu operatorii portuari în temeiul art. 40^{^1} din OG nr. 22/1999**, publicat pe site-ul *Companiei*.

Prin OG nr. 22/1999 și OMTI nr. 1286/07.08.2012 nu au fost prevăzute dispoziții exprese, derogatorii, privind modalitatea de intabulare a dreptului de proprietate asupra imobilelor edificate de locatari pe terenul portuar, proprietate publică a statului, în situația în care acestea au format obiectul unui program investițional al locatarului.

Ca urmare, intabularea dreptului de proprietate asupra acestor construcții urmează regulile de publicitate imobiliară prevăzute de Legea nr. 7/1996 a cadastrului și a publicității imobiliare și celelalte prevederi legale incidente.

În contractul-cadru de închiriere, valabil în perioada 2019 – 2025, publicat pe site-ul Companiei, negociat de aceasta cu operatorii portuari în temeiul art. 40¹ din OG nr. 22/1999³, au fost incluse clauze privind drepturile și obligațiile părților privind realizarea programului investițional impus locatarilor, regimul juridic al activelor rezultate în urma acestuia, precum și clauze privind publicitatea imobiliară, după cum urmează:

„Art. 3. DURATA CONTRACTULUI

3.3. ... ii. Îndeplinirea programului investițional. Prin program investițional se înțeleg acele obiective de investiții definite de CN APM în anexa ... a Contractului, a căror realizare se află în sarcina Locatarului (dacă există).”

ART. 6. GARANȚII CONTRACTUALE ...

6.2. Garanția de Bună Execuție a Investiției (Program Investițional)

(1) În vederea garantării executării întocmai de către Locatar a obligațiilor de realizare a investiției, asumate prin prezentul Contract, Locatarul are obligația să constituie în favoarea și la dispoziția CN APM, în termen de maxim 30 (treizeci) zile, după caz, de la obținerea autorizației de construire (când programul investițional vizează edificarea unui/unor bunuri imobile sau lucrări ce necesită o autorizație prealabilă de construire) sau de la semnarea Contractului (când programul investițional vizează alte bunuri decât cele imobile), o garanție de bună execuție a investiției

ART. 7. DREPTURILE ȘI OBLIGAȚIILE PĂRȚILOR

7.1. Obligațiile și drepturile Locatarului

a) se obligă să respecte condițiile speciale prevăzute la art. 8 din Contract; (...)

h) are obligația să restituie terenul la încetarea Contractului din orice motiv, liber de sarcini, urmăriri/pretenții ale unor terțe persoane; (...)

z) Locatarul se obligă să noteze prezentul Contract, într-un termen rezonabil, la OCPI Constanța. CN APM va emite orice acorduri/declarații sunt necesare în acest sens.

7.2. Obligațiile și drepturile Locatarului ...

f) se obligă să întocmească documentația de cadastrare și intabulare a terenului domeniu public transmis spre folosință în baza prezentului Contract. (...)

ART. 8 CONDIȚII DE UTILIZARE A TERENULUI

8.1. Locatarul se obligă să respecte Destinația bunului închiriat respectiv, desfășurarea de activități pentru care trebuie să obțină licențele, permisele și oricare alte avize sau autorizații necesare.

Drepturile de proprietate asupra construcțiilor se vor intabula de către proprietarul/proprietarii construcțiilor respective în condițiile legii.

Atragerea de surse financiare prin credit ipotecar sau altă modalitate de garantare instituită asupra bunurilor imobile edificate pe bunul închiriat, se poate realiza numai cu acordul expres al CN APM. (...)

8.5. Locatarul se obligă să execute pe cheltuiulă proprie sau din surse atrase Programul Investițional în conformitate cu documentația de licitație/ oferta tehnică/financiară (după caz) la care s-a angajat, conform Anexei nr. ... parte integrantă a prezentului Contract.

³ Articolul 40¹

(1) Pentru a asigura transparența și un climat nediscriminatoriu, administrațiile vor elabora proiecte de contracte-cadru de subconcesiune, închiriere sau de prestări servicii și le vor publica pe website-urile proprii spre dezbatere publică.

(2) În termen de 90 de zile de la publicarea proiectelor prevăzute la alin. (1), asociațiile patronale și profesionale, reprezentative și legal constituite, precum și federațiile sindicale reprezentative care își desfășoară activitatea în respectivul port formulează observații/proponeri la proiectul de contract-cadru prevăzut la alin. (1), în vederea definitivării negocierii cu bună-credință a clauzelor acestuia.

(3) Administrațiile au obligația de a publica pe website contractele-cadru, astfel cum au fost negociate potrivit alin. (2).

Locatarul se obligă să predea CN APM documentația tehnică care a stat la baza finalizării construcțiilor.
Art.12. RESTITUIREA TERENULUI ÎNCHIRIAT. REGIMUL JURIDIC AL ELEMENTELOR DE SUPRASTRUCTURĂ – BUNURI MOBILE ȘI BUNURI IMOBILE

12.1 La încetarea Contractului, înainte sau la termen, **Locatarul va preda/va restitui terenul închiriat, liber de orice sarcini, construcții sau bunuri mobile, cu excepția cazului în care CN APM și-a manifestat voința de preluare a bunurilor imobile, conform dispozițiilor din prezentul articol. (...)**

12.3 **Locatorul își poate exprima disponibilitatea de a prelua bunurile imobile construite de Locatar. În acest caz, valoarea de preluare a bunurilor imobile cu privire la care Locatorul își manifestă opțiunea de preluare nu va fi mai mare decât valoarea justă stabilită de un expert independent, autorizat, agreat de ambele părți.**”

Astfel, în mod corespunzător prevederilor art. 34, art. 40 și art. 52 din OMTI nr. 1286/07.08.2012, în contractul-cadru de închiriere au fost prevăzute clauze (12.1 și 12.3) privind **obligăția locatarului de a elibera infrastructura** de transport naval, la încetarea contractului de închiriere, **de toate bunurile imobile care au format obiectul unui program investițional al locatarului**, precum și dreptul administrației de a-și exercita **opțiunea privind preluarea** acestor imobile, cu plata unor despăgubiri.

Ca urmare, regimul juridic definitiv al bunurilor imobile construite de locatar urmează a fi stabilit la încetarea contractului de închiriere a terenului portuar, fie prin desființarea construcției în vederea eliberării infrastructurii de transport naval, fie prin preluarea construcției și înregistrarea definitivă a acesteia în proprietatea privată a *Companiei*.

În contractul-cadru de închiriere a fost prevăzută **clauza 8.1** privind **intabularea** drepturilor de proprietate asupra construcțiilor **de către proprietarul/prorietarii construcțiilor respective în condițiile legii**.

Fără a corobora prevederile clauzei 8.1 cu cele ale clauzelor 12.1 și 12.3 din Contractul-cadru de închiriere, preluate în contractele de închiriere încheiate cu operatorii portuari, imobilele edificate pe terenul public ca urmare a programelor investiționale au fost în mod eronat intabulate definitiv de către operatorii portuari, în proprietatea privată a acestora, cu acordul administrației portuare.

Menționăm că nu a fost efectuată distincția între regimul juridic al construcțiilor realizate în urma programelor investiționale incluse în contractele de închiriere a terenului portuar și regimul construcțiilor (elemente de suprastructură portuară) **deținute de operatorii portuari în proprietate privată în temeiul unui titlu valabil**, cum ar fi de exemplu situația operatorilor portuari prevăzuți la art. II alin. (5) (6¹) și (8) din OUG nr. 86/2007⁴ pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999, aprobată prin Legea nr. 108 din 3 iunie 2010. Aceasta din urmă vizează situația în care, anterior intrării în vigoare a Legii nr. 108/2010, existau terenuri portuare utilizate fără a fi încheiate contracte de închiriere cu operatori economici care dețineau un titlu valabil asupra elementelor de suprastructură portuară.

⁴ Articolul II (5) Pentru terenurile pe care sunt amplasate elemente de suprastructură portuară, care sunt utilizate legal de către operatori economici, și pentru care nu sunt încheiate contracte de subconcesiune sau închiriere la data intrării în vigoare a prezentei legi, administrațiile și utilizatorii sunt obligați să încheie contracte de subconcesiune sau închiriere, pentru terenurile portuare pe care le folosesc în scopul desfășurării activității și care alcătuiesc unitatea funcțională, pentru o durată care nu va depăși durata contractului de concesiune încheiat între minister, respectiv autoritățile administrației publice locale, în calitate de concedenți, și administrații, în calitate de concesionari. (...)

(6¹) În cazul în care elementele de suprastructură aparțin operatorilor economici, valoarea chiriei/redevenței stabilite în contractele de închiriere/subconcesiune a terenurilor portuare ce se vor încheia în conformitate cu prevederile alin. (5) va avea aceeași valoare, pentru aceeași categorie de terenuri, cu chiria/redevența stabilită în contractele prevăzute la alin. (6).

(8) În situația în care utilizatorul prevăzut la alin. (5) va opta pentru încheierea contractului de închiriere, acesta se încheie prin atribuire directă.

În mod similar, în contractele de închiriere perfectate înainte de aprobarea Contractului-cadru negociat cu operatorii portuari, au fost incluse clauze neclare, care au condus la interpretarea eronată și intabularea definitivă a dreptului de proprietate asupra imobilelor rezultate în urma programelor investiționale, deși contractele prevedeau și în aceste cazuri obligația operatorului portuar de a elibera infrastructura la încetarea contractului de închiriere.

Potrivit art. 136 alin. (4) din Constituția României și art. 861 alin. (1) din Codul civil, bunurile din domeniul public sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile.

Raportat la dispozițiile Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții și ale Legii nr. 7/1996 privind cadastrul și publicitatea imobiliară, sunt relevante următoarele aspecte:

- ✓ Potrivit Legii nr. 50/1991, art. 1 alin. (1), executarea lucrărilor de construcții este permisă numai pe baza unei **autorizații de construire la solicitarea titularului unui drept real asupra imobilului – teren**, identificat prin număr cadastral, în cazul în care legea nu dispune altfel.
- ✓ **Autorizația de construire nu conferă un drept real asupra terenului, ci doar dreptul administrativ de a edifica, în condițiile stabilite prin actul de autorizare și titlul de folosință (contract de închiriere).**
- ✓ **Dreptul de proprietate asupra construcțiilor se înscrie în cartea funciară în baza unui certificat de atestare, care să confirme că edificarea construcțiilor s-a efectuat conform autorizației de construire și că există proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, sau, după caz, a unei adeverințe/unui certificat de atestare a edificării construcției (art. 37 alin. (6) din Legea 50/1991).**
- ✓ Potrivit prevederilor art. 37 alin. (1) din Legea 7/1996 privind cadastrul și publicitatea imobiliară, „*Dreptul de proprietate asupra construcțiilor se înscrie în cartea funciară în baza unui certificat de atestare eliberat de autoritatea locală emitentă a autorizației de construire, care să confirme că edificarea construcțiilor s-a efectuat conform autorizației de construire și că există proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, precum și a celorlalte dispoziții legale în materie și a unei documentații cadastrale*”.

Înscrierea în cartea funciară este deci condiționată de respectarea strictă a condițiilor legale, inclusiv de existența unui titlu juridic compatibil cu regimul terenului. În cazul terenurilor din domeniul public, acest titlu nu poate fi unul constitutiv de drept real, ci exclusiv un drept de folosință.

În domeniul portuar, reglementat prin OG nr. 22/1999, modificată și completată prin Legea nr. 235/2017, precum și prin Regulamentul aprobat prin OMTI nr. 1286/2012, este recunoscut dreptul chiriașilor de a realiza investiții, elemente de suprastructură portuară, cu menținerea neafectată a proprietății publice asupra terenului.

În cuprinsul contractului de închiriere încheiat cu locatarii (*pe modelul contractului-cadru*) s-a prevăzut în sarcina chiriașului/locatarului obținerea acordului prealabil din partea administrației CN APM SA, în calitatea sa de concesionar-locator. În acest sens, există și un control prealabil din partea administratorului terenului portuar, bun domeniu public, orice construire a unui bun propriu pe terenul portuar fiind supusă aprobării prealabile în Consiliului Tehnico-Economic din cadrul CN APM SA, neputând fi demarate demersuri vizând obținerea de certificat de urbanism, autorizație de construire etc., fără aceste aprobări prealabile.

Conform contractelor de închiriere încheiate de CN APM SA, în temeiul OG nr. 22/1999 și al Regulamentului aprobat prin OMTI nr. 1286/2012, locatarul edifică construcții pe teren aparținând domeniului public al statului, **dreptul său asupra construcțiilor fiind un drept de folosință temporar, derivat din contract.**

Astfel, dreptul locatarului asupra construcțiilor edificate pe terenuri aparținând domeniului public portuar este afectat de o **condiție rezolutorie**, în sensul art. 1399 și art. **1401 Cod civil**, constând în încetarea titlului de folosință asupra terenului.

„Articolul 1.399 Obligația condițională

Este afectată de condiție obligația a cărei eficacitate sau desființare depinde de un eveniment viitor și nesigur. (...)

Articolul 1.401 Condiția rezolutorie

(1) Condiția este rezolutorie atunci când îndeplinirea ei determină desființarea obligației.

(2) Până la proba contrară, condiția se prezumă a fi rezolutorie ori de câte ori scadența obligațiilor principale precedă momentul la care condiția s-ar putea îndeplini.”

Îndeplinirea condiției rezolutorii produce efecte retroactive, desființând dreptul, locatarul nu are vocație la menținerea unui drept opozabil erga omnes, orice „drept” asupra construcției este subordonat și temporar.

Regulamentul aprobat prin OMTI nr. 1286/2012 (prevederi relevante domeniului portuar) stabilește că, la încetarea contractului de închiriere, locatarul are obligația de a preda terenul liber de orice sarcini, iar **CN APM SA va decide fie preluarea construcțiilor**, cu sau fără despăgubiri, **fie nepreluarea acestora, cu obligația locatarului de a le desființa**.

Astfel, OG 22/1999, modificată și completată prin Legea 235/2017 și Regulamentul aprobat prin OMTI nr.1826/2012, permit realizarea de investiții de către operatori, consacră caracterul accesoriu și necondiționat al construcțiilor față de contractul de închiriere, **dar impun reglementarea expresă a duratei, a regimului construcțiilor la încetarea contractului și a obligațiilor de predare a terenurilor/bunuri publice din domeniul portuar**.

Cu referire la înscrierile efectuate în CF a terenului – domeniu portuar, precizăm că: terenul este intabulat în CF pe numele Statului Român, este înscris administratorul MTI și este înscris de asemenea contractul de concesiune și calitatea de concesionar a CN APM SA. În egală măsură, este notat contractul de închiriere teren, în temeiul căruia operatorul portuar are dreptul/obligația de edificare a bunului imobil în speță.

Contractele analizate în cadrul prezentei misiuni de audit prevăd obligația chiriașului ca, la încetarea raportului contractual, să predea terenul liber de sarcini, precum și opțiunea locatarului de a prelua investiția cu despăgubiri. În situația în care locatarul nu își exercită această opțiune, chiriașul este obligat să desființeze construcția și să elibereze terenul.

Ca urmare, bunurile imobile edificate de locatari pe domeniul portuar **au un regim juridic provizoriu, care stabilește folosința operatorilor portuari doar pentru perioada existenței contractelor de locațiune**.

Deși **intabularea reprezintă înscrierea cu caracter definitiv a unui drept real imobiliar** în cartea funciară (*art. 7 alin. (1) din Ordinul ANCPI nr. 600/08.02.2023*), ceea ce nu este cazul în situația analizată, **acordurile CN APM SA Constanța eliberate locatarilor pentru înscrierea la OCPI Constanța a construcțiilor edificate de aceștia pe terenurile publice închiriate, nu prevăd condiția sub care se constituie dreptul chiriașilor asupra investițiilor/construcțiilor, respectiv o înscriere temporară/provizorie în cartea funciară**, înscriere care să producă efecte sub condiții, doar pentru perioada existenței contractelor de locațiune, așa cum stipulează **art. 882 alin. (1)** din Legea nr. 287/17.07.2009 privind Codul civil, prevederile **art. 14 și art. 15** din Ordinul ANCPI nr. 700/09.07.2014 privind aprobarea Regulamentului de avizare, recepție și înscriere în evidentele de cadastru și carte funciară, precum și ale **art. 9 și art. 10** din Ordinul ANCPI nr. 600/08.02.2023.

Totodată, **în cadrul acordurilor verificate**, emise de CN APM SA pentru înscriere la OCPI Constanța, **nu sunt menționate contractele de închiriere și valabilitatea acestora**.

De asemenea, din documentele verificate, s-a constatat că în Cartea Funciară a construcției nu este notat contractul de închiriere și valabilitatea acestuia. Actele administrative invocate de OCPI Constanța în încheierea de intabulare și care au stat la baza înscrierii în cartea funciară a dreptului de proprietate pe numele Locatarului (spre exemplificare: Încheierea nr. 98106/30.06.2021 pentru operatorul PREDILECT CARGO SRL), nu au inclus și contractul de închiriere, cu perioada de valabilitate a acestuia.

Cu toate că în cuprinsul acordurilor eliberate de CN APM SA există mențiunea: „după înscrierea construcției, vă rugăm să ne transmiteți o copie completă după documentația recepționată de OCPI Constanța, după încheiere și extrasul de CF”, auditul reține că entitatea nu s-a asigurat de corectitudinea înscrierii construcțiilor la CF, prin neurmărirea documentației de intabulare eliberată ulterior de OCPI operatorilor portuari solicitanți.

Neexercitarea acestei forme de control, a condus la existența unor situații privind **intabularea dreptului de proprietate asupra unor construcții care nu au făcut obiectul acordului de înscriere la OCPI Constanța, eliberat de CN APM SA, nu au făcut obiectul investiției specificată în certificatul de urbanism, nu au fost autorizate prin autorizația de construcție și nici nu au fost supuse recepției de către comisia constituită în acest sens.**

Totodată, prin clauzele contractuale este stabilit dreptul locatarilor de a atrage surse financiare prin **credit ipotecar** asupra bunurilor imobile edificate pe terenul portuar, **unii dintre aceștia obținând credite ipotecare de la diferite instituții financiare, cu acordul scris expres al CN APM SA, ipotecile fiind înscrise în cartea funciară a imobilului.**

În condițiile în care înscrierea în cartea funciară a drepturilor reale imobiliare asupra imobilelor edificate s-a efectuat cu caracter definitiv, pe numele operatorilor portuari, **înscrierea ipotecilor în cartea funciară nu s-a realizat în condițiile art. 2.367 Cod civil**, potrivit căruia „*cel ce are asupra bunului un drept anulabil ori afectat de o condiție nu poate consimți decât o ipotecă supusă aceleiași nulități sau condiții.*”

Aspectele de mai sus au rezultat în urma analizei următoarelor contracte de închiriere încheiate de CN APM SA cu operatorii portuari:

1) Contractul CNAPM-06248-1DP-05/41073/06.11.2015, încheiat cu LIFE LOGISTICS SRL

Obiectul contractului îl reprezintă dreptul de folosință temporară a terenului liber de construcții, categorie de teren stabilită prin art. 2 lit. a) din OMTI 1286/2012, în suprafață totală de 8.488,33 mp. Durata contractului este de **5 ani**, cu posibilitatea prelungirii o singură dată, pentru o perioadă ce nu va putea depăși 10 ani, numai în „*situația în care Locatarul și-a îndeplinit toate obligațiile esențiale, programul investițional asumat, precum și clauza minimă de performanță (după caz)*”. Prin AA nr. 6/42497/04.11.2020 s-a efectuat prelungirea cu 10 ani a termenului de valabilitate a contractului, conform art. 3.3, până la **05.11.2030**.

La **art. 8.2** din contract s-a prevăzut obligația locatarului de a executa pe cheltuială proprie sau din surse atrase **Programul investițional**, conform *Anexei nr. 4* la contract, constând în **realizare platformă betonată pentru depozitare mărfuri containerizate**, cu termen de realizare 12 luni de la obținerea autorizației de construire.

Art. 8.2 dă **dreptul locatarului să intabuleze dreptul de proprietate al construcției doar pentru perioada de valabilitate a contractului**, iar **atragera de surse financiare prin credit ipotecar sau altă modalitate, să se realizeze numai cu acordul expres al CN APM SA (în cazul acestui contract nu a fost cazul de acord de ipotecă)**⁵.

⁵ Art. 8.2. „Locatarul poate să intabuleze dreptul de proprietate al construcției doar pentru perioada existenței prezentului Contract, iar atragera de surse financiare prin credit ipotecar sau altă modalitate se poate realiza numai cu acordul expres al CN APM.”

Pentru realizarea programului investițional, stabilit prin *Anexa nr. 4* la contractul de închiriere, Locatarul depune la CN APM SA documentația tehnică elaborată de IPTANA SA, iar după avizul CTE, **Compania solicită UATM Constanța eliberarea documentelor de urbanism necesare edificării investiției.**

Urmare Adresei CN APM SA nr. 22628/12.02.2016, Primăria Constanța eliberează *Certificatul de Urbanism nr. 849/15.03.2016*, iar urmare solicitării nr. 77442/23.05.2016, *Autorizația de construire nr. 1076/01.06.2016* pentru executarea lucrărilor de construire pentru **amenajare platformă betonată pentru depozitare mărfuri, gard împrejmuire, barieră de acces**, în valoare de 2.935.509 lei, pentru investitor LIFE LOGISTICS SRL.

În baza *Procesului Verbal de Recepție la terminarea lucrărilor nr. 968/07.11.2016*, în data de 29.09.2016 este recepționată investiția în valoare de 2.160.587,31 lei, fără TVA, comisia de recepție fiind constituită din reprezentanții LIFE LOGISTICS SRL, în calitate de investitor, UATM Constanța, CN APM SA, dirigințele de șantier, IPTANA SA – proiectantul investiției și METAL COM INOX SRL – executantul lucrării.

Prin **Încheierea nr. 75098/09.07.2018** este intabulat dreptul de proprietate asupra construcției *Platformă betonată depozitare mărfuri, în suprafață desfășurată de 8.488 mp*, în favoarea LIFE LOGISTIC SRL, sub B.1 din CF 246757 a UAT Constanța, se descrie construcția C10 în partea A.1 a CF 246757-C10, număr de carte funciară modificat prin Încheierea 55870/12.04.2023 în CF 257523.

Actele administrative care au stat la baza înscrierii de către OCPI Constanța a dreptului de proprietate pe numele Locatarului, enunțate în încheierea de intabulare, sunt:

- Autorizația de construire nr. 1076/01.06.2016;
- Procesul Verbal de Recepție la terminarea lucrărilor nr. 968/07.11.2016;
- Contractul de închiriere nr. CNAPM-06248-1DP-05/41073/06.11.2015;
- Certificatul de atestare a edificării construcției nr. R 49376/13.04.2018, **eliberat de**

UATM Constanța pe numele LIFE LOGISTICS SRL, pentru înscrierea construcției în CF, în condițiile art. 37 alin. (1) din Legea cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996, prin care UATM Constanța „confirmă că pe terenul situat în Constanța, incintă Port – Constanța Sud, parcela N1, N2, înscris în cartea funciară a localității Constanța sub numărul 246757, număr cadastral 246757, există o **construcție proprietatea LIFE LOGISTIC SRL**, pentru care au fost autorizate următoarele lucrări: *amenajare platformă betonată pentru depozitare mărfuri, gard împrejmuire, barieră de acces, finalizate în anul 2016.*”, fără alte precizări referitoare la regimul juridic al terenului, la contractul de închiriere și valabilitatea acestuia;

- Acordul de intabulare nr. 5841/01.02.2018, eliberat locatarului de CN APM SA, în temeiul prevederilor art. 8.2 din contractul de închiriere, prevede următoarele:

„*suntem de acord cu înscrierea în cartea funciară a construcției Platformă betonată depozitare mărfuri din Portul Constanța – incinta 1 SZL, pe care o dețineți aflată în proprietatea Dvs.*

Dreptul de proprietate asupra terenului este intabulat pe numele Statului Român, iar dreptul de proprietate asupra construcției aflate pe teren se va înscrie pe numele LIFE LOGISTICS SRL.”

Acordul **precizează** și următoarele: „*după înscrierea construcției, vă rugăm să ne transmiteți o copie completă după documentația recepționată de OCPI Constanța, după încheiere și extrasul de CF*”

În concluzie, **Acordul CN APM SA de intabulare a construcției nu este eliberat pentru o înscriere temporară/provizorie în cartea funciară, care produce efecte sub condiții, doar pentru perioada existenței contractului de închiriere, contractul de închiriere și valabilitatea acestuia nefiind invocat în cadrul acordului.**

2) Contractul nr. CNAPM-08258-1DP-01/41451/02.11.2017, încheiat cu PREDILECT CARGO SRL

Obiectul contractului constă în transmiterea, în schimbul unei plăți lunare denumite chirie a dreptului de folosință temporară a terenului liber de construcții în suprafață totală de 3.601,94 mp (parcela M1) teren domeniu public, situat în Portul Constanța, sector Sud, având nr. de inventar MF 882233141, cu nr. CAD 246757, înscris în CF 246757 în proprietatea publică a statului român. Durata contractului: 10 ani, cu posibilitatea prelungirii o singură dată, pentru o perioadă ce nu va depăși 10 ani.

Art. 8.2 din contract stabilește obligația locatarului de a executa pe cheltuială proprie sau din surse atrase **Programul investițional**, conform *Anexei nr. 4* la contract, constând în **amenajarea parcelei M1 în vederea dezvoltării zonei, constând în edificarea platformei și/sau construire spații depozitare, spații administrative etc.**, cu termen de realizare 36 luni de la data semnării Procesului Verbal de predare-primire a terenului, respectiv 08.11.2020 .

Art. 8.2 dă **dreptul locatarului să intabuleze dreptul de proprietate al construcției doar pentru perioada de valabilitate a contractului**, iar **atragera de surse financiare prin credit ipotecar** sau altă modalitate, să se realizeze **numai cu acordul expres al CN APM SA** (în cazul acestui contract nu a fost cazul de acord de ipotecă).

Pentru realizarea programului investițional, stabilit prin *Anexa nr. 4* la contractul de închiriere, Locatarul depune la CN APM SA documentația tehnică, iar după avizul favorabil al CTE, *Compania* solicită UATM Constanța eliberarea documentelor de urbanism necesare edificării investiției.

Urmare Adresei CN APM SA nr. 94138/07.06.2018, Primăria Constanța eliberează *Certificatul de Urbanism nr. 2595/11.07.2018*, iar urmare solicitării nr. 77442/23.05.2016, *Autorizația de construire nr. 1624/25.09.2019* pentru executarea lucrărilor de construire pentru **amenajare platformă, construire Corp 1 – hală metalică parter cu destinația depozit și Corp 2 – construcție metalică P+1E cu destinația de spațiu depozitare la parter și spațiu birou la etaj**, pentru investitor PREDILECT CARGO SRL, în valoare de **1.314.975,50 lei**.

În baza *Procesului Verbal de Recepție la terminarea lucrărilor nr. 109/16.02.2021*, în data de **12.02.2021** este recepționată investiția în valoare de 3.125.170,66 lei, fără TVA, comisia de recepție fiind constituită din reprezentanții PREDILECT CARGO SRL, în calitate de investitor, UATM Constanța, CN APM SA, reprezentant ISC Constanța, dirigintele de șantier, reprezentanții proiectantului investiției și ai executantului lucrării. În PV recepție, comisia menționează la pct. 6.1 Capacități fizice realizate, pe lângă investiția autorizată, respectiv Corp C1, Corp C2, Platformă betonată și **Containere parter, cu destinația de vestiare cu grupuri sanitare și birouri**, lucrări care nu sunt prinse în autorizația de construire și în certificatul de urbanism, dar nici în *Anexa 4 la PVRTL 109/16.02.2021* privind lucrările de construire și montaj supuse recepției de către comisie.

Prin **Încheierea nr. 98106/30.06.2021**, în data de **23.11.2021** este intabulat dreptul de proprietate **asupra tuturor construcțiilor**, nu numai asupra construcțiilor autorizate, în favoarea PREDILECT CARGO SRL, sub B.1 din CF 246757 a UAT Constanța, astfel:

246757-C14 Hală depozitare parter, în S construită la sol = 590 mp;

246757-C15 Hală depozitare + birouri P+1, în S construită la sol = 581 mp;

246757-C18 Platformă, în S construită la sol = 1728 mp;

246757-C16 Container birou, în S construită la sol = 18 mp;

246757-C17 Container vestiar + grup sanitar, în S construită la sol = 27 mp;

Actele administrative care au stat la baza înscrierii de către OCPI Constanța a dreptului de proprietate pe numele Locatarului, enunțate în încheierea de intabulare, constau doar în:

- Certificatul de atestare a edificării construcțiilor nr. R 28105/18.02.2021, **eliberat de UATM Constanța pe numele PREDILECT CARGO SRL**, pentru înscrierea construcțiilor în CF 246757, în condițiile art. 37 alin. (1) din Legea cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996, singurul certificat dintre cele verificate care precizează în cuprins că terenul pe care este edificată construcția se află în administrarea CN APM SA, fără nicio altă precizare privind regimul juridic al terenului, contractul de închiriere și valabilitatea acestuia;

- Acordul nr. 28278/29.06.2021, eliberat locatarului de CN APM SA, în temeiul prevederilor art. 8.2 din contractul de închiriere, care este pentru „*înscrierea în CF a construcțiilor pe care le dețineți în proprietate în Portul Constanța – incinta 1A:*

- Hală depozitare – parter, S=590 mp
- Hală depozitare – parter + etaj, S = 581 mp
- Platformă, S=1728 mp

Dreptul de proprietate asupra terenului este intabulat pe numele Statului Român, iar dreptul de proprietate asupra construcțiilor aflate pe teren se va înscrie pe numele PREDILECT CARGO SRL.”

Acordul mai **precizează**: „*după înscrierea construcțiilor, vă rugăm să ne transmiteți o copie completă după documentația recepționată de OCPI Constanța, după încheiere și extrasul de CF”.*

În concluzie, **Acordul CN APM SA de intabulare a construcției nu este eliberat pentru o înscriere temporară/provizorie în cartea funciară, care produce efecte sub condiții, doar pentru perioada existenței contractului de închiriere, contractul de închiriere și valabilitatea acestuia nefiind invocat în cadrul acordului.**

Totodată, foarte important este și faptul că **acordul Companiei nu este pentru înscrierea celor 2 containere**, care nu fac obiectul autorizării și nici nu au fost supuse recepției de către comisia constituită în acest sens. **Cu toate acestea, OCPI Constanța a intabulat în CF 246757-C16 și CF 246757-C17 cele două containere.**

De asemenea, actele administrative care au stat la baza înscrierii de către OCPI a dreptului de proprietate pe numele Locatarului, enunțate în Încheierea nr. 98106/30.06.2021, **nu au inclus și Contractul de închiriere nr. CNAPM-08258-1DP-01/41451/02.11.2017.**

3) Contractul nr. CNAPM-00002-1DP-01/13389/10.04.2017, încheiat cu UMEX SA

Contractul de Închiriere nr. CNAPM-0002-IDP-01, înregistrat la CN APM SA sub nr. 13389/10.04.2017 a fost încheiat în temeiul OG nr. 22/1999 și a OMTI nr. 1286/2012, precum și a Hotărârii Consiliului de Administrație al CN APM SA nr. 16/23.09.2016.

Obiectul contractului constă în transmiterea, în schimbul unei plăți lunare, sub forma chiriei, a:

A) dreptului de folosință temporară a 147.555,80 mp, teren aparținând domeniului public situat în Portul Constanța, sector nord, având nr. CAD 222953, 798/25, 798/26, 798/27, înscrise în CF 222953, 341, 339, 340. a localității Constanța, denumită „*teren*”, din care:

a) teren amenajat cu bunurile imobile ale Locatarului încadrat în categoria de terenuri menționate la art. 2 lit. b) din OMTI 1286/2012, în suprafață totală de 65.990 mp aferent elementelor de suprastructură (platforme și magazine) amplasate pe teren, aflate în proprietatea privată a CN APM SA.

b) teren amenajat cu bunurile imobile ale Locatarului încadrat în categoria de terenuri menționate la art. 2 lit. c) din OMTI nr.1286/2012, în suprafață totală de 79.168,80 mp, teren aferent elementelor de suprastructură (căi rulare macarale, platforme, depozite, magazie și alte bunuri) aflate în proprietatea privată a Locatarului.

c) teren amenajat cu bunurile imobile ale Locatarului încadrat în categoria de terenuri menționate la art. 2 lit. b) din OMTI nr.1286/2012, în suprafață de 2.397 mp, aferent platformei din Clin vest dana 44 (la vest de depozitul de piei, amplasată pe teren, platformă care face obiectul unui litigiu patrimonial aflat pe rolul instanțelor de judecată).

B) dreptului de utilizare neexclusivă a tuturor bunurilor de interes comun din Portul Constanța, incluzând: căi de acces pietonale, pasarele, spații verzi, pasaje, trotuare, ș.a
Durata contractului este până la data de **31.12.2045**.

Clauzele privind **intabularea drepturilor de proprietate asupra construcțiilor edificate conform programului investițional, sau ca investiții realizate suplimentar de Locatar, în condițiile legii**, sunt prevăzute la **pct. 8.1. din contractul de închiriere nr. CNAPM-00002-IDP-01**.⁶

Prevederile referitoare la **programul investițional** sunt consemnate la **pct. 8.3 din contract**, respectiv: „*Locatarul se obligă ca până cel târziu la data de 30.06.2021 să execute pe cheltuială proprie sau din surse atrase Programul investițional în imobilizări corporale și utilaje și echipamente cu specific portuar, pe care locatarul le va declara la SPIT în vederea impozitării, în valoare de minim 15.000.000 lei. Neîndeplinirea programului investițional din culpa proprie a Locatarului va conduce la executarea garanției de bună execuție a investiției, constituită conform art. 6.2 din acest Contract, precum și la rezilierea de plin drept a Contractului, dacă părțile nu agreează altfel, cu plata de daune sau despăgubiri dovedite prin documente justificative.*”

Cu privire la înscrierea în cartea funciară a imobilelor rezultate în urma programului investițional, auditul reține că CN APM SA Constanța a transmis către UMEX SA și spre știința OCPI CONSTANȚA, acordul cu privire la „**înscrierea în cartea funciară, pe durata de valabilitate a contractului de închiriere, a construcțiilor pe care le dețineți în proprietate în portul Constanța – Sector Nord-D44**”, conform extrasului din **Adresa nr. 23626/24.05.2023**.

Deși, în cuprinsul **art.8.1. din contractul de închiriere nr.CNAPM-00002-IDP-01**, CN APM SA a stabilit că „**își exprimă în mod expres acordul pentru intabularea în Cartea Funciară a dreptului de proprietate a Locatarului asupra construcțiilor pe care le va edifica pe Teren, în baza unei înscrieri provizorii, potrivit Art.898 din Codul Civil și a oricăror alte prevederi aplicabile**”, în fapt, s-a constatat că celelalte aspecte transmise prin adresa menționată anterior nu au mai făcut trimitere la înscrierea provizorie a construcțiilor edificate pe teren, după cum urmează:

„*Terenul aferent acestor construcții este bun care alcătuiește domeniul public de interes național, concesionat companiei noastre, iar proprietar este Statul Român. Terenul are nr. cadastral 257160 și este înscris în Cartea Funciară nr.257160.*

Dreptul de proprietate asupra terenului este intabulat pe numele Statului Român, iar dreptul de proprietate asupra construcțiilor aflate pe teren se va înscrie pe numele SC UMEX SA.

Menționăm faptul că pe amplasamentul construcțiilor mai sus enumerate, există construcții deja intabulate (platforme: nr. CAD 257161-C15 și nr. CAD 257160-C16) și, de asemenea, în documentația transmisă: C562 se suprapune cu C565.

După înscrierea construcțiilor, vă rugăm să ne transmiteți o copie completă după documentația recepționată de OCPI Constanța, după Încheierea și Extrasul de Carte Funciară.”

Deși acordul CN APM SA Constanța a fost emis **pe durata de valabilitate a contractului de închiriere**, OCPI Constanța a procedat la **înscrierea definitivă** a dreptului de proprietate privată asupra acestor construcții în cartea funciară.

⁶ **“8.1. Locatarul se obligă să respecte Destinația bunului închiriat conform Art.2.4. din Contract, pentru care trebuie să obțină licențele, permisele și oricare alte avize sau autorizații necesare. (...) Locatarul poate să intabuleze dreptul de proprietate al construcțiilor edificate pe Teren doar pentru perioada existenței prezentului Contract. În acest sens, CNAPM își exprimă în mod expres acordul pentru intabularea în Cartea Funciară a dreptului de proprietate a Locatarului asupra construcțiilor pe care le va edifica pe Teren, în baza unei înscrieri provizorii, potrivit Art.898 din Codul Civil și a oricăror alte prevederi aplicabile.”**

Chiar dacă în acordul cu privire la înscrierea în cartea funciară a fost solicitată „o copie completă după documentația recepționată de OCPI Constanța”, CN APM SA Constanța nu s-a asigurat de corectitudinea înscrierii construcțiilor la Cartea Funciară, constatându-se că nu a fost urmărită documentația de intabulare eliberată de OCPI operatorului portuar solicitant.

Pe de altă parte, la art. 8.1 din Contractul de închiriere încheiat de CN APM SA cu UMEX SA s-a prevăzut: „garantarea unor contracte de finanțare prin credit ipotecar asupra construcțiilor situate pe Teren se poate realiza numai cu acordul expres al CN APM, acord care nu poate fi refuzat în mod nerezonabil. Locatarul va proceda la înscrierea acestora în Cartea Funciară tot sub forma unei înscrieri provizorii.”

În perioada 2022-2023, CN APM SA a emis trei acorduri de ipotecă (Acordul nr. 416/14.01.2022; Acordul nr. 9066/18.08.2023 și Acordul nr. 12676/08.11.2023) cu privire la constituirea ipotecii asupra unor imobile (construcții), edificate de operatorul portuar pe domeniul portuar închiriat.

În cazul acordului de ipotecă nr. 416/14.01.2022 încheiat cu UMEX SA, în temeiul **art. 8.1 din Contractul de închiriere domeniu portuar nr. CN APM – 00002- IDP-01/10.04.2017**, acesta a fost emis cu privire la constituirea ipotecii asupra următorului imobil aflat în patrimoniul UMEX SA: „**construcție magazie mărfuri generale pe teren domeniu public al statului, aflat în concesiunea CN APM SA**”, imobil care face parte din programul investițional asumat prin contractul de închiriere, în valoare de 15.000.000 lei.

Din documentele puse la dispoziția echipei de audit, s-a constatat că CN APM SA a recepționat lucrările de construcții aferente investiției „Construire magazie mărfuri generale” ale investitorului UMEX SA, conform **Procesului Verbal de Recepție la Terminarea Lucrărilor nr.1023/13.11.2020 și Adresei transmisă de UMEX SA, înregistrată la CN APM SA Constanța sub nr.13858/16.03.2021.**

În cuprinsul Acordului de ipotecă dat de CN APM SA s-a precizat că: la constituirea ipotecii se va avea în vedere faptul că aceasta se instituie pe durata exercitării dreptului de proprietate de către UMEX SA, conform art. 7.1 li. v) și art. 12 din contractul de închiriere nr. CNAPM-00002-IDP-01/10.04.2017.

Totodată, se precizează în mod expres în **Acordul de ipotecă** faptul că **CN APM SA**, în calitate de concesionar asupra terenului pe care se află amplasat imobilul (conform contractului de concesiune încheiat cu Ministerul Transporturilor), **este de acord cu privire la constituirea ipotecii asupra bunului menționat, proprietate privată a societății UMEX SA, pe durata valabilității contractului de închiriere nr. CNAPM-00002-IDP-01/10.04.2017.**

O altă prevedere cu implicații juridice, stipulată în cuprinsul Acordului de ipotecă nr. 416/14.01.2022 face referire la următoarea situație:

„În cazul în care AGENȚIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE FISCALĂ execută ipoteca constituită asupra bunului proprietatea UMEX SA, adjudecătorul construcțiilor are obligația de a încheia cu CN APM SA CONSTANȚA un contract prin care își va însuși și va prelua în mod necondiționat toate clauzele din contractul de închiriere nr. CNAPM-00002-IDP-01/10.04.2017 și actele adiționale /anexele la acesta.

Acordul de rang II a fost emis în scopul de a ipoteca aceste construcții în favoarea Administrației Naționale de Administrarea Fiscală de către UMEX SA, urmare solicitării nr. 52209/09.12.2021.

În cazul încetării sau rezilierii contractului de închiriere nr. nr. CNAPM-00002-IDP-01/10.04.2017, garanția/ipoteca imobiliară de rang II constituită devine nulă de drept la data încetării/rezilierii.”

Având în vedere că instituția financiară care i-a acordat creditul operatorului portuar și-a înscris în cartea funciară **dreptul de ipotecă asupra bunurilor ipotecate, inclusiv asupra chiriilor prezente și viitoare produse de imobile, a fost generat riscul ca imobilele în cauză să nu mai producă venituri din activitatea portuară pentru CN APM SA Constanța**, în situația nedorită în care operatorul intră în incapacitate de plată.

În acest sens, auditul reține că, în cadrul procedurii de emitere a acordului de ipotecă, **CN APM SA nu s-a protejat din perspectiva diminuării riscurilor patrimoniale**, în sensul solicitării unui certificat fiscal operatorului portuar, prin care să se ateste lipsa datoriilor.

Acest aspect este motivat de faptul că, în situația în care operatorul portuar are datorii fiscale, ANAF poate:

- institui sechestrul asupra construcțiilor;
- avea rang prioritar față de ipoteca creditorului privat;
- declanșa executarea silită, cu impact direct asupra continuității activității portuare, contractului de închiriere și intereselor statului/companiei naționale.

4) Contractul nr. CNAPM-01879-IDP-01/07.04.2020, încheiat cu SILOTRANS SRL

Contractul nr. **CNAPM – 01879 – IDP – 01**, înregistrat la CN APM SA sub nr. **16240/07.04.2020**, a fost încheiat între CN APM SA Constanța, în calitate de LOCATOR și societatea **SILOTRANS SRL – în calitate de LOCATAR**, în temeiul **OG nr. 22/1999**, completată și modificată de Legea nr. 235/2017 și **OMTI nr. 1286/2012**.

Prin **Programul investițional** prevăzut în **Anexa nr. 5 la contract**, SILOTRANS SRL s-a obligat să execute pe cheltuiala proprie sau din surse atrase, investiții constând în: echipamente/instalații pentru modernizarea terminalului de cereale, în valoare de **6.157.000 lei**, pe durata a 5 ani de la predarea – primirea terenului domeniu public pe bază de proces verbal.

Precizăm că și în cazul acestui operator portuar s-a constatat că prin **Adresa nr. 34137/10.08.2021**, CN APM SA a transmis atât către SILOTRANS SRL, cât și către OCPI CONSTANȚA, informarea cu privire la acordul companiei referitor la înscrierea în Cartea Funciară a construcțiilor în proprietatea SILOTRANS SRL, pe care operatorul portuar le deține în Portul Constanța – Mol 1 S, **suprafața totală a construcțiilor fiind de 8.353 mp**, notate de la C1 la C79.

În cuprinsul adresei se precizează că: *„Terenul aferent acestor construcții este bun care alcătuiește domeniul public de interes național concesionat Companiei noastre, iar proprietar este Statul Român. Terenul are nr. cadastral 222953 și este înscris în cartea funciară nr. 222953. Dreptul de proprietate asupra terenului este intabulat pe numele Statului Român, iar dreptul de proprietate asupra construcțiilor aflate pe teren se va înscrie pe numele SILOTRANS SRL Constanța.”*

S-a constatat că nu a fost specificat caracterul provizoriu aferent dreptului de proprietate asupra construcțiilor edificate pe domeniul public al statului.

Cauzele și împrejurările care au condus la apariția abaterii:

Neincluderea unor clauze contractuale clare privind regimul juridic al bunurilor realizate prin programul investițional, respectiv privind dreptul de înscriere la OCPI Constanța a bunurilor imobile realizate de locatari prin programul investițional, precum și neexercitarea controlului de către administrația portuară asupra corectitudinii înscrierilor în cartea funciară.

Actele normative încălcate:

- **Legea nr. 287/17.07.2009 privind Codul civil**, prevederile art. 876 alin. (1) și (2), art. 881 alin. (1) și alin. (2), art. 882 alin. (1), art. 888, art. 1399, art. 1401, art. 2367
Art. 876 Scopul și obiectul cărții funciare
(1) Cartea funciară descrie imobilele și arată drepturile reale ce au ca obiect aceste bunuri.

(2) În cazurile prevăzute de lege **pot fi înscrise în cartea funciară și alte drepturi**, fapte sau raporturi juridice, dacă au legătură cu imobilele cuprinse în cartea funciară.

Art. 881 Felurile înscrierilor

(1) Înscrierile sunt de 3 feluri: intabularea, înscrierea provizorie și notarea.

(2) Intabularea și înscrierea provizorie au ca obiect drepturile tabulare, iar **notarea se referă la înscrierea altor drepturi**, acte, fapte sau raporturi juridice **în legătură cu imobilele cuprinse în cartea funciară**.

Art. 882 Înscrierea drepturilor reale afectate de modalități

(1) Drepturile reale **sub condiție suspensivă sau rezolutorie nu se intabulează**. Ele se pot însă înscrie provizoriu.

Art. 888 Condiții de înscriere

Înscrierea în cartea funciara se efectuează în baza înscrisului autentic notarial, a hotărârii judecătorești rămasă definitivă, a certificatului de moștenitor sau în baza unui alt act emis de autoritățile administrative, în cazurile în care legea prevede aceasta.

Art. 1399 Obligația condițională

Este afectată de condiție obligația a cărei eficacitate sau desființare depinde de un eveniment viitor și nesigur. (...)

Art. 1401 Condiția rezolutorie

(1) Condiția este rezolutorie atunci când îndeplinirea ei determină desființarea obligației.

(2) Până la proba contrară, condiția se prezumă a fi rezolutorie ori de câte ori scadența obligațiilor principale precedă momentul la care condiția s-ar putea îndeplini.

Art. 2367 Ipoteca unui drept anulabil sau **condițional**.

Cel ce are asupra bunului un drept anulabil ori afectat de o condiție nu poate consimți decât o ipotecă supusă aceleiași nulități sau condiții.

- **Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/13.03.1996**, prevederile art. 1 și art. 24 alin. (1) și alin. (2)

Art. 1 (1) Cadastrul și cartea funciară formează un sistem unitar și obligatoriu de evidență tehnică, economică și juridică, de importanță națională, a tuturor imobilelor de pe întregul teritoriu al țării. Scopul acestui sistem este:

a) determinarea informațiilor tehnice, economice și juridice referitoare la imobile;

b) asigurarea publicității drepturilor reale imobiliare, a drepturilor personale, a actelor și faptelor juridice, precum și a oricăror altor raporturi juridice, prin cartea funciară;

Art. 24

(1) Înscrierile în cartea funciară sunt: intabularea, înscrierea provizorie și notarea.

(2) Cazurile, condițiile și regimul juridic al acestor înscrieri sunt stabilite de Codul civil, iar procedura de înscriere în cartea funciară, de prezenta lege și de regulamentul aprobat prin ordin cu caracter normativ al directorului general al Agenției Naționale.

- **ORDIN ANCPI nr. 600/08.02.2023** pentru aprobarea Regulamentului de recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară, prevederile art. 7 alin. (1), alin. (2), alin. (4), art. 9, art. 10, art. 12 alin. (1)

Art. 7 (1) **Intabularea** este înscrierea **cu caracter definitiv** a unui drept real imobiliar în cartea funciară.

(2) Drepturile reale imobiliare prevăzute de lege, respectiv: dreptul de proprietate privată, dezmembrămintele acestuia și alte drepturi cărora legea le conferă acest caracter, dreptul de proprietate publică și drepturile reale corespunzătoare acestuia și drepturile reale de garanție, vor fi intabulate în cartea funciară, la cerere sau din oficiu, după caz, devenind drepturi tabulare în înțelesul legii.

(4) După deschiderea cărții funciare, obiectul intabulării sau înscrierii provizorii îl poate constitui întregul imobil sau o cotă- parte determinată din acesta.

Art. 9 **Înscrierea provizorie** este acel tip de înscriere în cartea funciară care produce efecte sub condiții și în măsura justificării ei.

Art. 10 Dispozițiile art. 7 alin. (2) se aplică în mod corespunzător și **înscrierii provizorii**.

Art. 12 (1) **Notarea** este înscrierea prin care drepturile, altele decât drepturile tabulare, actele, faptele juridice ori raporturile juridice, în legătură cu imobilele din cartea funciară devin opozabile față de terți sau sunt înscrise cu efect de informare.

- **ORDIN ANCPI nr. 700/09.07.2014** pentru aprobarea Regulamentului de avizare, recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară, prevederile art. 14, art. 15, art. 16
Art. 14 **Înscrierea provizorie** este acel tip de înscriere în cartea funciară care produce efecte sub condiția și în măsura justificării ei.

Art. 15 Dispozițiile art. 12 alin. (2) se aplica în mod corespunzător și înscrierii provizorii.

Art.16 Justificarea înscrierilor provizorii se face, la cerere, cu excepția cazului în care legea prevede expres altfel, ori **dacă aceasta este condiționată de justificarea unei alte înscrieri provizorii**, situație în care justificarea acestei din urmă înscrieri va atrage justificarea din oficiu a celeilalte înscrieri.

- **Legea nr. 50/29.07.1991** privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, prevederile art. 1 alin. (1) coroborat cu art. 37 alin. (6):

Art. 1 (1) Executarea lucrărilor de construcții este permisă numai pe baza unei autorizații de construire sau de desființare, emisă în condițiile prezentei legi, **la solicitarea titularului unui drept real asupra unui imobil - teren și/sau construcții - identificat prin număr cadastral, în cazul în care legea nu dispune altfel.**

Art. 37... (6) Dreptul de proprietate asupra construcțiilor se înscrie în cartea funciară în baza unui certificat de atestare, care să confirme că edificarea construcțiilor s-a efectuat **conform autorizației de construire ...**”

Consecințele economico-financiare ale abaterii de la legalitate și regularitate:

Neasigurarea corespunzătoare a publicității drepturilor reale imobiliare, a drepturilor personale, a actelor și faptelor juridice, precum și a oricăror altor raporturi juridice, prin cartea funciară.

Înscrierea ipotecilor asupra imobilelor în cartea funciară, în condițiile înscrierii cu caracter definitiv, a drepturilor reale imobiliare, pe numele operatorilor portuari, **poate genera riscuri de natură contractuală și operațională**, constând în posibile întârzieri sau litigii la momentul încetării contractului de închiriere și predării terenului către locator.

De asemenea, în situația executării ipotecilor de către instituțiile financiare pe durata derulării contractului de închiriere a terenului portuar, există riscul ca obiectivul de investiții să nu mai fie utilizat pentru desfășurarea activității pentru care a fost închiriat terenul, contrar *clauzei 8.1* din contractul cadru de închiriere⁷, cu impact negativ asupra activității portuare.

Recomandările auditorilor publici externi:

Conducerea CN APM SA Constanța va dispune măsurile necesare pentru asigurarea înscrierii corespunzătoare în cartea funciară a drepturilor reale asupra imobilelor edificate de locatari pe terenul portuar, domeniu public al statului, în urma programelor investiționale, inclusiv prin corectarea înscrierilor efectuate în cartea funciară și modificarea/completarea/amendarea clauzelor contractuale privind intabularea construcțiilor prevăzute în contractele de locațiune.

5.2. Neurmărirea garanției de bună execuție aferentă programului investițional prevăzut în contractul de închiriere nr. CNAPM-0002-IDP-01, înregistrat la CN APM SA sub nr. 13389/10.04.2017, încheiat cu UMEX SA

Contractul de Închiriere nr. CNAPM-0002-IDP-01 a fost încheiat în temeiul OG nr. 22/1999 și a OMTI nr. 1286/2012, precum și a Hotărârii Consiliului de Administrație al CN APM SA nr. 16/23.09.2016, între **CN APM SA, în calitate de LOCATOR** și societatea **UMEX SA, în calitate de LOCATAR.**

Prin contract s-a prevăzut obligația în sarcina locatarului de a realiza un **program investițional**, conform clauzei de la pct. 8.3, respectiv:

⁷ 8.1. Locatarul se obligă să respecte **Destinația bunului închiriat respectiv, desfășurarea de activități** pentru care trebuie să obțină licențele, permisele și oricare alte avize sau autorizații necesare.

„Locatarul se obligă ca până cel târziu la data de 30.06.2021 să execute pe cheltuială proprie sau din surse atrase Programul investițional în imobilizări corporale și utilaje și echipamente cu specific portuar, pe care locatarul le va declara la SPIT în vederea impozitării, în valoare de minim 15.000.000 lei. Neîndeplinirea programului investițional din culpa proprie a Locatarului va conduce la **executarea garanției de bună execuție a investiției, constituită conform art. 6.2 din acest Contract**, precum și la rezilierea de plin drept a Contractului, dacă părțile nu agreează altfel, cu plata de daune sau despăgubiri dovedite prin documente justificative.”

Cu privire la garanția de bună execuție a investițiilor prevăzute în contract, UMEX SA a depus **Polita Seria RO nr. 2017/CT/0010/0059**, emisă la data de 10.05.2017, de ASIGURĂTORUL – ELITE INSURANCE COMPANY LTD, pentru asigurarea de garanții contractuale, în limita sumei asigurate de 750.000 lei, poliță care a fost acceptată de CN APM SA.

Menționăm că acest asigurător nu era autorizat și supravegheat de către Autoritatea de Supraveghere Financiară (ASF) din România. Societatea în cauză a fost o societate de asigurări înregistrată în Gibraltar și reglementată de Gibraltar Financial Services Commission (autoritate de reglementare financiară din Gibraltar).

Auditul reține că, pe parcursul derulării programului investițional, CN APM SA nu a mai verificat care este statutul societății de asigurări care a emis polița de asigurare.

Din verificările efectuate în timpul auditului, s-a constatat că **ELITE INSURANCE COMPANY LTD a devenit o firmă de asigurări care nu a mai putut emite polițe de garanții contractuale**, deoarece, din decembrie 2019, societatea de asigurări a fost plasată în administrare și nu a mai operat ca asigurător activ recunoscut, fiind aflată în administrare și fără capacitate activă de subscriere. Compania a intrat în procedură de administrare judiciară/insolvență.

Astfel, anterior termenului de realizare a investiției, Compania nu s-a asigurat cu privire la valabilitatea garanției de bună execuție și nici nu a procedat la solicitarea altei polițe de asigurare.

Recomandările auditorilor publici externi:

Conducerea CN APM SA Constanța va dispune măsurile necesare pentru inventarierea polițelor de asigurare de garanții contractuale emise în favoarea sa, verificarea valabilității acestora și dispunerea măsurilor legale în consecință, în vederea protejării *Companiei* împotriva riscurilor neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor contractuale.

5.3. Disfuncționalități privind stabilirea nivelului chiriei datorat de operatorii portuari

Din analiza modului de realizare a veniturilor din chirii stabilite în baza Contractului nr. CNAPM – 01879 – IDP – 01, înregistrat la CN APM SA sub nr. 16240/07.04.2020, încheiat între CN APM SA Constanța, în calitate de LOCATOR și societatea SILOTRANS SRL – în calitate de LOCATAR, echipa de audit a constatat deficiențe privind neasigurarea condițiilor pentru facturarea acestora conform tarifelor renegociate.

Valoarea chiriei lunare a fost stabilită prin contract la suma de **20.556,52 euro**, calculată conform **Anexei nr. 1 TDP** parte integrantă din contract. La valoarea chiriei se adaugă TVA, conform legislației în vigoare la data emiterii facturii. Facturarea se va efectua în lei la cursul de schimb comunicat de BNR, valabil la data emiterii facturii.

Din cuprinsul contractului a rezultat că Locatarul datorează chiria, începând cu data predării terenului domeniu public, care face obiectul închirierii, în conformitate cu art. 3.1 din contract.

Având în vedere prevederile **art. 4.3 din contract**: „*valoarea chiriei lunare va putea fi negociată odată la 5 ani, la solicitarea uneia dintre părți*”, în urma auditului s-a constatat că CN APM SA nu a luat măsuri ca în urma procesului de renegociere a chiriei în aprilie 2025, să se poată factura la timp chiria conform tarifului renegociat.

Serviciul Contracte, Închirieri și Concesiuni a transmis membrilor Consiliului de Administrație, **Nota nr. 38997/09.10.2025**, conținând propunerea privind renegocierea chiriei la contractul de închiriere încheiat cu SILOTRANS SRL.

Valoarea chiriei înainte de renegociere este prezentată în cuprinsul Notei menționate anterior, astfel (facsimil – extras din Notă):

Valoarea actuală a contractului este de 20.556,52 euro/lună (fără TVA), respectiv locatarul achită următoarele tarife de închiriere:

- 0,11 euro/mp/lună raportat la suprafața terenului aferent triajului CF închiriat, 14.737 mp;
- 0,19 euro/mp/lună raportat la suprafața terenului închiriat pe Molul 1S, de 44.014 mp;
- 0,221 euro/mp/lună raportat la suprafața platformelor închiriate de 32.320 mp;
- 0,5271 euro/mp/luna raportat la lungimea liniilor CF închiriate de pe Mol si din triaj, de 5.968,26 m;
- 1,421 euro/mp/luna raportat la lungimea caii de rulare închiriate, de 200 m.

B. Analiza tarifului de închiriere în vederea negocierii:

Tarifele contractuale care au fost renegociate se refera doar la terenurile domeniu public si la platforme (deoarece restul tarifulor se află la același nivel cu tariful fundamentat sau la un nivel superior), acestea fiind:

Bun închiriat	Tarif facturat în 2025	Tarif propus /mp/lună
Teren Mol 1S 44.014 mp	0,19 euro/mp/lună	→ 0,255 euro/mp/lună – rezultat în urma negocierilor dintre părți, ca medie a Raportului de evaluare întocmit de societatea Silotrans (0,21 euro/mp/luna) pentru terenul aferent Molului 1S, în răspuns la raportul transmis de CNAPM, întocmit în data de 08.05.2025 de expertul ANEVAR contractat de CN APM (0,30 euro/mp/luna)

1

Bun închiriat	Tarif facturat în 2025	Tarif propus /mp/lună
Teren triaj CF 14.737 mp	0,11 euro	0,17 euro – evaluat prin raportul întocmit în data de 08.05.2025 de expertul ANEVAR contractat de CN APM
Platformă 32.320 mp	0,221 euro	0,25 euro – tarif fundamentat pe anul 2025
Valoare chirie lunară	20.556,52 euro	25.238,93 euro
Diferențe față de facturat		+ 4.682,41 euro/lună

Tariful mediu de închiriere ale zonei, practicat pentru suprafețe între 50.000 – 75.000 mp, este de 0,20 euro/mp/luna, pentru anul 2025.

În urma reanalizării tuturor tarifulor și pe baza rapoartelor de evaluare întocmite de un expert ANEVAR, rezultatul negocierilor a fost consemnat în cuprinsul **Minutei încheiate între părți, înregistrată sub nr. 34940/09.09.2025**, conform extrasului prezentat mai jos:

B. Rezultatul negocierilor:

Părțile au ajuns la un consens în termenul convenit, conform Minutei nr. 34940/09.09.2025 (atașată prezentei). Propunerile privind noile tarife aferente terenurilor și platformelor transmise de către CN APM SA au fost acceptate de locatar, sub rezerva aprobării Consiliului de Administrație al CN APM. Prin urmare, CNAPM a pus la dispoziția Silotrans actul adițional privind modificarea tarifulor de închiriere teren și platforme, pe care Silotrans l-a semnat.

Având în vedere cele prezentate anterior, supunem spre analiză și aprobare Consiliului de Administrație modificarea contractului de închiriere nr. CNAPM-01879-IDP-01/07.04.2020 (modificare valoare chirie) perfectat cu societatea Silotrans SRL, începând cu începând cu data semnării și înregistrării la registratura CN APM a actului adițional, conform celor de mai sus, respectiv:

- modificarea tarifului de închiriere teren domeniu public Mol 1S de la 0,19 euro/mp/luna la 0,255 euro/mp/lună raportat la suprafața terenului închiriat pe Molul 1S, de 44.014 mp;
- modificarea tarifului de închiriere teren domeniu public triaj CF de la 0,11 euro/mp/lună la 0,17 euro/mp/lună și raportat la suprafața terenului aferent triajului CF închiriat, 14.737 mp
- modificarea tarifului de închiriere platformă de la 0,221 euro/mp/luna la 0,25 euro/mp/lună raportat la suprafața platformelor închiriate de 32.320 mp.

Atașăm corespondența și PV de negociere precum și o copie după actul adițional semnat de societate.

Având în vedere faptul că situația chiriei a fost renegociată și **agreată de părțile contractante** din perioada septembrie-octombrie 2025, s-a constatat că membrii Consiliului de Administrație au aprobat abia în luna decembrie 2025, valoarea renegociată a contractului de închiriere, respectiv prin **Decizia CA nr. 48633/17.12.2025**, din care prezentăm mai jos următorul extras:

20. Membrii Consiliului de Administrație au analizat materialul înregistrat sub nr. 38997/09.10.2025, respectiv „*Propunere privind renegocierea chiriei la contractul de închiriere nr. CNAPM-01879-IDP-01/07.04.2020 perfectat cu SILOTRANS SRL*”. Membrii Consiliului de Administrație au aprobat cu unanimitate de voturi valabil exprimate materialul mai sus menționat.

Răspunde: Șef Serviciu Contracte, Închirieri, Concesiuni
Șef Departament Inovare și Afaceri Maritime
Șef Serviciu Juridic
Coordonează: Director General

Pe cale de consecință, **pe fondul tergiversării întrunirii Consiliului de Administrație al CN APM SA, organul de conducere colectivă care are atribuții în sensul renegocierii noilor tarife, CN APM SA nu a realizat venituri din chirii la noua valoare majorată cu 4.682,41 EUR/lună**, aprobată, pe perioada octombrie-decembrie 2025. Astfel, compania nu a încasat suplimentar diferența rezultată din majorarea tarifelor în cuantum aproximativ de **11.706 euro**, fără TVA. Drept urmare și Actul adițional la contractul de închiriere a fost încheiat cu întârziere, respectiv **Actul adițional nr. 5** la contractul de închiriere cu SILOTRANS SRL, înregistrat la CN APM SA sub nr. **49458/22.12.2025**.

Astfel, din analiza documentelor justificative a rezultat că, în luna noiembrie 2025 s-a continuat facturarea tot la vechile tarife, aflate în vigoare (factura fiscală nr. 821728/10.11.2025, în valoare totală de **126.504,17 lei**), iar în luna decembrie s-a facturat pe vechile tarife până la data de 17.12.2025 (factura fiscală nr. 825113/08.12.2025, în valoare totală de **126.654,08 lei**) și doar restul de tarife majorate pentru perioada 17.12.2025 – 31.12.2025 (factura fiscală nr. 827066/23.12.2025, în valoare totală de **9.300,43 lei**) și, practic, abia în luna **ianuarie 2026** s-a procedat la facturarea pe noile tarife majorate, conform facturii fiscale nr. 828350/09.01.2025, în valoare totală de **155.355,71 lei**.

În concluzie, din cauza neaprobării la timp a tarifelor majorate de chirie a domeniului portuar, de către Consiliul de Administrație al CN APM SA, astfel cum au fost renegociate și agreate prin ***Minuta nr. 34940 din 09.09.2025***, compania a realizat în perioada noiembrie-decembrie 2025 venituri diminuate cu suma de 11.706 euro, față de cele pe care le-ar fi putut realiza ca urmare a renegocierii clauzelor contractului de închiriere agreate cu operatorul portuar SILOTRANS SRL.

Actele normative încălcate:

Au fost încălcate prevederile art. 5 alin. (1) din OG nr. 119/1999 *privind controlul intern și controlul financiar preventiv*, cu modificările și completările ulterioare:

„*Articolul 5 Buna gestiune financiară*

(1) Conducătorii entităților publice, precum și persoanele care gestionează fonduri publice și/sau patrimoniu public au obligația să realizeze o bună gestiune financiară prin asigurarea legalității, regularității, economicității, eficacității și eficienței în desfășurarea activității.”

Recomandările auditorilor publici externi:

Analizarea de către AGA și Consiliul de administrație al CN APM SA a cauzelor care au determinat întârzierile în aprobarea tarifelor de închiriere renegociate cu operatorii portuari și dispunerea măsurilor necesare pentru renegocierea și actualizarea acestora conform termenelor contractuale, în vederea maximizării veniturilor din chirii, de îndată ce se împlinește termenul prevăzut pentru renegociere.

6. Alte aspecte/Bună guvernanță

6.1. Referitor la reglementările OMTI nr. 1286/2012 raportate la procedura de închiriere a terenurilor domeniu public și a prevederilor contractelor de închiriere

Prin OG 22/1999 a fost stabilită competența Ministerului Transporturilor și Infrastructurii de a stabili, prin regulament aprobat de ministrul transporturilor, **categoriale de infrastructură care pot fi închiriate și modalitatea de atribuire a acestora.**

Regulamentul privind închirierea infrastructurii de transport naval care aparține domeniului public al statului și este concesionată administrațiilor portuare și/sau de căi navigabile interioare, aprobat prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 1.286/2012 stabilește categoriile de infrastructură care pot fi închiriate, modalitatea de atribuire a acestora, contractul-cadru de închiriere și cerințele minime pe care trebuie să le cuprindă.

La art 6 din Regulament au fost stabilite modalitățile de atribuire a contractelor de închiriere a terenurilor portuare, diferențiat în funcție de categoria acestora, astfel:

- **pe bază de licitație publică**, pentru: terenurile neamenajate pe care nu sunt amplasate elemente de suprastructură și terenurile amenajate și neamenajate aferente unor elemente de suprastructură, proprietate privată a administrației portuare, prevăzute la art. 2 lit. a) și b) din Regulament;

- **prin atribuire directă**, pentru: terenuri amenajate și neamenajate pe care sunt amplasate elemente de suprastructură, **proprietate privată a operatorilor economici**, precum și în cazurile specifice prevăzute la art. 45 din *Regulament*.

Așa cum este descris în mod detaliat la punctul 5.1. din prezentul raport de audit, reglementările OMTI nr. 1286/2012 referitoare la procedura de închiriere a terenurilor domeniu public și la conținutul prevederilor contractelor de închiriere a terenurilor domeniu public al statului au fost stabilite **în acord cu prevederile OG nr. 22/1999 și OUG nr. 86/2007.**

La art. 35 din OG 22/1999 și art. II alin. (5) (6¹) și (8) din OUG nr. 86/2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 108/2010, s-a prevăzut:

➤ **OUG nr. 86/2007:**

„Articolul II...

(5) Pentru terenurile pe care sunt amplasate elemente de suprastructură portuară, care sunt utilizate legal de către operatori economici, și pentru care nu sunt încheiate contracte de subconcesiune sau închiriere la data intrării în vigoare a prezentei legi, administrațiile și utilizatorii sunt obligați să încheie contracte de subconcesiune sau închiriere, pentru terenurile portuare pe care le folosesc în scopul desfășurării activității și care alcătuiesc unitatea funcțională, pentru o durată care nu va depăși durata contractului de concesiune încheiat între minister, respectiv autoritățile administrației publice locale, în calitate de concedenți, și administrații, în calitate de concesionari.

(6) Utilizatorii prevăzuți la alin. (5) au obligația de a-și exprima opțiunea în legătură cu tipul de contract pe care dorește să îl încheie în termen de 90 de zile de la data publicării contractului-cadru de subconcesiune sau închiriere potrivit art. 40¹ din Ordonanța Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

(6¹) În cazul în care elementele de suprastructură aparțin operatorilor economici, valoarea chiriei/redevenței stabilite în contractele de închiriere/subconcesiune a terenurilor portuare ce se vor încheia în conformitate cu prevederile alin. (5) va avea aceeași valoare, pentru aceeași categorie de terenuri, cu chiria/redevența stabilită în contractele prevăzute la alin. (6).

(8) În situația în care utilizatorul prevăzut la alin. (5) va opta pentru încheierea contractului de închiriere, acesta se încheie prin atribuire directă.”

➤ **OG nr. 22/1999:**

„Articolul 35

(1) **Închirierea infrastructurii de transport naval se face în conformitate cu regulamentul aprobat prin ordin al ministrului transporturilor, respectiv prin hotărâre a autorității administrației publice locale, după caz. Prin regulament se stabilesc categoriile de infrastructură care pot fi închiriate și modalitatea de atribuire a acestora.**

(2) **Contractele de închiriere de infrastructură de transport naval se vor încheia pe o perioadă care nu va putea depăși perioada concesiunii prevăzute la art. 30 alin. (2) și vor conține cel puțin clauzele prevăzute la art. 34 lit. a), b), c), e), f), h) și i).**

(3) **În cazul în care prin contractul de închiriere s-a reglementat obligația locatarului de a efectua programe de investiții a căror perioadă de amortizare depășește perioada-limită a contractului de concesiune prevăzut la art. 30 alin. (2), succesorul în drepturi al administrației este obligat să încheie cu locatarul un contract de închiriere în aceleași condiții, pe o durată egală cu perioada rămasă până la amortizarea integrală a investițiilor realizate.”**

Astfel, **închirierea prin atribuire directă** a terenurilor portuare cu elemente de suprastructură portuară aparținând operatorilor economici a fost prevăzută expres la art. II alin. (8) din OUG nr. 86/2007.

Totodată, art. 35 alin. (3) din OG nr. 22/1999 impune obligația administrației portuare de a încheia cu locatarii contracte de închiriere până la amortizarea integrală a investițiilor, în situația în care prin contractul de închiriere s-a reglementat obligația locatarului de a efectua programe de investiții.

Menționăm că durata de amortizare a construcțiilor a fost stabilită prin *Catalogul privind clasificarea și duratele normale de funcționare a mijloacelor fixe*, aprobat prin HG nr. 2139/2004. Acesta cuprinde clasificarea mijloacelor fixe utilizate în economie și duratele normale de funcționare ale acestora, care corespund cu duratele de amortizare în ani.

Pentru construcțiile prevăzute în Catalog la grupa 1. *Construcții*, subgrupa 1.3 *Construcții pentru transporturi, poștă și telecomunicații*, clasa 1.3.1 *Clădiri pentru transporturi: autogări, gări, stații pentru metrou, aeroporturi, porturi, hangare, depouri, garaje*, **durata normală de funcționare, și implicit de amortizare, variază între 32 și 48 ani.**

Cu privire la reglementarea procedurii de închiriere a terenurilor portuare, s-a exprimat și Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, prin Decizia nr. 71/2020.

Curtea de Apel Constanța - Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal a dispus, prin încheierea din 27 ianuarie 2020, în Dosarul nr. 21.458/212/2015, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile cu privire la următoarea chestiune de drept: **Interpretarea dispozițiilor art. 483 alin. (2) din Codul de procedură civilă, în referire la sintagma „în cererile (...) privind (...) activitatea în porturi”, dacă se referă doar la activitățile reglementate prin *Ordonanța Guvernului nr. 42/1997* privind transportul maritim și pe căile navigabile interioare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sau la orice altă activitate economică ce se desfășoară în porturi, chiar și fără legătură cu navigația civilă.**

Dispozițiile legale care au format obiectul sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării hotărârii prealabile au fost:

- Codul de procedură civilă, Articolul 483;
- Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările ulterioare (Legea nr. 2/2013), Articolul XVIII;

- Ordonanța Guvernului nr. 42/1997 privind transportul maritim și pe căile navigabile interioare, republicată, cu modificările și completările ulterioare (O.G. nr. 42/1997):

- **Ordonanța Guvernului nr. 22/1999** privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, utilizarea infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căile navigabile interioare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Articolul 19**.

Chestiunea de drept a vizat lămurirea sintagmei „activitatea în porturi“, în sensul de a se stabili dacă aceasta se referă la activitatea comercială care se desfășoară în port sau numai la activitățile stricte de navigație dintre părți.

Cu privire la activitatea de închiriere a elementelor de infrastructură portuară, Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, prin Decizia nr. 71/2020 din 09.10.2020, publicată în M. Of., Partea I, nr. 104/01.02.2021, a reținut următoarele:

„66. Actul normativ care conține dispoziții referitoare la activitatea de închiriere a elementelor de infrastructură sau suprastructură portuară, pe care instanța de trimitere nu l-a identificat, este reprezentat de O.G. nr. 22/1999. Această ordonanță modificată și completată succesiv reglementează, potrivit art. 1, „administrarea și utilizarea infrastructurii de transport naval, modul de organizare și funcționare a administrațiilor portuare și/sau de căi navigabile interioare, cât și modul de autorizare și de desfășurare a activităților de transport naval”.

67. Domeniul de aplicare a O.G. nr. 22/1999 este determinat prin art. 2, care stabilește că această ordonanță „se aplică în porturi și pe căile navigabile interioare, tuturor navelor și tuturor activităților de transport naval și conexe acestora care se desfășoară în aceste zone”.

68. Reglementarea utilizării infrastructurilor de transport naval care aparțin domeniului public se regăsește în capitolul V din O.G. nr. 22/1999, capitol introdus inițial sub nr. IV¹ prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 86/2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 22/1999 privind administrarea porturilor și a căilor navigabile, precum și desfășurarea activităților de transport naval în porturi și pe căi navigabile, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 108/2010, cu modificările și completările ulterioare (O.U.G. nr. 86/2007).

69. În litigiul pendinte, societatea reclamantă este persoană juridică cu obiect de activitate specific, desemnată de Ministerul Transporturilor să desfășoare activități de interes public național în calitate de administrație portuară, așa cum rezultă din art. 5 din anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 517/1998 privind înființarea Companiei Naționale „Administrația Porturilor Maritime” - S.A. Constanța (H.G. nr. 517/1998).

70. Infrastructura de transport naval aparținând domeniului public al statului a fost concesionată administrației portuare de către Ministerul Transporturilor, pe bază de contract de concesiune, în vederea administrării, așa cum rezultă din prevederile art. 2 alin. (5) din H.G. nr. 517/1998.

71. În același sens, prin art. 29 și art. 30 alin. (1) și (2) din O.G. nr. 22/1999, se stabilește că infrastructura de transport naval care face parte din domeniul public poate fi concesionată, subconcesionată, închiriată ori dată în administrare, precizându-se că părți ale contractului de concesiune a infrastructurii de transport naval pot fi Ministerul Transporturilor, respectiv autoritățile administrației publice locale, în calitate de concedenți, și administrațiile portuare și/sau de căi navigabile interioare, organizate ca societăți sau companii naționale aflate în subordinea sau sub autoritatea Ministerului Transporturilor ori a autorităților administrației publice locale, în calitate de concesionari; prin art. 30 alin. (3) din aceeași ordonanță se stabilește interdicția cesionării de către administrații, în tot sau în parte, a acestui contract; art. 30¹ din O.G. nr. 22/1999 enumeră elementele pe care trebuie să le cuprindă în mod obligatoriu contractele de concesiune (anumite obligații, precum și redevența).

72. Punerea la dispoziția utilizatorilor de către administrații a terenurilor portuare care aparțin domeniului public al statului sau al unității administrativ-teritoriale se face pe baza unor contracte de subconcesiune sau închiriere, în condițiile legii, cu scopul desfășurării în mod eficient a activităților portuare reglementate prin această ordonanță, așa cum rezultă din stipulațiile art. 31 alin. (1) și ale art. 34¹ alin. (1) din O.G. nr. 22/1999.

73. **Închirierea infrastructurii de transport naval se face în conformitate cu Regulamentul privind închirierea infrastructurii de transport naval care aparține domeniului public al statului și este concesionată administrațiilor portuare și/sau de căi navigabile interioare, aprobat prin Ordinul ministrului transporturilor și infrastructurii nr. 1.286/2012, respectiv prin hotărâre a autorității administrației publice locale, după caz.**

74. **Prin acest regulament se stabilesc categoriile de infrastructură care pot fi închiriate, modalitatea de atribuire a acestora, contractul-cadru de închiriere și cerințele minime pe care trebuie să le cuprindă.**

75. *Contractul de închiriere din executarea căruia s-a născut litigiul în cauza pendinte este încheiat în anul 2004, anterior modificărilor și completărilor aduse O.G. nr. 22/1999 prin O.U.G. nr. 86/2007, dar rămâne valabil până la data expirării potrivit art. II din O.U.G. nr. 86/2007.*

76. *Potrivit art. 25 alin. (1) lit. b) din O.G. nr. 22/1999, în forma în vigoare la data încheierii contractului de închiriere, infrastructura de transport naval este pusă de administrația portuară la dispoziția utilizatorilor în mod nediscriminatoriu, în conformitate cu reglementările în vigoare.*

77. *În temeiul prevederilor art. 5 alin. (1) lit. a) din H.G. nr. 517/1998, în forma în vigoare la data încheierii contractului de închiriere, „Veniturile proprii ale Companiei Naționale «Administrația Porturilor Maritime» - S.A. Constanța se realizează prin desfășurarea următoarelor activități, în conformitate cu legislația în vigoare: a) exploatarea prin punerea la dispoziție utilizatorilor, în mod nediscriminatoriu, pe baza unor contracte de asociere sau de închiriere, a bunurilor proprietate publică a statului concesionate companiei (...)”.*

78. **În lumina celor mai sus expuse rezultă că închirierea infrastructurii portuare, parte a infrastructurii de transport naval, intră în categoria activităților esențiale care se desfășoară în porturi. Aceasta pentru că, în cadrul activității de administrare a porturilor, se conferă administrațiilor portuare atribuția de a pune la dispoziția utilizatorilor infrastructura portuară, în mod liber și nediscriminatoriu. **Rezultă astfel că închirierea infrastructurii portuare poate fi integrată activității de administrare portuară. De asemenea, prin art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 22/1999, se prevede că scopul pentru care sunt puse la dispoziția utilizatorilor terenurile portuare prin contracte de închiriere este acela al desfășurării în mod eficient a activităților portuare reglementate prin O.G. nr. 22/1999.****

79. *Același scop este afirmat și în contractul de închiriere din executarea căruia s-a născut litigiul în cauza pendinte, așa cum rezultă din expunerea punctului de vedere asupra chestiunii de drept, exprimat de intimată. Aceasta a susținut că litigiul poate fi subsumat sintagmei „activitatea în porturi”, argumentând că prin art. 2 din contractul de închiriere părțile au stabilit că scopul închirierii este acela al desfășurării activităților de încărcare/descărcare a navelor și de depozitare a mărfurilor sau orice activitate portuară pentru care este autorizată recurenta, în calitatea sa de operator economic.*

80. *Instanța de trimitere ar fi trebuit să verifice dacă bunurile închiriate fac parte din infrastructura portuară prin raportarea lor la semnificațiile pe care prevederile legale le atribuie noțiunilor de „infrastructură portuară” sau „suprastructură portuară”.*

81. *În sensul prevederilor art. 6 alin. (1) din O.G. nr. 22/1999, „Infrastructura de transport naval este constituită din apele naționale navigabile ale României, infrastructura de căi navigabile interioare astfel cum au fost stabilite prin lege și infrastructura portuară indiferent de forma de proprietate.”*

82. *Porturile sunt suprafețe delimitate din teritoriul național, situate la malul mării sau al unei căi navigabile interioare, construite și echipate astfel încât să permită primirea și adăpostirea navelor, efectuarea activităților de transport naval prevăzute la art. 19, precum și a altor activități reglementate, definiție regăsită la art. 7 alin. (1) din același act normativ. Portul cuprinde elemente de infrastructură și suprastructură portuară, potrivit art. 7 alin. (2) din O.G. nr. 22/1999.*

83. **Constituie elemente de infrastructură portuară în sensul art. 7 alin. (2¹) din O.G. nr. 22/1999: terenurile portuare, construcțiile hidrotehnice destinate acostării navelor și/sau aferente porturilor, bazinele portuare din interiorul porturilor, șenalele de acces în porturi, căile ferate, drumurile tehnologice, instalațiile și echipamentele aflate în perimetrul portuar și care sunt destinate furnizării de utilități, acvatoriile.**

84. **Constituie elemente de suprastructură portuară, potrivit art. 7 alin. (2²) din O.G. nr. 22/1999: instalațiile și echipamentele necesare pentru manipularea mărfurilor, construcțiile destinate depozitării și procesării mărfurilor, alte clădiri și construcții speciale, platformele portuare, instalațiile și echipamentele de preluare a deșeurilor, inclusiv a celor generate de nave, sistemele de dirijare a traficului din perimetrul**

portuar, precum și orice alte bunuri care prin natura sau destinația lor deserveșc oricărora dintre activitățile de transport naval prevăzute la art. 19.

85. **Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept constată că prin contractul de închiriere sunt închiriate o serie de bunuri imobile și domeniul portuar, care, cel mai probabil, privește terenul portuar ce reprezintă element de infrastructură portuară, potrivit art. 7 alin. (2¹) din O.G. nr. 22/1999.**

86. **Față de cele mai sus arătate rezultă că închirierea unor bunuri imobile și a domeniului portuar, element de infrastructură portuară, este un contract cu reglementare specifică domeniului de activitate în porturi. Aceasta, deoarece O.G. nr. 22/1999 conține prevederi legale referitoare la închirierea terenurilor portuare care aparțin domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, particularizate la domeniul administrării porturilor și a căilor navigabile și al utilizării infrastructurilor de transport naval aparținând domeniului public.**

87. **Prin identificarea lor instanța de trimitere ar fi putut lesne observa că raportul juridic greșit pe contractul de închiriere încheiat între administrația portuară și un agent economic, utilizator portuar, este unul cu o reglementare specifică, derogatorie și, prin urmare, prevalentă, în virtutea principiului specialia generalibus derogant.”**

În concluzie, procedura de închiriere a terenurilor portuare, domeniu public al statului, a fost stabilită prin OMTI nr. 1286/2012 în concordanță cu prevederile actelor normative de nivel superior.

Pe lângă modalitatea de atribuire a contractelor de închiriere a terenurilor portuare, **cu privire la regimul juridic al bunurilor imobile** provenite din programele de investiții impuse locatarilor prin contractele de închiriere, **prin OMTI nr. 1286/07.08.2012 s-a prevăzut obligația includerii unor clauze** în contractele de închiriere privind **posibilitatea preluării activelor de către administrația portuară**, cu plata unor despăgubiri.

Astfel, art. 34, art. 40 și art. 52 din OMTI nr. 1286/07.08.2012 statuează: „La încetarea contractului de închiriere, înainte de sau la termen, locatarul va elibera infrastructura de transport naval de toate bunurile mobile aflate în proprietatea sa. Pentru bunurile imobile care au format obiectul unui program investițional al locatarului, contractele de închiriere vor conține clauze care să stabilească posibilitatea de despăgubire a locatarului, în funcție de natura juridică a acestor bunuri imobile și de disponibilitatea administrației de a le prelua.”

Menționăm că în contractele de închiriere analizate în cadrul misiunii curente de audit au fost incluse clauze în acest sens. Contractele de locațiune prevăd obligația chiriașului ca, la încetarea raportului contractual, să predea terenul liber de sarcini, precum și opțiunea locatorului de a prelua investiția cu despăgubiri. În situația în care locatorul nu își exercită această opțiune, chiriașul este obligat să desființeze construcția și să elibereze terenul.

Totodată, terenul portuar supus închirierii este intabulat în cartea funciară pe numele Statului Român, este înscris administratorul (MTI) și este înscris, de asemenea, contractul de concesiune și calitatea de concesionar a CN APM SA. În egală măsură, este notat contractul de închiriere a terenului, în temeiul căruia operatorul portuar are dreptul/obligația de edificare a bunului imobil prevăzut prin programul investițional.

6.2. Referitor la prevederile din contractele de locațiune întocmite de CN APM SA în perioada 2016-2024 pentru autorizarea chiriașului de a ipoteca construcțiile edificate conform programelor investiționale impuse de CN APM SA, „având în vedere că un chiriaș nu are dreptul de a ipoteca bunurile închiriate”

Din analiza contractelor de locațiune care au făcut obiectul prezentei misiuni nu au fost identificate abateri privind „ipotecarea bunurilor închiriate”, având în vedere că:

- contractele de locațiune au avut ca obiect doar închirierea terenului portuar, domeniu public al statului;

- construcțiile edificate conform programelor investiționale prevăzute în contractele de închiriere a terenului portuar sunt realizate din sursele proprii ale operatorilor portuari, urmând a fi amortizate de aceștia pe parcursul derulării contractului de închiriere a terenului, și nu fac astfel obiectul închirierii.

7. Punctul de vedere al entității cu privire la constatările auditului și acțiunile întreprinse de aceasta

Cu privire la aspectele constatate de echipa de audit, **Serviciului Juridic din cadrul CN APM SA a prezentat următorul punct de vedere:**

„A. Intabularea dreptului de proprietate

Legiuitorul recunoaște locatarului dreptul de a deveni proprietar asupra unor imobile/construcții pe terenul portuar, edificate din surse proprii în urma unor investiții asumate sau permise prin dispozițiile contractului de închiriere.

Dreptul de proprietate se naște prin însăși faptul edificării iar în conformitate cu dis. art. 37 alin. 6 din Legea nr. 50/1991 „(6) Dreptul de proprietate asupra construcțiilor se înscrie în cartea funciară în baza unui certificat de atestare, care să confirme că edificarea construcțiilor s-a efectuat conform autorizației de construire și că există proces-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, sau, după caz, a unei adeverințe/unui certificat de atestare a edificării construcției.”

Ca atare, în calitate de proprietar, în conformitate cu dispozițiile Codului Civil și ale Legii nr. 50/1991, locatarul poate intabula bunul propriu, fără niciun aviz/acord prealabil al unui terț cu privire la aceasta operațiune.

Cu toate acestea, în cuprinsul contractului de închiriere încheiat (pe modelul contractului-cadru liber negociat, și nu impus, conf. disp. art. 40¹ din O.G. nr. 22/1999, în urma negocierilor purtate conform disp. art. 40¹ din OG 22/1999, cu organizațiile/asociațiile și federațiile reprezentative ale operatorilor portuari, rezultând contractul-cadru definitivat sub supervizarea Consiliului de Supraveghere în Domeniul Naval - structură fără personalitate juridică în cadrul Consiliului Concurenței, ce acționează în domeniul transportului naval), s-a prevăzut în sarcina chiriașului obținerea acordului prealabil din partea administrației, în calitatea sa de concesionar-locator.

Imobilul nu poate fi intabulat decât pe numele operatorului privat proprietar, care a suportat costurile, fiind exclus indicarea ca proprietar al oricărui alt terț.

Chiar și în ipoteza contractelor de concesiune cu clauza de edificare a unor bunuri imobile de retur (ce ar intra în mod gratuit și liber de sarcini în patrimoniul concedentului, la încetarea concesiunii), atare bunuri sunt inițial intabulate (și menținute înscrierea pe perioada concesiunii) în numele concesionarului care le-a edificat, transferul dreptului de proprietate operand de drept la încetarea contractului de concesiune.

Atare bunuri de retur, ce sunt în sarcina concesionarului a fi realizate din exploatare concesiunii, nu se intabulează după edificare pe numele concedentului, dreptul de proprietate nefiind încă născut în patrimoniul acestuia.

Reiterăm, legea face referire exprese la regimul juridic al bunului privat edificat pe terenul portuar la încetarea contractului, respectiv plata de despăgubiri în cazul transferului dreptului de proprietate („păstrării bunului”) către administrația portuara (cu acordul și al MTI).

Mai mult decât atât, orice construire a unui bun propriu pe terenul portuar este supusa aprobării prealabile în CTE CNAPM, precum și în CTE al Ministerului Transporturilor, neputând fi demarate demersuri vizând obținere CU, AC etc. fără aceste aprobări prealabile. Se realizează așadar și un control prealabil din partea administratorului terenului portuar, bun domeniu public.

Așadar, baza legală o constituie contractul de concesiune al CNAPM, contractul de închiriere teren încheiat cu operatorul (contracte ce se opun părților întocmai ca și legea), precum și normele legale incidente în materie.

Cu referire la înscrieri, subliniem următoarele: terenul este intabulat în CF pe numele statului, este înscris administratorul MTI și este înscris de asemenea contractul de concesiune și calitatea de concesionar a CNAPM.

În egala măsură, este notat contractul de închiriere teren, în temeiul căruia operatorul portuar are dreptul/obligația de edificare a bunului imobil în speță.

Terenul bun domeniu public, este inalienabil, insesizabil și imprescriptibil. Asupra terenului bun domeniu public **nu poate fi instituit un drept de suprafață, acesta fiind specific dezmembrământ al dreptului de proprietate privată și incompatibil cu dreptul de proprietate publică, ce nu cunoaște dezmembrăminte, ci doar cele 3 drepturi reale aferente dreptului de proprietate – administrare, concesiune, folosință gratuită.**

Toate aceste aspecte sunt relevate de orice certificat CF emis pentru informare, așadar orice terț care depune minime diligente poate cunoaște regimul juridic al bunurilor, atât a terenului cât și a eventualei construcții, edificate în temeiul unui contract de închiriere în derulare, înscris în CF.

Evident, locatarul cunoaște ab initio aceste limitări, fiind semnatar al contractului de închiriere, cunoscând și asumându-și caracterul limitat temporal al dreptului de proprietate asupra viitorului bun imobil, element de suprastructura, ce va fi edificat pe terenul domeniu public, bun inalienabil, imprescriptibil și insesizabil.

Mecanismul de siguranță este unul legal, respectiv normele legislative vizând caracterul bunurilor publice și drepturile și obligațiile concesionarului, reglementările vizând bunurile edificate pe terenul altuia coroborat cu dispozițiile contractului de închiriere și notările în CF, cât și unul contractual astfel:

➤ **Mecanismul Legal:**

- **normele legale din OG nr. 22/1999 și Regulamentul, anexa la OMTI 1286/2012, cu privire la regimul bunurilor edificate de locatar, normele Codului Civil relevante, și normele contabile relevante;**

- **asimilarea legala a locatarului cu constructorul de rea-credință.**

În ceea ce privește constructorul de rea-credință, conform disp. art. 597 C. civ. „Lucrările făcute de un detentor precar sunt supuse, în mod corespunzător, regulilor aplicabile autorului de rea-credință”, iar prin disp. art. 918 alin. 1 C. civ., legiuitorul identifică în mod expres „detentorul precar”, respectiv: „(1) Nu constituie posesie stăpânirea unui bun de către un detentor precar, precum:

a) **locatarul, comodatarul, depozitarul, creditorul gajist; (...)**”

Aceste dispoziții, nu fac altceva decât să releve concluziile doctrinei și jurisprudenței demult create pe baza Codului Civil din 1864, respectiv faptul **ca nu pot invoca buna-credință toți cei care dețin terenul în baza unui titlu care presupune recunoașterea dreptului de proprietate al altuia, detentorii precari, care realizează pe acesta vreo construcție, plantație sau altă lucrare.**

Împrejurarea că deține terenul în baza unui astfel de titlu este suficientă pentru a înlătura prezumția generală de bună-credință a locatarului. Bunul ce face parte din domeniul public nu este susceptibil de a fi grevat de dezmembrăminte ale dreptului de proprietate privată.

Prin voința legiuitorului, detentorul precar este asimilat constructorului/autorului de rea-credință

Conform art. 582 C. civ. „(1) În cazul în care autorul lucrării autonome cu caracter durabil asupra imobilului altuia este de rea-credință, proprietarul imobilului are dreptul:

a) să ceară instanței să dispună înscrierea sa în cartea funciară ca proprietar al lucrării, cu plata, la alegerea sa, către autorul lucrării, a jumătate din valoarea materialelor și a manoperei ori din sporul de valoare adus imobilului; sau

b) să ceară obligarea autorului lucrării la desființarea acesteia; sau

c) să ceară obligarea autorului lucrării să cumpere imobilul la valoarea de circulație pe care acesta ar fi avut-o dacă lucrarea nu s-ar fi efectuat.

(2) Desființarea lucrării se face, cu respectarea dispozițiilor legale în materie, pe cheltuiala autorului acesteia, care este ținut totodată să repare orice prejudicii cauzate, inclusiv pentru lipsa de folosință.”

➤ **Mecanismul Contractual:**

Cumulativ, în cadrul contractului exista prevăzut în mod expres un **mecanism de reglementare a regimului juridic al bunului la încetarea contractului, respectiv fie, la libera sa opțiune și cu acordul MTI, administrația poate prelua bunul cu o justa despăgubire, fie locatarul va proceda la îndepărtarea sa și predarea terenului liber de sarcini și construcții, aspect ce impune intrinsec desființarea/demolarea construcției edificate.**

Contractul prevede în mod expres împrejurarea ca la încetare, terenul se restituie în starea în care a fost predat, liber de orice sarcini/bunuri mobile/imobile, iar starea terenului – de principiu „teren

neamenajat” ori „teren amenajat cu platforma proprietatea CNAPM” este expres prevăzută și în anexele, parte integranta ale contractului.

Așadar, la încetarea contractului locatarul procedează la desființarea/demolarea construcțiilor edificate și la predarea terenului. În caz de refuz, CNAPM are la îndemână o acțiune în răspundere contractuală privind obligația de a da (terenul) și obligația de a face (desființa/demola construcțiile) ce îi incumbă locatarului proprietar, instanța urmând a obliga fostul locatar la respectarea clauzelor contractuale ce impun desființarea construcție iar în cazul unui refuz să îndeplinească obligația de buna-voie, CNAPM se poate prevala de disp. art. 1528 C. civ. conform căruia: „Art. 1.528 (1) În cazul neexecutării unei obligații de a face, creditorul poate, pe cheltuiala debitorului, să execute el însuși ori să facă să fie executată obligația.” Ulterior demolării în baza autorizației de demolare/desființare și a procesului-verbal de recepție finală (indiferent de procedură: executare de buna-voie sau silita), se procedează la radierea clădirii din Cartea Funciară.

Până la acest moment, nu a existat nicio situație în care vreun operator portuar sa fi păstrat proprietatea asupra bunului edificat (și însăși edificat) ca urmare a intabulării în CF.

Opțiunea privind regimul bunurilor la încetarea contractului nu este una abstractă sau formală, ci rezultă dintr-o evaluare continuă a interesului public, a utilității tehnice și a eficienței economice. În practică, preluarea unor construcții integral amortizate sau depășite tehnic ar genera costuri suplimentare de întreținere, conformare și eventuale investiții de readucere la standarde operaționale, fără a produce beneficii corespunzătoare. Din această perspectivă, soluția restituirii terenului liber este, de regulă, cea care maximizează flexibilitatea administrării domeniului public portuar.

Limitarea temporală a dreptului de proprietate asupra construcțiilor nu derivă dintr-o mențiune formală izolată în cartea funciară, ci din ansamblul situației juridice opozabile terților, respectiv din notarea contractului de închiriere, a regimului juridic al terenului și a caracterului său de bun aparținând domeniului public. Publicitatea imobiliară reflectă această realitate juridică în mod suficient, permițând oricărui tert diligent să constate că dreptul asupra construcției este indisolubil legat de existența și durata contractului.

Instituirea unui drept de superficie nu este compatibilă cu regimul juridic al terenurilor aparținând domeniului public, acesta nefiind susceptibil de dezmembrăminte ale dreptului de proprietate privată. Utilizarea terenului portuar se realizează exclusiv prin mecanismele speciale prevăzute de legislația aplicabilă domeniului public – concesiune, închiriere sau folosință gratuită, iar investițiile realizate în acest cadru sunt guvernate de regimul special instituit de OG nr. 22/1999.

Regimul intabulării nu are ca scop consolidarea unui drept perpetuu, ci asigurarea opozabilității și a securității juridice a raporturilor existente pe durata derulării contractului. Caracterul temporar al dreptului rezultă din titlul juridic care îl fundamentează, iar nu din natura înscrierii în cartea funciară. În acest context, intabularea reflectă o situație juridică actuală și opozabilă, fără a prejudicia regimul juridic aplicabil la încetarea contractului.

Se impune așadar sublinierea faptului că mecanismul intabulării dreptului de proprietate asupra construcțiilor edificate de locatari pe terenul portuar nu reprezintă o derogare de la regimul juridic al domeniului public, ci, dimpotrivă, o aplicare fidelă a distincției consacrate de dreptul civil și de legislația specială între dreptul de proprietate asupra terenului și dreptul de proprietate asupra construcțiilor realizate din fonduri private, în temeiul unui titlu juridic valabil.

Înscrierea în cartea funciară a construcțiilor pe numele operatorilor portuari nu are ca efect nici extinderea drepturilor acestora asupra terenului, nici afectarea caracterului inalienabil, imprescriptibil și insesizabil al bunului public. Dimpotrivă, publicitatea imobiliară consolidează securitatea juridică a raporturilor, asigurând transparența deplină cu privire la natura temporară și condiționată a dreptului de proprietate asupra construcțiilor, drept care este indisolubil legat de existența și durata contractului de închiriere.

Din această perspectivă, intabularea nu creează un drept autonom, desprins de raportul contractual, ci reflectă juridic o realitate economică temporară: existența unei investiții private utilizate în cadrul modelului portuar de tip „landlord”, în care separația dintre terenul public și suprastructura privată este nu doar permisă, ci structural necesară pentru funcționarea portului.

B. Acordul privind instituirea ipotecii

De principiu, orice proprietar este liber să dispună de bunul său, după cum apreciază de cuviință, acest aspect incluzând afectarea sa ca garanție a executării unei obligații – instituirea unei ipotecii.

Cu toate acestea, a fost instituit un mecanism contractual care obligă locatarul să obțină din partea CNAPM un acord prealabil, pentru ca administrația să poată examina în concret și raportat la fiecare caz particular, regimul juridic al bunului și să decidă asupra oportunității emiterii unui atare acord.

Acordul nu poate fi refuzat nejustificat sau în mod nerezonabil.

Clauzele contractuale ce instituie aceste mecanisme au fost stabilite în urma negocierilor purtate conform disp. art. 40¹ din OG 22/1999, cu organizațiile/asociațiile și federațiile reprezentative ale operatorilor portuari, rezultând contractul-cadru definitivat sub supervizarea Consiliului de Supraveghere în Domeniul Naval (structură fără personalitate juridică în cadrul Consiliului Concurenței, ce acționează în domeniul transportului naval)

Conform art. 15 din Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996 „Art. 15. - (1) De la data deschiderii cărților funciare din oficiu, registrele de transcripțiuni și inscripțiuni, cărțile funciare și orice alte evidente de cadastru și publicitate imobiliară se vor înlocui, pentru sectoarele cadastrale respective, cu planul cadastral și noile cărți funciare. Vechile evidențe se păstrează în arhiva biroului teritorial și pot fi consultate pentru istoric. Identificarea și numerotarea imobilelor cuprinse în titlurile de proprietate emise în baza legilor fondului funciar sau alte acte de proprietate, planuri și alte evidențe cadastrale și de publicitate imobiliară anterioare realizării cadastrului și deschiderii noilor cărți funciare își pierd valabilitatea.

(2) Sarcinile care sunt stinse prin împlinirea termenului sau din orice alt motiv nu vor mai fi înscrise în cărțile funciare, iar dacă s-au înscris, acestea vor fi radiate la cererea proprietarului imobilului, a oricărei persoane interesate sau din oficiu.”

Ori, raportat la textul legal mai sus enunțat, ipoteca este „sarcină”, iar sarcinile care se sting prin împlinirea termenului sau din alt motiv se radiază la cererea oricărei persoane interesate (incluzând așadar CNAPM, care nu este proprietar al terenului). Un astfel de „alt motiv” al stingerii sarcinii este însăși încetarea contractului de închiriere în baza căruia chiriașul a construit, sarcina având caracter subsidiar dreptului de proprietate asupra construcției care încetează tot odată cu încetarea chiriei.

Acordul de instituire al ipotecii este emis condiționat, în cuprinsul acestuia specificându-se în mod expres ca ipoteca se instituie doar pentru perioada existenței/valabilității contractului de închiriere și se instituie obligații în sarcina unității bancare cu privire la o eventuală executare a bunului cât și în sarcina eventualului adjudecatar.

În egală măsură, acordul prealabil este unul specific și exclusiv unei anumite solicitări (sume/proiect/banca etc.), neputând fi folosit în alte scopuri sau în fața unei alte instituții bancare ori la un interval temporal ce excedă celui în mod necesar pentru parcurgerea procedurilor administrative/interne ale băncii în favoarea căreia se instituie ipoteca.

Ipoteca instituită asupra construcției nu conferă creditorului un drept mai extins decât cel al debitorului ipotecar. Eventuala valorificare a garanției nu poate produce efecte dincolo de limitele dreptului existent asupra construcției și ale folosinței terenului, iar dobânditorul este ținut să se conformeze aceluiași reguli legale și contractuale aplicabile oricărui operator portuar. Controlul asupra terenului portuar nu este afectat de existența unor construcții edificate temporar de operatori, întrucât dreptul de proprietate publică asupra terenului rămâne nealterat, iar utilizarea acestuia este strict circumscrisă condițiilor contractuale și legale. La încetarea raportului contractual, administrația dispune de mijloace juridice efective pentru recuperarea folosinței integrale a terenului

Emiterea acordului prealabil nu echivalează cu o asumare a valorii economice a investiției și nici cu o garanție a recuperării acesteia, ci are ca obiect exclusiv verificarea compatibilității juridice a ipotecii cu regimul terenului și cu clauzele contractuale. Riscul financiar și evaluarea garanției rămân exclusiv în sarcina instituției de credit.

Așadar, trebuie avut în vedere că regimul ipotecilor constituite asupra construcțiilor edificate de operatorii portuari se înscrie într-o logică juridică și economică perfect coerentă cu caracterul temporar al dreptului de utilizare și cu funcția de garantare a finanțării investițiilor. Ipoteca, ca sarcină reală accesorie, nu poate produce efecte mai extinse decât dreptul principal pe care îl garantează. În consecință, întinderea sa este, prin natura lucrurilor, limitată atât sub aspect obiectiv – exclusiv asupra construcției

– cât și sub aspect temporal – pe durata existenței dreptului de folosință și exploatare conferit prin contractul de închiriere. Această limitare rezultă nu doar din clauzele contractuale și din acordul prealabil emis de CNAPM, ci și din regimul general al publicității imobiliare și al stingerii sarcinilor odată cu dispariția dreptului principal.

În plan economic, instituirea ipotecilor asupra construcțiilor reprezintă o condiție esențială de bancabilitate a proiectelor portuare. Investițiile în suprastructură – terminale, depozite, silozuri, hale specializate – sunt, prin natura lor, capital-intensive și presupun acces la finanțare pe termen mediu și lung. Limitarea artificială sau formală a garanțiilor ar avea ca efect direct imposibilitatea finanțării și, implicit, blocarea dezvoltării capacităților portuare.

Regimul instituit de CNAPM realizează astfel un echilibru adecvat între protejarea interesului public și necesitatea funcționării economice a portului: terenul rămâne integral protejat ca bun public, iar garanțiile reale sunt circumscrise strict activelor private și duratei contractuale, fără a genera riscuri juridice sau patrimoniale pentru administrație.

Regimul analizat este unul strict circumscris domeniului portuar și rezultă dintr-un cadru normativ special, derogatoriu, care nu este aplicabil în mod general bunurilor din domeniul public. Soluțiile adoptate reflectă specificul activităților portuare și nu pot fi extrapolate în afara acestui context.

C. Situații privind pretenții din partea băncilor creditoare

Nu, și nici nu poate fi vreodată reală ipoteza ridicată, întrucât între CNAPM și instituția bancară în favoarea căreia se constituie ipoteca nu există niciun fel de raporturi juridice; prin instituirea ipotecii nu se nasc raporturi juridice între administrație și bancă.

Neplata creditului poate conduce cel mult la executarea ipotecii, nefiind exclus nici dreptul CNAPM de a achiziționa imobilul (dacă este util și există și acordul prealabil la MTI), însă eventualul câștigător al licitației de executare a ipotecii în modalitatea vânzării imobilului, are obligația legală de încheia cu CNAPM un contract de închiriere teren (**prin atribuire directă**), aferent suprastructurii dobândite, în conformitate cu disp. OG nr. 22/1999 și ale cap. IV din Regulamentul anexa la OMTI nr. 1286/2012. Contractul va conține aceleași clauze care reglementează regimul juridic la încetarea contractului ca și cele din contractul de închiriere al locatarului care a instituit ipotecă.

Pe de altă parte, acordul prealabil cu privire la instituirea ipotecii, **înștiințează banca cu privire la limitarea întinderii acesteia la termenul/durata contractului de închiriere. Banca are propriul interes de a dimensiona așadar termenul contractului de împrumut în ceea ce privește restituirea sumei garantate cu ipoteca la termenul/durata rămasă din contractul de închiriere teren, pentru a evita riscurile pieririi bunului la terminarea contractului.**

Băncii îi sunt prezentate nu doar acordul prealabil de instituire ipotecă, emis de CNAPM, ci și contractul de închiriere și extrasele CF relevante.

Mai mult decât atât, la finalul contractului, conform prevederilor și practicii, precum și principiului „clean slate”, CNAPM nu dobândește dreptul de proprietate asupra imobilului, astfel încât nu pot fi urmărite eventuale fructe civile, imobilul urmând a fi desfășurat.

Precizăm de asemenea, ca până la acest moment, nu am întâlnit nicio situație în care vreo bancă să pună în executare astfel de obligații de plată nici în formă scrisă nici în cadrul discuțiilor cu operatorii portuari sau băncile relevante.

Totodată, este relevant de menționat că structura juridică a raporturilor dintre CNAPM, operatorii portuari și instituțiile de credit exclude, în mod structural, posibilitatea transmiterii către administrația portuară a unor obligații patrimoniale rezultate din raporturile de credit ale operatorilor. Chiar și în ipoteza teoretică a executării unei ipotecii, efectele juridice se circumscriu exclusiv bunului ipotecat și dreptului de folosință aferent acestuia, fără a crea vreun drept asupra terenului sau vreo pretenție asupra veniturilor administrației. Eventualul adjudecatar dobândește construcția în condițiile și limitele dreptului existent, fiind ținut să intre într-un raport contractual cu CNAPM în aceleași coordonate juridice care guvernează raporturile cu orice operator portuar.

Această continuitate contractuală, impusă de cadrul normativ special, asigură stabilitatea exploatării portuare și previne apariția unor situații de blocaj sau de incertitudine juridică, fără a afecta drepturile administrației sau caracterul public al infrastructurii de bază.

D. Concluzie

În ansamblu, mecanismele juridice analizate – intabularea construcțiilor, regimul ipotecilor și tratamentul situațiilor de neexecutare a obligațiilor de credit – nu reprezintă soluții izolate, ci componente integrate ale unei arhitecturi juridice și economice coerente, specifice modelului portuar de tip „landlord”. Acest model, consacrat de legislația națională și validat de practica portuară europeană, permite dezvoltarea infrastructurii comerciale prin investiții private, fără a afecta regimul juridic al domeniului public și fără a transfera asupra administrației riscuri care, prin natura lor, aparțin investitorilor.

Ansamblul mecanismelor descrise mai sus este rezultatul aplicării coroborate a normelor de drept public, civil și contabil, într-un domeniu caracterizat printr-un grad ridicat de specializare tehnică și economică. Soluțiile adoptate asigură, în mod echilibrat, protecția domeniului public, funcționarea eficientă a portului și continuitatea investițiilor private, fără a genera riscuri juridice sau patrimoniale pentru administrația portuară sau pentru stat.”

Minuta de închidere a misiunii de audit a fost înaintată conducerii CN APM SA prin Adresa nr. 5742/10.02.2026.

Reprezentanții CN APM SA au formulat **Punct de vedere privind minuta ședinței de încheiere a misiunii**, înregistrat la *Companie* sub nr. 5823/11.02.2026 și la Camera de Conturi Constanța sub nr. 11887/11.02.2026, după cum urmează:

„Urmare a adresei dumneavoastră nr. 5742 din data de 10.02.2026, prin care ne-a fost comunicată minuta ședinței de închidere a misiunii de audit de conformitate ad-hoc având ca obiect verificarea modului de respectare de către CNAPM S.A. a prevederilor legale aplicabile contractelor de locațiune încheiate în perioada 2016–2025, precum și având în vedere invitația de a formula un punct de vedere asupra constatărilor consemnate, vă transmitem următoarele precizări.

1. Cu privire la constatări și recomandări – punctul 1 din Minută

În ceea ce privește regimul înscrierilor în cartea funciară, se impune o delimitare clară între cartea funciară a terenului – bun aparținând domeniului public – și cartea funciară a construcției edificate de operatorul portuar din surse proprii. În mod constant, practica de publicitate imobiliară consacră principiul potrivit căruia, în cartea funciară a construcției, pot fi înscrise exclusiv sarcini care privesc construcția ca bun distinct, fără a putea fi extinse, direct sau indirect, asupra terenului.

În acest cadru, este posibilă notarea, cu titlu de sarcină, a drepturilor CNAPM izvorâte din contractul de închiriere, respectiv a clauzelor care reglementează regimul juridic al construcției la încetarea raportului contractual, inclusiv opțiunea administrației de a solicita predarea terenului liber de sarcini sau, după caz, de a prelua construcția cu despăgubire. Aceste mențiuni reflectă situația juridică reală și sunt suficiente pentru a asigura opozabilitatea față de terți a caracterului temporar și condiționat al dreptului de proprietate asupra construcției.

În ceea ce privește ipoteza înscrierii provizorii, trebuie subliniat că aceasta este specifică situațiilor în care dreptul de proprietate este afectat de o condiție suspensivă sau rezolutorie ori în care titularul dreptului nu este determinat cu certitudine. Or, în cazul construcțiilor edificate de operatorii portuari, dreptul de proprietate este clar determinat și aparține investitorului care a realizat edificarea, în baza autorizațiilor legale și a contractului de închiriere. În consecință, soluția juridică adecvată nu este înscrierea provizorie, ci intabularea dreptului de proprietate asupra construcției, cu notarea corespunzătoare a clauzelor contractuale privind regimul acesteia la încetarea contractului.

Referitor la observațiile din Minută privind pretinsa lipsă de claritate a clauzelor contractuale referitoare la regimul juridic al bunurilor imobile realizate de locatari prin programele investiționale, apreciem că prevederile contractuale existente sunt suficient de precise pentru a fundamenta notările corespunzătoare în cartea funciară. Reglementarea opțiunii dintre demolare și preluare cu despăgubire este clar determinată și nu necesită o fragmentare suplimentară pe categorii distincte de bunuri, o asemenea abordare neaducând un plus de claritate juridică și neconducând la o soluție diferită din perspectiva publicității imobiliare.

Sub aspectul consecințelor economico-financiare avute în vedere în Minută, reiterăm că ipotecile înscrise asupra construcțiilor nu au și nu pot avea un caracter perpetuu, fiind intrinsec limitate de durata contractelor de închiriere în temeiul cărora au fost constituite. În practica judiciară relevantă, deși au

existat litigii privind obligația de predare a terenurilor ca urmare a încetării contractelor de închiriere, înscrierea ipotecilor nu a fost invocată și nici nu a fost reținută ca element care să afecteze sau să exoneraze chiriașul de obligația de predare a terenului liber de sarcini.

În ceea ce privește ipoteza teoretică a executării ipotecilor, apreciem că nu există riscul ca obiectivele de investiții să fie utilizate în alte scopuri decât cele corespunzătoare destinației stabilite contractual. Controlul asupra destinației activităților desfășurate pe terenurile portuare se exercită în mod constant de către administrație, atât în cadrul contractului inițial, cât și în eventualitatea încheierii unui nou contract cu un dobânditor al construcției.

Orice modificare a activității este supusă acordului administrației portuare, iar riscul unei schimbări necontrolate este, prin urmare, gestionabil și previzibil.

În același timp, trebuie avut în vedere specificul activităților portuare, caracterizate printr-o dinamică accentuată a fluxurilor comerciale și a tipurilor de mărfuri operate. O rigiditate excesivă în menținerea unei activități care s-a dovedit neviabilă din punct de vedere economic ar putea conduce, paradoxal, la dificultăți financiare sporite, inclusiv la imposibilitatea onorării obligațiilor de credit, cu consecințe negative asupra continuității exploatarei. În acest context, adaptarea activității, cu respectarea destinației stabilite și sub controlul administrației, reprezintă o condiție firească pentru menținerea viabilității economice a investiției și a traficului portuar.

În concluzie, considerăm că soluțiile juridice aplicate în ceea ce privește intabularea construcțiilor, notarea clauzelor contractuale relevante și instituirea ipotecilor asupra bunurilor private edificate pe terenuri aparținând domeniului public sunt conforme cu cadrul normativ aplicabil, cu principiile publicității imobiliare și cu practica specifică activităților portuare. Aceste mecanisme asigură, în mod echilibrat, protecția interesului public, securitatea juridică a raporturilor contractuale și condițiile necesare dezvoltării investițiilor private în Portul Constanța.

2. Cu privire la constatări și recomandări – punctul 2 din Minută

Cu privire la polița de asigurare constituită cu titlu de garanție a realizării programului investițional asumat de societatea UMEX, se impune precizarea preliminară că aceasta a fost emisă anterior intrării în vigoare a Ordinului ANAP nr. 1014/2022, act normativ care a introdus cerințe suplimentare în materia acceptării instrumentelor de garantare.

La momentul emiterii poliței, valabilă pe întreaga perioadă de derulare a programului investițional, respectiv până la data de 30.06.2021, cadrul legislativ aplicabil în materia achizițiilor publice – aplicat prin asimilare în prezentul caz, în considerarea naturii obligației de garantare – precum și normele metodologice incidente, permiteau prezentarea garanțiilor emise de orice societate de asigurare autorizată să funcționeze într-un stat membru al Uniunii Europene sau într-un stat semnatar al Acordului privind Spațiul Economic European.

În acest context normativ, Gibraltarul, unde își avea sediul asigurătorul ELIT, era considerat parte a acestui sistem, în virtutea relației sale cu Regatul Unit, aflat la acel moment în perioada de tranziție premergătoare finalizării procesului de retragere din Uniunea Europeană. În consecință, asigurătorii stabiliți în Gibraltar beneficiau de regimul pașaportului european, iar autoritățile contractante aveau obligația legală de a accepta polițele emise de aceștia, în măsura în care erau îndeplinite cerințele formale prevăzute de lege. Un eventual refuz întemeiat exclusiv pe statul de stabilire al asigurătorului ar fi fost calificat drept discriminatoriu și susceptibil de a genera contestații și litigii.

De asemenea, la momentul emiterii poliței, anterior apariției unor disfuncționalități majore în piața asigurărilor, cadrul normativ național nu condiționa acceptarea polițelor de asigurare de supravegherea directă a Autorității de Supraveghere Financiară sau de contribuția asigurătorului la Fondul de garantare a asiguraților. Funcționa, în mod legitim, prezumția conform căreia orice asigurător autorizat într-un stat membru UE/SEE îndeplinește cerințele de solvabilitate impuse de regimul Solvency II, fără a fi necesare verificări suplimentare din partea beneficiarului garanției.

În aceste condiții, obligația autorității contractante se limita la verificarea existenței asigurătorului în registrele Autorității de Supraveghere Financiară, la secțiunea dedicată notificărilor privind exercitarea dreptului de stabilire sau de prestare de servicii în România. Asigurătorul ELIT figura în această secțiune, având dreptul de a opera pe piața românească în baza pașaportului european și, implicit, de a emite polițe de asigurare cu efecte juridice valabile pe teritoriul României.

Totodată, este relevant de menționat că societatea UMEX a realizat integral programul investițional în termenul contractual, fără a se pune problema executării poliței de asigurare sau a producerii vreunui prejudiciu pentru administrația portuară. Instrumentul de garantare și-a îndeplinit astfel rolul preventiv și disuasiv, specific acestui tip de mecanism.

În prezent, având în vedere evoluțiile legislative și de piață ulterioare, CNAPM are în vedere ca instrumentele de garantare aferente programelor investiționale să fie emise exclusiv în conformitate cu legislația actuală, de către societăți de asigurare aflate sub supravegherea Autorității de Supraveghere Financiară, asigurând astfel un nivel sporit de predictibilitate și securitate juridică.

3. Cu privire la constatări și recomandări – punctul 3 din Minută

În ceea ce privește aprobările societare aferente Consiliului de Administrație, raportat la aspectele semnalate privind regimul stabilirii chiriei și încheierea actului adițional ulterior finalizării negocierilor, precizăm că decalajul intervenit în adoptarea hotărârii Consiliului de Administrație a fost determinat exclusiv de circumstanțe obiective de guvernare corporativă, independente de voința și conduita administratorilor.

În perioada de referință, Adunarea Generală a Acționarilor nu a aprobat numirea unor administratori provizorii, situație care a impus asigurarea continuității reprezentării legale a societății prin exercitarea limitată a prerogativelor de reprezentare de către un număr de administratori, în temeiul dispozițiilor Legii nr. 31/1990, ale Codului civil și al jurisprudenței obligatorii a Înaltei Curți de Casație și Justiție, exclusiv până la finalizarea procedurii legale de selecție a Consiliului de Administrație.”

În urma analizării punctului de vedere comunicat de CN APM SA, echipa de audit și-a menținut constatările și recomandările formulate. Proiectul Raportului de audit ad-hoc și cel al Scrisorii către management au fost comunicate CN APM SA cu adresa nr. 18077/03.03.2026 în vederea concilierii.

Prin adresa nr. 3316/20.03.2026, Compania a transmis punctul de vedere față de aspectele consemnate în proiectul Raportului de audit de conformitate ad-hoc, în scopul clarificării unor aspecte care, în opinia societății, necesită o nuanțare suplimentară în raport cu cadrul normativ aplicabil, particularitățile activității portuare și documentele relevante existente la nivelul Companiei. În deschiderea **ședinței de conciliere organizată la data de 23.03.2026** la sediul Camerei de Conturi Constanța, reprezentanții CN APM SA au precizat că **punctul de vedere transmis nu reprezintă obiecțiuni** la constatările consemnate în proiectul raportului de audit și cel al scrisorii către management comunicate de Curtea de Conturi.

În punctul de vedere comunicat Curții de Conturi, reprezentanții Companiei au precizat:

„Urmare a Scrisorii de înaintare nr. III/18077/03.03.2026, a Proiectului raportului de audit de conformitate ad-hoc comunicate de instituția dumneavoastră, precum și a Scrisorii către management și având în vedere ședința de conciliere convocată, Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” S.A. Constanța formulează prezentul punct de vedere, limitat la aspectele reținute în proiectul raportului și la observațiile punctuale pe care le apreciem necesare pentru corecta lor evaluare.

Prezentele precizări au în vedere exclusiv constatările și recomandările menționate în proiectul raportului și sunt formulate în continuarea corespondenței deja transmise de CNAPM S.A., în scopul clarificării unor aspecte care, în opinia societății, necesită o nuanțare suplimentară în raport cu cadrul normativ aplicabil, particularitățile activității portuare și documentele relevante existente la nivelul companiei.

1. Cu privire la constatările și recomandările referitoare la regimul înscrierii în cartea funciară a construcțiilor edificate de operatorii portuari și la instituirea ipotecilor asupra acestora

Constatările și recomandările reținute la acest punct impun, în opinia societății, anumite clarificări și nuanțări suplimentare, întrucât proiectul raportului reține o serie de concluzii care nu valorifică în mod complet cadrul normativ special aplicabil activității portuare, particularitățile regimului juridic al investițiilor realizate de operatorii portuari pe terenuri aparținând domeniului public, precum și

mecanismele de publicitate imobiliară și de protecție contractuală deja instituite la nivelul raporturilor juridice analizate.

1.1. Distincția dintre regimul juridic al terenului aparținând domeniului public și regimul juridic al construcțiilor edificate de operatorii portuari din surse proprii

Cu titlu preliminar, se impune sublinierea faptului că analiza situațiilor reținute în proiectul raportului trebuie realizată pornind de la distincția fundamentală dintre regimul juridic al terenului portuar, aparținând domeniului public al statului, și regimul juridic al construcțiilor edificate de operatorii portuari, din surse proprii, în temeiul și pe durata unor raporturi contractuale de închiriere încheiate în condițiile legislației speciale aplicabile domeniului portuar.

Într-adevăr, terenul portuar își păstrează, în toate cazurile, regimul juridic de bun aparținând domeniului public, cu toate atribuțiile aferente acestuia, respectiv inalienabilitate, imprescriptibilitate și insesizabilitate. Acest regim juridic nu este afectat prin simplul fapt al edificării unor construcții de către operatorii economici și nici nu se transmite, prin extensie, asupra bunurilor realizate de aceștia în executarea obligațiilor investiționale asumate ori permise contractual.

În egală măsură, simpla edificare a unei construcții pe un teren aparținând domeniului public nu produce, prin ea însăși, un transfer automat al dreptului de proprietate asupra construcției în patrimoniul statului, al administratorului ori al concesionarului terenului. Dimpotrivă, atât legislația specială aplicabilă activității portuare, cât și regimul contractual specific recunosc în mod expres posibilitatea existenței unor elemente de suprastructură aflate în proprietatea privată a operatorilor economici, amplasate pe terenuri aparținând domeniului public și utilizate în legătură directă cu exploatarea portuară.

Or, aceasta reprezintă tocmai logica funcțională a modelului portuar de tip „landlord”, consacrat de legislația specială și reflectat în practica portuară națională și europeană: administrația portuară asigură punerea la dispoziție a terenului și a infrastructurii de bază, în timp ce operatorii portuari dezvoltă, pe riscul și din finanțarea lor, elementele de suprastructură necesare desfășurării activităților comerciale și industriale specifice.

În acest context, constatarea potrivit căreia simpla apartenență a terenului la domeniul public ar impune, în mod necesar, un tratament juridic identic și pentru construcțiile edificate de operatori nu poate fi reținută ca atare, întrucât nu valorifică în mod suficient distincția legală dintre infrastructura portuară și suprastructura portuară, nici regimul juridic distinct pe care legea îl recunoaște investițiilor private realizate în perimetrul portuar.

1.2. Cu privire la concluzia din proiectul raportului referitoare la necesitatea înscrierii provizorii în cartea funciară a construcțiilor edificate de operatorii portuari.

În ceea ce privește aprecierea reținută în proiectul raportului în sensul că, în cazul construcțiilor edificate de operatorii portuari pe terenuri aparținând domeniului public, soluția juridică adecvată ar fi fost înscrierea provizorie în cartea funciară, considerăm necesară o nuanțare suplimentară, întrucât această concluzie nu rezultă în mod expres din cadrul normativ aplicabil și nici nu corespunde naturii juridice a dreptului născut la momentul edificării construcției.

Astfel, în cazul construcțiilor realizate de operatorii economici din surse proprii, în baza autorizațiilor legale și în temeiul unui raport contractual valabil, dreptul de proprietate asupra construcției este un drept actual, determinat și individualizat, iar nu un drept incert ori afectat de o condiție suspensivă care să justifice, prin ea însăși, recurgerea la mecanismul înscrierii provizorii. Din această perspectivă, publicitatea imobiliară trebuie să reflecte situația juridică existentă la momentul înscrierii, respectiv existența unei construcții edificate legal și apartenența acesteia la patrimoniul investitorului, fără ca prin aceasta să fie ignorat regimul juridic distinct al terenului sau efectele încetării contractului de închiriere.

De altfel, caracterul temporar al folosinței terenului și regimul juridic aplicabil construcției la încetarea raportului contractual nu derivă din natura tehnică a operațiunii de înscriere, ci din titlul juridic care fundamentează edificarea și utilizarea construcției, respectiv din contractul de închiriere, din clauzele acestuia referitoare la încetare, din notările existente în cartea funciară și din regimul juridic al terenului aparținând domeniului public. Cu alte cuvinte, limitarea temporală a situației juridice nu se confundă cu caracterul provizoriu al înscrierii, ci rezultă din ansamblul elementelor juridice opozabile terților.

În același sens, se impune a fi avut în vedere și faptul că, în practica de publicitate imobiliară, forma înscrierii este stabilită de oficiul de cadastru și publicitate imobiliară în raport cu actele depuse, cu situația

juridică a bunului și cu normele speciale incidente, CNAPM neavând competența de a impune tehnic registratorului forma concretă a înscrierii. Sub acest aspect, acordul emis de CNAPM nu are natură constitutivă de drepturi și nu substituie analiza registratorului, ci reprezintă un înscris emis în considerarea raporturilor contractuale existente și a regimului de exploatare a terenului portuar.

Prin urmare, apreciem că simpla împrejurare că terenul aparține domeniului public și că dreptul de folosință al operatorului este limitat în timp nu conduce automat la concluzia că singura soluție juridică posibilă ar fi fost înscrierea provizorie a construcției. În absența unui temei normativ expres care să impună o asemenea soluție și în prezența unui drept de proprietate actual asupra construcției, intabularea acesteia, însoțită de notarea corespunzătoare a raportului contractual și a elementelor relevante pentru opozabilitate, apare ca o soluție care a reflectat situația juridică existentă la momentul efectuării înscrierii.

1.3. Cu privire la suficiența mecanismelor juridice și contractuale prin care este asigurat caracterul limitat în timp al dreptului asupra construcțiilor.

În continuarea celor de mai sus, apreciem că proiectul raportului nu valorifică în mod suficient ansamblul mecanismelor juridice și contractuale deja existente, prin care este asigurat caracterul limitat în timp al situației juridice a construcțiilor edificate de operatorii portuari pe terenuri aparținând domeniului public.

Astfel, limitarea temporală nu rezultă dintr-o formulare izolată sau dintr-o anumită tehnică de înscriere în cartea funciară, ci din coroborarea mai multor elemente opozabile și concordante, respectiv: regimul juridic al terenului aparținând domeniului public, notarea în cartea funciară a contractului de închiriere ori a situației juridice relevante, clauzele contractuale exprese referitoare la încetarea raportului de folosință și la regimul construcțiilor la acel moment, precum și cadrul legal special aplicabil activităților portuare.

În acest context, contractele de închiriere încheiate de CNAPM prevăd în mod expres că, la încetarea raportului contractual, terenul urmează a fi restituit liber de sarcini și, după caz, liber de bunurile realizate de locatar, cu excepția ipotezei în care administrația optează, în condițiile contractului și ale legii, pentru preluarea construcției cu despăgubire. Această soluție contractuală este în concordanță cu reglementările speciale din domeniul portuar, care recunosc în mod expres posibilitatea stabilirii, prin contract, a regimului bunurilor rezultate din programele investiționale la încetarea raportului juridic.

Cu alte cuvinte, dreptul operatorului asupra construcției nu este unul absolut și perpetuu, ci un drept exercitat într-un cadru juridic determinat, pe durata existenței titlului care a permis edificarea și exploatarea construcției în legătură cu terenul portuar. La încetarea acestui titlu, efectele juridice sunt, de asemenea, prestabilite și opozabile, fie sub forma obligației de desființare și eliberare a terenului, fie sub forma unei eventuale preluări de către administrație, cu despăgubire, dacă există un interes în acest sens.

Din această perspectivă, considerăm că mecanismul juridic existent asigură în mod adecvat protecția interesului public și reflectă suficient caracterul limitat în timp al regimului construcțiilor, fără a fi necesară concluzia potrivit căreia, în lipsa unei înscrieri provizorii, dreptul ar deveni prin aceasta nelimitat sau opozabil dincolo de durata și condițiile raportului contractual.

1.4. Cu privire la aprecierea din proiectul raportului referitoare la riscurile contractuale și operaționale asociate instituirii ipotecilor asupra construcțiilor

În ceea ce privește aprecierea reținută în proiectul raportului în sensul că înscrierea ipotecilor asupra construcțiilor ar putea genera riscuri de natură contractuală și operațională, inclusiv prin posibilitatea ca, în ipoteza executării garanțiilor, obiectivul de investiții să nu mai fie utilizat pentru activitatea pentru care terenul a fost închiriat, apreciem că și această concluzie necesită o delimitare mai precisă, în raport cu mecanismele juridice și operaționale aplicabile în mod efectiv în activitatea portuară.

Astfel, desfășurarea activităților în perimetrul portuar nu depinde exclusiv de situația juridică a construcției, ci este subordonată unui ansamblu de condiții de reglementare, autorizare și control exercitate de administrația portuară, inclusiv sub aspectul licențelor, permiselor de lucru și al respectării condițiilor concrete de operare în port. (CNAPM fiind cea care emite licențe/permise de lucru pentru desfășurarea unei activități în perimetrul portuar).

În consecință, chiar și în ipoteza în care o construcție ar face obiectul unei valorificări în cadrul executării unei ipoteci, utilizarea acesteia pentru o anumită activitate portuară nu se poate realiza în mod liber și discreționar, ci numai în condițiile aprobate și controlate de CNAPM, care își păstrează pe deplin prerogativele de administrare, reglementare și monitorizare a activităților desfășurate pe terenurile portuare.

De asemenea, trebuie avut în vedere că destinația terenului închiriat și activitatea desfășurată pe acesta nu sunt elemente imuabile, ci pot face obiectul unor ajustări, în condițiile contractului și ale reglementărilor aplicabile, cu acordul administrației portuare. Or, această posibilitate nu exprimă o vulnerabilitate a regimului juridic, ci, dimpotrivă, reflectă specificul activității portuare, caracterizată prin necesitatea unei adaptări continue la fluxurile de marfă, la cerințele logistice și la nevoile obiective de operare ale portului. În mod firesc, administrația este cea care apreciază, de la caz la caz, dacă o anumită modificare de destinație ori de profil operațional este compatibilă cu interesul portuar, cu documentațiile aplicabile și cu utilizarea eficientă a terenului.

În plus, în ceea ce privește ipoteza unor posibile întârzieri sau litigii la momentul încetării contractului și al predării terenului, se impune precizarea că asemenea situații nu sunt de natură să genereze, prin ele însele, un prejudiciu pentru administrația portuară, în condițiile în care regimul contractual aplicabil instituie în mod expres mecanisme reparatorii și sancționatorii adecvate.

Astfel, contractele de închiriere prevăd obligația fostului chiriaș de a achita daune-interese pentru lipsa de folosință a terenului în cazul nepredării acestuia la termen și în condițiile stabilite contractual, aceste daune fiind raportate, cel puțin, la nivelul chiriei anterior datorate.

Totodată, în practica contractuală recentă a administrației portuare, acest mecanism a fost consolidat prin introducerea unor clauze exprese care prevăd, pentru perioada cuprinsă între încetarea contractului și predarea efectivă a terenului, obligația de plată a unei valori semnificativ majorate, de până la peste 5 ori nivelul chiriei anterioare, tocmai în scopul descurajării ocupării fără titlu și al protejării interesului patrimonial al CNAPM.

În aceste condiții, eventualele dificultăți legate de momentul predării terenului sunt deja acoperite prin remedii contractuale exprese, apte să limiteze efectele economice ale unei asemenea situații și să protejeze în mod corespunzător administrația portuară.

În consecință, eventuala apariție a unor întârzieri la predarea terenului nu echivalează automat cu producerea unui prejudiciu neacoperit, câtă vreme contractul instituie remedii patrimoniale exprese și suficiente în favoarea administrației portuare.

Totodată, trebuie subliniat că, și în ipoteza valorificării construcției în cadrul executării unei ipoteci, cadrul juridic aplicabil nu lasă terenul sau activitatea desfășurată pe acesta într-o zonă de incertitudine. Dobânditorul construcției nu poate exploata terenul în afara unui raport contractual cu CNAPM, fiind necesară încheierea unui nou contract de închiriere a terenului aferent, în condițiile reglementărilor speciale aplicabile domeniului portuar.

În mod esențial, acest nou raport contractual se încheie, în principiu, în aceiași termeni și condiții juridice relevante ca raportul anterior, cu excepția elementelor susceptibile de actualizare, precum nivelul chiriei, ceea ce asigură continuitatea cadrului juridic de exploatare și menținerea controlului administrației asupra utilizării terenului și a construcției.

În aceste condiții, eventuala schimbare a titularului dreptului asupra construcției nu echivalează, prin ea însăși, cu un risc necontrolat de afectare a activității portuare.

Dimpotrivă, la momentul încheierii noului contract, administrația portuară dispune de toate instrumentele necesare pentru a verifica și regla, în mod adecvat, compatibilitatea activității propuse cu destinația terenului, cu exigențele operaționale ale portului și cu interesul general al exploatarei eficiente a infrastructurii portuare. **(CNAPM fiind emitentă a licențelor/permiselor de lucru și stabilind destinația la momentul încheierii contractului de închiriere teren).** Prin urmare, riscul unui impact negativ asupra activității portuare, rezultat dintr-o eventuală schimbare a activității, nu este unul automat și inerent executării ipoteci, ci unul gestionabil în mod efectiv în cadrul noului raport contractual.

Cu alte cuvinte, executarea ipoteci nu înlătură controlul CNAPM asupra modului de utilizare a terenului, ci determină exclusiv substituirea cocontractantului, în interiorul aceluiași cadru juridic special aplicabil activității portuare.

Din această perspectivă, apreciem că formularea din proiectul raportului ar trebui nuanțată în sensul că eventuala existență a unor riscuri nu poate fi analizată abstract, prin simpla raportare la înscrierea ipoteci, ci numai în corelație cu ansamblul mecanismelor juridice, contractuale și operaționale care permit administrației portuare să păstreze controlul asupra destinației terenului, asupra activităților autorizate și asupra condițiilor efective de exploatare a investițiilor realizate în port.

În acest context, apreciem că formularea din proiectul raportului și, în mod corespunzător, conținutul recomandării aferente ar necesita o nuanțare suplimentară, în sensul reflectării mai clare a faptului că eventualele riscuri avute în vedere nu operează în mod automat prin simpla existență a ipotecii, ci trebuie analizate în corelație cu ansamblul mecanismelor juridice, contractuale și operaționale care permit administrației portuare să păstreze controlul asupra destinației terenului, asupra activităților autorizate și asupra condițiilor efective de exploatare a investițiilor realizate în port.

1.5. Concluzie cu privire la punctul 1 din proiectul raportului

Față de considerentele expuse la subpunctele anterioare, apreciem că formularea constatării și a recomandării aferente punctului 1 din proiectul raportului ar necesita o nuanțare și o delimitare mai precisă, în sensul reflectării specificului regimului juridic aplicabil activității portuare, al distincției dintre terenul aparținând domeniului public și construcțiile edificate de operatorii portuari din surse proprii, precum și al mecanismelor juridice, contractuale și operaționale deja existente, prin care este asigurat controlul administrației portuare asupra utilizării terenului și asupra activităților desfășurate în perimetrul portuar.

În mod corespunzător, apreciem că recomandarea aferentă ar trebui reformulată într-o manieră care să aibă în vedere, cu prioritate, clarificarea și, după caz, consolidarea acestor mecanisme pentru viitor, fără a proiecta asupra situațiilor analizate concluzii care exced cadrului normativ și practicii aplicabile la momentul nașterii și derulării raporturilor juridice avute în vedere.

2. Cu privire la constatările și recomandările referitoare la polița de asigurare constituită cu titlu de garanție a programului investițional UMEX

În ceea ce privește constatarea reținută în proiectul raportului cu privire la polița de asigurare constituită de societatea UMEX cu titlu de garanție a realizării programului investițional, apreciem că analiza acestei situații impune raportarea strictă la cadrul normativ și la condițiile de piață existente la momentul emiterii instrumentului de garantare, iar nu la exigențe și repere normative intervenite ulterior.

Astfel, polița în discuție a fost emisă anterior intrării în vigoare a Ordinului ANAP nr. 1014/2022, într-un context în care reglementările incidente în materia acceptării instrumentelor de garantare permiteau, în esență, utilizarea garanțiilor emise de societăți de asigurare autorizate să funcționeze într-un stat membru al Uniunii Europene sau într-un stat aparținând Spațiului Economic European.

În acea perioadă, verificarea beneficiarului garanției se circumscria existenței dreptului asigurătorului de a presta servicii în România în baza regimului de pașaport european, iar nu unor condiții suplimentare de tipul celor consacrate ulterior prin evoluția practicii administrative și legislative.

În acest cadru, împrejurarea că asigurătorul emitent nu se afla sub supravegherea directă a Autorității de Supraveghere Financiară din România ori nu contribuia la Fondul de garantare a asiguraților nu putea constitui, la acel moment, un criteriu autonom de neacceptare a poliței, câtă vreme legea nu instituia o asemenea condiționare, iar operatorii economici și beneficiarii instrumentelor de garantare erau îndreptățiți să se raporteze la mecanismul recunoașterii europene a autorizării și la prezumția de solvabilitate aferentă regimului aplicabil societăților de asigurare din spațiul UE/SEE.

Totodată, trebuie avut în vedere și faptul că, în speță, programul investițional asumat de UMEX a fost realizat în termenul contractual, fără a interveni o situație care să impună executarea poliței sau să genereze un prejudiciu efectiv pentru CNAPM. Din această perspectivă, instrumentul de garantare și-a produs efectul său specific de garanție pe durata de valabilitate avută în vedere, în contextul în care obligația garantată a fost executată.

Față de aceste elemente, apreciem că formularea constatării și a recomandării aferente ar necesita o delimitare mai precisă, în sensul reflectării faptului că evaluarea conformității poliței trebuie realizată prin raportare la legislația aplicabilă la data emiterii sale și la împrejurarea că, în concret, obligația garantată a fost executată fără incidente. În mod corespunzător, recomandarea poate viza, pentru viitor, consolidarea practicilor interne privind selecția și verificarea instrumentelor de garantare, în acord cu cadrul normativ actual, fără a proiecta asupra unei situații anterioare exigențe care nu erau prevăzute în mod expres la momentul constituirii garanției

3. Cu privire la constatările și recomandările referitoare la aprobările societare aferente actului adițional privind stabilirea chiriei

În ceea ce privește aspectele reținute în proiectul raportului cu privire la decalajul intervenit între finalizarea negocierilor și aprobarea formală a actului adițional prin hotărârea Consiliului de Administrație, apreciem că această situație impune o evaluare nuanțată, prin raportare la circumstanțele obiective existente în perioada relevantă, și nu exclusiv prin raportare la succesiunea cronologică a etapelor formale.

Astfel, amânarea aprobării formale prin hotărârea Consiliului de Administrație a fost determinată de împrejurări obiective de governanță corporativă, independente de conduita societății în ceea ce privește parcursul negocierilor. În perioada de referință, Adunarea Generală a Acționarilor nu a aprobat numirea unor administratori provizorii, situație care a impus asigurarea continuității reprezentării legale a societății prin exercitarea limitată a prerogativelor de reprezentare, în condițiile cadrului legal aplicabil, exclusiv până la finalizarea procedurii legale de selecție a Consiliului de Administrație.

În acest context, apreciem că analiza reținută în proiectul raportului ar trebui să distingă între, pe de o parte, parcursul negocierilor și determinarea de fond a noilor condiții contractuale și, pe de altă parte, momentul formal al aprobării societare, influențat de o situație instituțională obiectivă și temporară. Din această perspectivă, recomandarea aferentă ar necesita, în opinia societății, o reformulare și o limitare corespunzătoare, în sensul orientării sale spre clarificarea și consolidarea fluxurilor interne de aprobare pentru viitor, fără a trata situația analizată ca expresie a unei disfuncționalități imputabile conduitei proprii a CNAPM.”

În cadrul ședinței de conciliere din data de 23.03.2026, aspectele invocate prin punctul de vedere formulat de CN APM SA au fost reluate și dezbătute împreună cu reprezentanții entității. În urma ședinței de conciliere a fost încheiată **Minuta ședinței de conciliere**, înregistrată la *Companie* sub nr. 12156/23.03.2026 și la Camera de Conturi Constanța sub nr. CCCT\2026-22701\23.03.2026, în care s-a consemnat că **nu au rămas aspecte în divergență**.

Referitor la aspectele invocate de CN APM SA în punctul de vedere transmis, precum și în cadrul ședinței de conciliere, echipa de audit precizează următoarele:

Referitor la pct. 1 - cu privire la constatările și recomandările referitoare la regimul înscrierii în cartea funciară a construcțiilor edificate de operatorii portuari și la instituirea ipotecilor asupra acestora

Prin punctul de vedere formulat, entitatea recunoaște că *dreptul operatorului asupra construcției nu este unul absolut și perpetuu, ci un drept exercitat într-un cadru juridic determinat, pe durata existenței titlului*, aspect ce nu rezultă din înregistrările la OCPI Constanța a cărților funciare, acestea reflectând o intabulare definitivă a construcțiilor. Apreciam că singura formă de înscriere care reflectă corect realitatea juridică este înscrierea provizorie a dreptului de proprietate asupra construcțiilor, cu menționarea expresă a caracterului său condiționat și a temeiului contractual, având în vedere că dreptul locatarului asupra construcțiilor edificate pe terenuri aparținând domeniului public portuar este afectat de o condiție rezolutorie, în sensul *art. 1399 și art. 1401 Cod civil*, constând în încetarea titlului de folosință asupra terenului.

Referitor la **mecanismul juridic existent care asigură în mod adecvat protecția interesului public**, auditul reține:

Afirmațiile reprezentanților *Companiei* sunt contrazise chiar de volumul semnificativ al creanțelor nerecuperate constând în chirii, penalități aferente și daune pentru lipsa de folosință a terenurilor, existente la nivelul CN APM SA la data de 28.02.2025, a căror sumă este de aproximativ 60 mil. lei, din totalul creanțelor nerecuperate în valoare de peste 143 mil lei.

În condițiile în care creanțele *Companiei* au fost înregistrate la masa credală ca fiind creanțe chirografare, care nu beneficiază de vreun drept de preferință în ceea ce privește distribuția eventualelor sume încasate în cadrul procedurii, șansele de recuperare a acestora sunt foarte reduse, având în vedere că, așa cum rezultă din tabelul publicat în Buletinul procedurilor de insolvență (*BPI*) există creditori care și-au înscris creanțele sub cauză de preferință.

În plus, în cazul unor operatori economici debitori, conform extraselor de Carte funciară nr. 205066 – Cxx, nr. 260219 – Cxx, nr. 101115 – Cxx, emise în 20.03.2026, puse la dispoziție auditului de structura responsabilă din cadrul CN APM SA, la litera C), partea III – Sarcini, sunt notate executări silite asupra construcțiilor intabulate, demarate de către un număr semnificativ de **creditori urmăritori persoane fizice și juridice**, în detrimentul creanțelor de recuperat ale CN APM SA. Mai mult decât atât, sechestrările au fost instituite de creditori asupra construcțiilor aflate pe infrastructura portuară, care trebuia predată liberă de orice sarcini/construcții încă de la data rezilierii, conform clauzelor contractuale. Până la data auditului, Compania nu a intrat în posesia acestor terenuri, operatorii economici neeliberând aceste terenuri inclusiv de construcțiile sechestrate.

În ceea ce privește *ipoteza valorificării construcției edificate în cadrul executării unei ipoteci*, afirmațiile CN APM SA, cum că: *Dobânditorul construcției nu poate exploata terenul în afara unui raport contractual cu CNAPM, fiind necesară încheierea unui nou contract de închiriere a terenului aferent, în condițiile reglementărilor speciale aplicabile domeniului portuar, și că: executarea ipoteci nu înlătură controlul CNAPM asupra modului de utilizare a terenului, ci determină exclusiv substituirea cocontractantului, în interiorul aceluiași cadru juridic special aplicabil activității portuare, nu au susținere*, având în vedere prevederile specifice infrastructurii portuare, respectiv OG nr. 22/1999 - art. 35 și *Regulamentul privind închirierea infrastructurii de transport naval care aparține domeniului public al statului*, aprobat prin OMTI nr. 1286/2012, care reglementează în mod clar, la cap. IV și cap. V, instrucțiunile pentru organizarea și desfășurarea procedurii de **închiriere prin atribuire directă, situațiile invocate de Companie nefiind reglementate în cadrul acestor instrucțiuni**.

În această situație, dobânditorul construcției, ce a făcut obiectul vânzării la licitație efectuată în cadrul unei executări silite, ar putea exploata terenul aferent construcției dobândite, și implicit construcția, doar dacă ar îndeplini condițiile de participare la licitație, solicitate de *Companie* și ar și câștiga procedura de licitație, organizată și desfășurată în conformitate cu prevederile cap. III din *Regulament*.

Altfel, afirmația că *acest nou raport contractual se încheie, în principiu, în aceiași termeni și condiții juridice relevante ca raportul anterior* conduce auditul la concluzia că entitatea ar recurge, în cazul existenței unor astfel de situații, la **atribuirea directă** a dreptului de folosință asupra terenului aferent construcției, pentru dobânditorul/adjudecatorul acesteia.

În condițiile în care **atribuirea directă este prevăzută doar în situații strict limitate de OG 22/1999**, o astfel de abordare ar conduce la eludarea reglementărilor care guvernează activitatea de administrare și utilizare a infrastructurii de transport naval aparținând domeniului public al statului.

În final, referitor la afirmația că auditul ar fi *proiectat asupra situațiilor analizate concluzii care exced cadrului normativ și practicii aplicabile*, precizăm că sursa criteriilor de audit avute în vedere la fundamentarea constatărilor au constituit-o reglementările care guvernează activitatea *Companiei*. Astfel, niciunde în legi, reglementări, acorduri relevante, norme și politici specifice nu este reglementată intabularea drepturilor de proprietate pentru construcțiile edificate de locatar pe domeniul portuar închiriat și nici condițiile de ipotecare a acestora pentru garantarea împrumuturilor contractate de locatar.

În concluzie, modul de funcționare a mecanismelor la care fac referire reprezentanții CN APM SA este infirmat de realitatea constatată la nivelul *Companiei*.

Referitor la pct. 2 - Cu privire la constatările și recomandările referitoare la polița de asigurare constituită cu titlu de garanție a programului investițional UMEX

Poziția *Companiei* nu are relevanță, justificat de faptul că înainte de finalizarea contractului, așa cum s-a arătat în cuprinsul constatării, societatea de asigurări a intrat în procedură de insolvență, existând astfel riscul ca scrisoarea de garanție să nu-și fi putut produce efectele juridice pentru care a fost emisă.

Pe de altă parte, recomandarea auditului vizează acțiuni viitoare ce privesc inventarierea polițelor de asigurare de garanții contractuale, verificarea valabilității acestora și dispunerea de măsuri cu scopul protejării *Companiei* împotriva riscurilor neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare de către locatari a obligațiilor contractuale.

Referitor la pct. 3 - Cu privire la constatările și recomandările referitoare la aprobările societare aferente actului adițional privind stabilirea chiriei

Poziția *Companiei* nu se justifică, așa cum s-a arătat în cuprinsul constatării, recomandarea este formulată pentru Adunarea Generală a Acționarilor și Consiliul de administrație al CN APM SA.

8. Responsabilitățile Curții de Conturi și ale conducerii entității auditate

Responsabilitatea echipei de audit este de a efectua auditul în conformitate cu Standardele Internaționale privind Instituțiile Supreme de Audit (ISSAI). Aceste standarde impun respectarea de către auditorii publici externi a cerințelor de natură etică și profesională.

Ca parte a unui audit care se bazează pe ISSAI, ne-am exercitat raționamentul profesional și ne-am menținut scepticismul profesional pe tot parcursul auditului.

Conducerea entității auditate este responsabilă pentru:

- desfășurarea activităților și operațiunilor sale în conformitate cu legile și reglementările aplicabile;
- instituirea acelor controale interne considerate a fi necesare pentru a permite aplicarea regulilor, reglementărilor și liniilor directoare aferente care guvernează entitatea;
- punerea la dispoziția auditorilor publici externi a tuturor informațiilor necesare desfășurării auditului.

Curtea de Conturi a României

Aprobat prin Hotărârea Plenului Curții de Conturi a României nr. 434/05.05.2026



CAMERA DE CONTURI
CONSTANȚA

Nr. III/33357/06.05.2026

Scrisoare către management

Domnului Director General, Mihai TEODORESCU

COMPANIA NAȚIONALĂ „ADMINISTRAȚIA PORTURILOR MARITIME” SA CONSTANȚA

Stimate Domnule Director General,

Curtea de Conturi a României, prin Camera de Conturi Constanța, a desfășurat o misiune de audit de conformitate ad-hoc la Compania Națională „Administrația Porturilor Maritime” SA Constanța (CN APM SA).

În cadrul ședinței de deschidere din data de 26.11.2025 au fost discutate aspectele cuprinse în Scrisoarea de misiune, transmisă sub nr. 78811/20.11.2025, prin care ne-am asigurat reciproc de înțelegerea responsabilităților noastre și ale dumneavoastră, precum și de înțelegerea termenilor în care se va desfășura misiunea de audit de conformitate ad-hoc.

Obiectivul auditului de conformitate ad-hoc l-a reprezentat obținerea unei asigurări limitate privind respectarea de către *Companie* a prevederilor legale în ceea ce privește aspectele înscrise în sesizările primite de Curtea de Conturi a României cu privire la contractele de închiriere infrastructură portuară, domeniu public al statului, încheiate de CN APM SA cu operatorii portuari în perioada 2016 – 2025.

Sfera de cuprindere a auditului s-a limitat la verificări privind respectarea de către entitate a prevederilor legale în ceea ce privește subiectul de audit, și a cuprins analiza următoarelor:

(i) conținutul contractului cadru de locațiune întocmit de CN APM SA, valabil în perioada 2019-2025;

(ii) prevederile din contractele de locațiune întocmite de CN APM SA în perioada 2016-2024 pentru autorizarea chiriei de a ipoteca construcțiile edificate conform programelor investiționale impuse de CN APM SA, „*având în vedere că un chiriaș nu are dreptul de a ipoteca bunurile închiriate*”;

(iii) reglementările OMTI nr. 1286/2012 raportate la procedura de închiriere a terenurilor domeniu public și a prevederilor contractelor de închiriere;

(iv) trecerea în patrimoniul privat al locatarilor, respectiv a ipotecării construcțiilor edificate de aceștia pe terenurile publice închiriate, ca urmare a programelor investiționale impuse de CN APM SA în cadrul contractelor de locațiune nr. CNAPM-07094-1DP-01 , CNAPM-06248-1DP-05, CNAPM-08258-1DP-01, CNAPM-01879-1DP-01 și CNAPM-00002-1DP-01.

Totodată, cu ocazia misiunii de audit, a fost analizat modul de derulare a contractelor de locațiune specificate în sesizare.

În urma auditului au rezultat următoarele:

1. CONSTATĂRI CARE AU STAT LA BAZA CONCLUZIEI AUDITULUI

1.1. Intabularea eronată cu caracter definitiv a dreptului de proprietate privată asupra construcțiilor edificate de operatorii portuari pe terenul închiriat, proprietate publică a statului

În urma analizei cadrului de reglementare a activităților de închiriere a domeniului portuar, element de infrastructură portuară, raportat la legislația specifică domeniului de activitate în porturi, auditul a constatat că prin OG nr. 22/1999 și OMTI nr. 1286/07.08.2012 nu au fost prevăzute dispoziții exprese, derogatorii, privind modalitatea de intabulare a dreptului de proprietate asupra imobilelor edificate de locatari pe terenul portuar, proprietate publică a statului, în situația în care acestea au format obiectul unui program investițional al locatarului.

Contractele de închiriere încheiate de CN APM SA, în temeiul OG nr. 22/1999 și al Regulamentului aprobat prin OMTI nr. 1286/2012, permit realizarea de investiții de către operatorii portuari, consacră caracterul accesoriu și necondiționat al construcțiilor față de contractul de închiriere, dar impun reglementarea expresă a duratei, a regimului la încetarea contractului, când CN APM SA va decide fie preluarea construcțiilor, cu sau fără despăgubiri, fie nepreluarea acestora, cu obligația locatarului de a le desființa, și obligațiile de predare a terenurilor/bunuri publice din domeniul portuar.

Drept urmare, bunurile imobile edificate de locatari pe domeniul portuar au un regim juridic provizoriu, care stabilește folosința operatorilor portuari doar pentru perioada existenței contractelor de locațiune. În aceste condiții, locatarul edifică construcții pe teren aparținând domeniului public al statului, dar dreptul său asupra construcțiilor este un drept de folosință temporar, derivat din contract, fiind afectat de o condiție rezolutorie, în sensul art. 1399 și art. 1401 Cod civil.

S-a constatat astfel, că în lipsa coroborării prevederilor din *Contractul-cadru de închiriere*, publicat pe site-ul CN APM SA, valabil în perioada 2019 – 2025, respectiv *clauza 8.1 cu clauzele 12.1 și 12.3*, preluate în contractele de închiriere încheiate cu operatorii portuari, imobilele edificate pe terenul public ca urmare a programelor investiționale au fost în mod eronat intabulate definitiv de către operatorii portuari, în proprietatea privată a acestora, cu acordul administrației portuare.

În mod similar, în contractele de închiriere perfectate înainte de aprobarea *Contractului-cadru* negociat cu operatorii portuari, au fost incluse clauze neclare, care au condus la intabularea definitivă a dreptului de proprietate asupra imobilelor rezultate în urma programelor investiționale, deși contractele prevedeau și în aceste cazuri obligația operatorului portuar de a elibera infrastructura la încetarea contractului de închiriere.

Deși intabularea reprezintă înscrierea cu caracter definitiv a unui drept real imobiliar în cartea funciară (art. 7 alin. (1) din Ordinul ANCPI nr. 600/08.02.2023), ceea ce nu este cazul în situația analizată, acordurile CN APM SA Constanța eliberate locatarilor pentru înscrierea la OCPI Constanța a construcțiilor edificate de aceștia pe terenurile publice închiriate, nu prevăd condiția sub care se constituie dreptul chiriașilor asupra investițiilor/construcțiilor, respectiv o înscriere temporară/provizorie în cartea funciară, înscriere care să producă efecte sub condiții, doar pentru perioada existenței contractelor de locațiune, așa cum stipulează art. 882 alin. (1) din Legea nr. 287/17.07.2009 privind Codul civil, prevederile art. 14 și art. 15 din Ordinul ANCPI nr. 700/09.07.2014 privind aprobarea Regulamentului de avizare, recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară, precum și ale art. 9 și art. 10 din Ordinul ANCPI nr. 600/08.02.2023.

Totodată, în cadrul acordurilor verificate, emise de CN APM SA pentru înscriere la OCPI Constanța, nu sunt menționate contractele de închiriere și valabilitatea acestora.

De asemenea, din documentele verificate, s-a constatat că în Cartea Funciară a construcției nu este notat contractul de închiriere și valabilitatea acestuia. Actele administrative invocate de OCPI Constanța în încheierea de intabulare și care au stat la baza înscrierii în cartea funciară a dreptului de proprietate pe numele Locatarului, nu au inclus și contractul de închiriere, cu perioada de valabilitate a acestuia.

Mai mult, cu toate că în cuprinsul acordurilor eliberate de CN APM SA există mențiunea: „după înscrierea construcției, vă rugăm să ne transmiteți o copie completă după documentația recepționată de OCPI Constanța, după încheiere și extrasul de CF”, auditul reține că entitatea nu s-a asigurat de corectitudinea înscrierii construcțiilor la CF, prin neurmărirea documentației de intabulare eliberată ulterior de OCPI operatorilor portuari solicitanți.

Neexercitarea acestei forme de control, a condus la existența unor situații privind intabularea dreptului de proprietate asupra unor construcții care: nu au făcut obiectul acordului eliberat de CN APM SA pentru înscriere la OCPI Constanța, nu au făcut obiectul investiției specificată în certificatul de urbanism, nu au fost autorizate prin autorizația de construcție și nici nu au fost supuse recepției de către comisia constituită în acest sens.

Totodată, prin clauzele contractuale este stabilit dreptul locatarilor de a atrage surse financiare prin credit ipotecar asupra bunurilor imobile edificate pe terenul portuar, unii dintre aceștia obținând credite ipotecare de la diferite instituții financiare, cu acordul scris expres al CN APM SA, ipotecile fiind înscrise în cartea funciară a imobilului.

În condițiile în care înscrierea în cartea funciară a drepturilor reale imobiliare asupra imobilelor edificate s-a efectuat cu caracter definitiv, pe numele operatorilor portuari, înscrierea ipotecilor în cartea funciară nu s-a realizat în condițiile art. 2367 Cod civil, potrivit căruia „cel ce are asupra bunului un drept anulabil ori afectat de o condiție nu poate consimți decât o ipotecă supusă aceleiași nulități sau condiții.”

Aspectele de mai sus au rezultat în urma analizei prevederilor din *Contractul-cadru de închiriere*, publicat pe site-ul CN APM SA, a contractelor de locațiune încheiate de CN APM SA cu operatorii portuari, specificate în sesizare, a cadrului de reglementare a activităților de închiriere a domeniului portuar, raportat la legislația aplicabilă domeniului analizat⁸.

Recomandarea nr. 1:

Conducerea CN APM SA Constanța va dispune măsurile necesare pentru asigurarea înscrierii corespunzătoare în cartea funciară a drepturilor reale asupra imobilelor edificate de locatari pe terenul portuar, domeniu public al statului, în urma programelor investiționale, inclusiv prin corectarea înscrierilor efectuate în cartea funciară și modificarea/completarea/amendarea clauzelor contractuale privind intabularea construcțiilor prevăzute în contractele de locațiune;

Termen de implementare propus: 30.06.2027

⁸ Legea nr. 287/17.07.2009 privind Codul civil, prevederile art. 876 alin. (1) și (2), art. 881 alin. (1) și alin. (2), art. 882 alin. (1), art. 888, art. 1399, art. 1401, art. 2367;

Legea cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/13.03.1996, prevederile art. 1 și art. 24 alin. (1) și alin. (2);

ORDIN ANCPPI nr. 600/08.02.2023 pentru aprobarea Regulamentului de recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară, prevederile art. 7 alin. (1), alin. (2), alin. (4), art. 9, art. 10, art. 12 alin. (1);

ORDIN ANCPPI nr. 700/09.07.2014 pentru aprobarea Regulamentului de avizare, recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară, prevederile art. 14, art. 15, art. 16;

Legea nr. 50/29.07.1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, prevederile art. 37 alin. (6)

1.2. Neurmărirea garanției de bună execuție aferentă programului investițional prevăzut în contractul de închiriere nr. CNAPM-0002-IDP-01, înregistrat la CN APM SA sub nr. 13389/10.04.2017, încheiat cu UMEX SA

Urmare analizei contractelor de locațiune încheiate de CN APM SA cu operatorii portuari, specificate în sesizare, auditul a efectuat verificări privind execuția programelor investiționale, și implicit, a garantării acestora, în conformitate cu clauzele contractuale, prevăzute la *pct. 6.2 Garanția de Bună Execuție a Investiției (Program Investițional)*.

Din verificarea modului de garantare a programului investițional, în cazul Contractului de închiriere nr. CNAPM-0002-IDP-01/13389/10.04.2017 încheiat de CN APM SA cu operatorul UMEX SA, s-a constatat că buna execuție a investițiilor prevăzute în contract a fost asigurată de locatar prin *Polița Seria RO nr. 2017/CT/0010/0059*, emisă la data de *10.05.2017* de asigurătorul – ELITE INSURANCE COMPANY LTD.

Urmare verificărilor efectuate în timpul auditului, s-a constatat că, din decembrie 2019, societatea de asigurări ELITE INSURANCE COMPANY LTD a fost plasată în administrare, fiind astfel în incapacitatea de a opera ca asigurător activ recunoscut și, implicit, lipsită de capacitatea activă de subscriere. Societatea a intrat în procedură de administrare judiciară/insolvență.

În consecință, anterior termenului de realizare a investiției, CN APM SA nu s-a asigurat cu privire la valabilitatea garanției de bună execuție și nici nu a procedat la solicitarea altei polițe de asigurare, conform prevederilor din contract⁹.

Recomandarea nr. 2: *Conducerea CN APM SA Constanța va dispune măsurile necesare pentru inventarierea polițelor de asigurare de garanții contractuale emise în favoarea sa, verificarea valabilității acestora și dispunerea măsurilor legale în consecință, în vederea protejării Companiei împotriva riscurilor neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a obligațiilor contractuale.*

Termen de implementare propus: 31.12.2026

1.3. Disfuncționalități privind stabilirea nivelului chiriei datorat de operatorii portuari

Urmare analizei contractelor de locațiune încheiate de CN APM SA cu operatorii portuari, specificate în sesizare, auditul a efectuat verificări și cu privire la modul de realizare a veniturilor din chirii și a constatat deficiențe privind neasigurarea condițiilor pentru facturarea chiriilor la nivelul tarifelor renegotiate.

Din verificarea Contractului de închiriere nr. CNAPM-01879-IDP-01/16240/07.04.2020, încheiat de CN APM SA cu societatea SILOTRANS SRL, echipa de audit a constatat că entitatea nu a luat măsuri ca, în urma procesului de renegotiere a chiriei, noul nivel al chiriei stabilit în baza prevederilor art. 4.3 din contract¹⁰ să se poată factura la timp, conform tarifului renegotiat.

În urma reanalizării tuturor tarifelor și pe baza rapoartelor de evaluare întocmite de un expert ANEVAR, rezultatul negocierilor a fost consemnat în cuprinsul Minutei încheiate între părți, înregistrată sub nr. 34940/09.09.2025.

În cazul contractului în cauză, Serviciul Contracte, Închirieri și Concesiuni din cadrul CN APM SA a transmis membrilor Consiliului de Administrație Nota nr. 38997/09.10.2025, conținând propunerea privind renegotierea chiriei în vederea aprobării noului tarif.

⁹ art. 6.2 și art. 8.3 din contractul de închiriere încheiat cu UMEX SA.

art. 3 și art. 5 alin.(1) din OG nr. 119/1999

¹⁰ „valoarea chiriei lunare va putea fi negociată odată la 5 ani, la solicitarea uneia dintre părți”

Cu toate că nivelul chiriei a fost renegociat și agreat de părțile contractante în perioada septembrie-octombrie 2025, s-a constatat că membrii Consiliului de Administrație au aprobat abia în luna decembrie 2025, prin Decizia CA nr. 48633/17.12.2025, valoarea renegociată a tarifului de închiriere.

În concluzie, din cauza neaprobării la timp de către Consiliul de Administrație al CN APM SA Constanța a tarifelor majorate de închiriere domeniu portuar, astfel cum au fost renegociate și agreate prin Minuta nr. 34940 din 09.09.2025, *Compania* nu a realizat în perioada noiembrie-decembrie 2025, din contractul încheiat cu operatorul portuar SILOTRANS SRL, venituri din chirii în sumă de 11.706 EUR, contrar principiului buneii gestiuni financiare¹¹.

Recomandarea nr. 3: *Analizarea de către Adunarea Generală a Acționarilor și Consiliul de administrație al CN APM SA a cauzelor care au determinat întârzierile în aprobarea tarifelor de închiriere renegociate cu operatorii portuari și dispunerea măsurilor necesare pentru renegocierea și actualizarea acestora conform termenelor contractuale, în vederea maximizării veniturilor din chirii, de îndată ce se împlinesc termenul prevăzut pentru renegociere.*

Termen de implementare propus: 31.12.2026

Vă asigurăm de sprijinul nostru dacă aveți nevoie de clarificări cu privire la implementarea recomandărilor.

Curtea de Conturi a României

Aprobată prin Hotărârea Plenului Curții de Conturi a României nr. 434/05.05.2026

¹¹ OG nr. 119/31.08.1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, prevederile art. 5 alin. (1)