

CĂTRE
PREFECTUL JUDEȚULUI CONSTANȚA
petitii@prefecturaconstanta.ro
cancelarie@prefecturaconstanta.ro

Subsemnata, **Felicia Ovanesian**, cu domiciliu ales în vederea comunicării corespondenței în legătură cu prezenta în Constanța, Str. Grozești, nr. 82, jud. Constanța, formulez:

SESIZARE DE NELEGALITATE

privind exercitarea controlului de tutelă administrativă asupra Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Constanța nr. 229/30.07.2026

Obiectul sesizării

Solicit exercitarea controlului de legalitate asupra HCLM Constanța nr. 229/2026 și, în raport cu rezultatul verificării, să dispuneți demersurile legale necesare, după cum urmează:

- a. să solicitați Consiliului Local al Municipiului Constanța revocarea HCLM nr. 229/30.07.2026;
- b. dacă nelegalitatea nu este înlăturată fără întârziere, să sesizați Tribunalul Constanța – Secția de contencios administrativ și fiscal cu o acțiune în anularea, în tot sau în parte, a HCLM nr. 229/30.07.2026;
- c. să îmi comunicați modul de soluționare a sesizării, măsurile dispuse și, dacă este cazul, numărul dosarului înregistrat pe rolul instanței.

1. În fapt,

La 30.07.2026, Consiliul Local al Municipiului Constanța a adoptat HCLM nr. 229 privind programul „*Constanța Rediviva*” și constituirea Fondului Imobiliar de Dezvoltare al Municipiului Constanța, denumit FID. Actul a avut la bază proiectul nr. 205/22.06.2026 și referatul de aprobare nr. 149385/22.06.2026.

Art. 1 alin. (1) definește FID ca instrument aplicabil bunurilor aflate atât în proprietatea publică, cât și în proprietatea privată a municipiului. Art. 9 alin. (1) enumeră, nediferențiat după regimul juridic al bunurilor, vânzarea, concesiunea, închirierea și realizarea de investiții publice.

Art. 2 și art. 3 alin. (1) lit. j) includ „*drepturile de preempțiune*” între activele imobiliare inventariate. Art. 3 alin. (2) prevede o metodologie locală pentru încadrarea activelor, iar alin. (3) dispune efectuarea unor expertize tehnice pentru identificarea amplasamentelor și stabilirea valorii de circulație.

Art. 11 impune evidențierea veniturilor FID într-un „*subcapitol bugetar separat*”. Art. 12 le califică drept sursă prioritară de finanțare a investițiilor, art. 13 indică investițiile care pot fi finanțate din aceste venituri, iar art. 14 impune raportarea proiectelor finanțate prin utilizarea fondurilor provenite din FID.

Documentația arată că Direcția financiară, căreia proiectul îi fusese transmis prin adresa nr. 151583/24.06.2026, cu nominalizarea compartimentelor de către primar, a comunicat că nu este compartimentul care va elabora raportul de specialitate. Refuzul Direcției financiare de a întocmi raportul nu înlătură obligația legală de fundamentare și nu poate suplini raportul compartimentului de resort nominalizat pentru analizarea proiectului. Forma finală a fost modificată în urma obiecțiilor formulate de subsemnata în ședința comisiei de specialitate. Modificările au introdus, între altele, art. 3 alin. (2)–(3), art. 9 alin. (2) și reformularea art. 12.

2. Motive de nelegalitate

a. Lipsa raportului de specialitate al Direcției financiare

Art. 136 alin. (3) lit. a), alin. (4), alin. (5), alin. (8) lit. b), alin. (9) și alin. (10) din Codul administrativ reglementează transmiterea proiectului către compartimentele nominalizate de primar și secretarul general, întocmirea rapoartelor și condiția ca proiectul să fie dezbătut numai dacă este însoțit de rapoartele compartimentelor de resort. Din actele comunicate rezultă că Direcția financiară a fost nominalizată și sesizată, dar a refuzat întocmirea raportului, considerând că nu este compartiment de resort; nu a fost identificată nominalizarea ulterioară a altui compartiment financiar și nici un raport financiar de fond.

Art. 136 alin. (8) din Codul administrativ prevede imperativ că proiectul este supus dezbaterii numai dacă este însoțit de rapoartele compartimentelor de resort. Deși secretarul general trebuie să semnaleze lipsa înainte de aprobarea ordinii de zi, iar proiectul care nu îndeplinește condițiile trebuie scos de pe ordinea de zi, potrivit art. 135 alin. (6), niciunul dintre aceste lucruri nu s-a întâmplat.

Cu titlu de exemplu, prin Sentința civilă nr. 1123/05.11.2025, Tribunalul Constanța a anulat, la inițiativa Prefectului, HCL Mangalia nr. 41/2025 tocmai pentru lipsa raportului compartimentului de resort. Instanța a reținut că proiectul nu putea fi înscris și dezbătut, încălcarea art. 136 alin. (8) afectează legalitatea HCL; încălcarea este aptă să conducă la anularea actului administrativ.

b. Confuzia dintre FID și inventarele legale ale domeniului public și privat

Art. 289 și art. 357 din Codul administrativ, coroborate cu art. 1, art. 2 și art. 5 din Normele tehnice pentru întocmirea inventarului bunurilor care alcătuiesc domeniul public și privat al comunelor, al orașelor, al municipiilor și al județelor aprobate prin HG nr. 392/2020, reglementează inventarele domeniului public și privat, modelele și comisia specială competentă. Instrucțiunile aprobate prin Ordinul MDLPA nr. 476/2026, în vigoare anterior adoptării HCLM nr. 229, detaliază aplicarea unitară a art. 289 pentru inventarul domeniului public.

HCLM nr. 229 folosește termenul juridic „*inventariere*”, creează un fond comun bunurilor publice și private și delegă unei metodologii locale criteriile de încadrare a activelor. Or, metodologia locală nu poate înlocui ori modifica ori completa procedura unitară prevăzută de actul Guvernului. Ambiguitatea este relevantă deoarece art. 5, art. 7, art. 9 și art. 16 atașează FID consecințe administrative concrete.

c. Reglementarea vânzării în cadrul unui fond care include domeniul public

Art. 136 alin. (4) din Constituție consacră inalienabilitatea bunurilor proprietate publică. Art. 297 din Codul administrativ enumeră modalitățile de exercitare a proprietății publice, fără vânzare.

HCLM nr. 229 include în același FID bunuri publice și private, iar art. 9 alin. (1) enumeră vânzarea ca modalitate aplicabilă generic „*activelor incluse*”.

d. Includerea drepturilor de preempțiune între activele imobiliare valorificabile

Dreptul legal de preempțiune prevăzut, de exemplu, de art. 4 din Legea nr. 422/2001 este o prerogativă preferențială care se activează în condițiile legii, la intenția proprietarului privat de a vinde un monument istoric și după neexercitarea de către titularii anteriori prevăzuți de lege. Exercitarea sa presupune identificarea resursei bugetare și dobândirea ulterioară a imobilului. Dreptul nu este el însuși teren, clădire ori bun imobil aflat în proprietatea sau administrarea municipiului. În dreptul comun, art. 1.739 C. civ. prevede expres că dreptul convențional de preempțiune este indivizibil și nu poate fi cedat, ceea ce exclude tratarea sa ca activ destinat vânzării către terți.

Art. 2 și art. 3 alin. (1) lit. j) din HCL îl includ însă în categoria activelor imobiliare inventariate, iar art. 9 aplică activelor FID vânzarea, concesiunea și închirierea.

e. „Subcapitolul bugetar separat” prevăzut de art. 11

Art. 11 din HCLM nr. 229 dispune evidențierea tuturor veniturilor FID într-un „*subcapitol bugetar separat*”. Potrivit art. 1 și art. 3 din Ordinul MFP nr. 1.954/2005, clasificția indicatorilor privind finanțele publice este cea aprobată prin ordin, iar instituțiile utilizează subdiviziunile numai potrivit dispozițiilor legale. Art. 4 permite detalierea subdiviziunilor de cheltuieli pentru analiză și raportare, nu crearea locală a unui subcapitol de venituri care agregă surse cu natură diferită.

În clasificția bugetară, veniturile din concesiuni și închirieri sunt evidențiate la poziția 30.02.05, iar veniturile din vânzarea bunurilor aparținând domeniului privat la poziția 39.02.07. Consiliul local nu poate schimba prin HCL aceste poziții și nu poate crea o subdiviziune oficială paralelă.

f. Stabilirea „valorii de circulație” prin expertize și sursa cheltuielii

Art. 3 alin. (3) impune efectuarea unor „*rapoarte de expertiză tehnică de specialitate*” pentru identificarea amplasamentelor și stabilirea valorii de circulație. Potrivit art. 2 alin. (1)–(2) și art. 3 alin. (3) lit. a) din OG nr. 24/2011, estimarea valorii unui imobil, consemnată într-un raport de evaluare, reprezintă activitate de evaluare și este realizată

de evaluatori autorizați pentru evaluarea bunurilor imobile. Chiar art. 9 alin. (2) din HCL cere, pentru operațiunile ulterioare, raport de evaluare întocmit de evaluator autorizat.

Art. 3 alin. (3) nu precizează că valoarea de circulație este stabilită de un evaluator autorizat și amestecă această operațiune cu expertiza tehnică de identificare a amplasamentului. Norma trebuie anulată ori reformulată pentru a separa operațiunile și competențele profesionale. În plus, obligația generală de a expertiza imobilele generează cheltuieli. Dacă ea produce cheltuieli în exercițiul bugetar 2026, art. 14 alin. (5) din Legea nr. 273/2006 cere identificarea surselor de acoperire pentru actele aprobate după bugetul anual. Dosarul trebuie să arate creditele și sursa; în lipsa lor, critica financiară devine incidentă.

g. Încălcarea exigențelor de claritate, corelare și previzibilitate

Legea nr. 24/2000 se aplică actelor normative locale potrivit art. 3 alin. (2). Art. 8 alin. (4) interzice pasajele obscure sau echivoce; art. 13 lit. a)–b) cere integrarea organică în sistemul legislației și respectarea competenței stabilite prin actele superioare; art. 24 cere soluții care acoperă integral problema reglementată; art. 25 impune configurarea explicită a conceptelor; art. 36 alin. (1) cere claritate și precizie; art. 37 alin. (1)–(2) cere utilizarea consecventă și definirea termenilor. HCLM nr. 229 nu delimitează inventarul legal de registrul FID, nu separă modalitățile aplicabile proprietății publice de cele aplicabile proprietății private, califică preempțiunea drept activ imobiliar, confundă expertiza tehnică și evaluarea și utilizează noțiunea tehnică de subcapitol bugetar.

Aceste neclarități afectează conduita viitoare a aparatului de specialitate, conținutul metodologiei ce urmează să fie adoptată, selecția bunurilor pentru expertizare, publicarea datelor, pregătirea operațiunilor de valorificare și construcția bugetelor locale viitoare.

- 3. În drept**, art. 123 alin. (5) din Constituția României, art. 249 alin. (4), art. 252 alin. (1) lit. c) și art. 255 din Codul administrativ, art. 3 alin. (1) și (3) din Legea nr. 554/2004, în forma în vigoare la data adoptării actului.

În considerarea criticilor de nelegalitate formulate, solicit să procedați conform dispozițiilor legale incidente.

av. Felicia Ovanesian

**Felicia-
Nadina
Ovanesian**

Digitally signed
by Felicia-Nadina
Ovanesian
Date: 2026.08.24
18:44:47 +03'00'