

Ana-Maria Dobra

**Regimul juridic
al proprietății private a unităților
administrativ-teritoriale**



Editura

Hamangiu

Considerații introductive

1. Prezenta cercetare științifică, intitulată „Regimul juridic al proprietății private a unităților administrativ-teritoriale”, aduce în prim-plan proprietatea privată a persoanelor juridice de drept public, în special a unităților administrativ-teritoriale, considerată de literatura juridică de drept public „un soi de «cenușăreasă», abandonată de către doctrina și jurisprudența administrativă civiliştilor, cadou de care însă aceștia din urmă prea puțin au profitat”¹.

Obiectul proprietății persoanelor juridice de drept public – statul și unitățile administrativ-teritoriale – îl reprezintă „domeniul”, astfel că obiectul proprietății private a statului și a unităților administrativ-teritoriale este domeniul privat, la fel cum obiectul proprietății publice a statului și a unităților-administrativ-teritoriale este domeniul public².

Noțiunea de „domeniu privat” reprezintă un oximoron, întrucât aduce laolaltă doi termeni opuși, respectiv termenul de „domeniu”, care aparține în mod exclusiv dreptului administrativ, pentru că domeniul poate fi deținut doar de persoanele juridice de drept public – statul și unitățile administrativ-teritoriale – și termenul de „privat”, care aparține exclusiv dreptului civil, pentru că acesta este asociat, de regulă, cu persoanele fizice sau cu persoanele juridice de drept privat.

Spre deosebire de proprietatea publică, care este caracterizată de inalienabilitate, imprescriptibilitate și insesizabilitate, proprietatea privată, așa cum prevede art. 355 C. adm.³, „(...) se supun[e] regulilor prevăzute de Legea nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, dacă prin lege nu se prevede altfel”. Consecința principală a aplicării, atunci când legea nu prevede altfel, a dreptului civil tuturor bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale este necesitatea identificării situațiilor „în care legea prevede altfel”, adică a acelor situații în care bunurile din domeniul privat vor fi guvernate de dreptul public.

2. Așadar, din această perspectivă, cercetarea științifică a urmărit îndeplinirea a două obiective, și anume, primul, de a stabili și de a examina particularitățile regimului juridic al dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, adică regulile care derogă de la dreptul comun, iar cel de-al doilea, de a analiza care dintre

¹ O. PODARU, *Drept administrativ. Vol. II. Dreptul administrativ al bunurilor*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 187.

² V. STOICA, *Corelația dintre dreptul public și dreptul privat în reglementarea dreptului de proprietate publică în Codul Civil*, în R.R.D.P. nr. 1/2012, p. 284. În acest sens, autorul a arătat că această concluzie este confirmată de prevederile art. 859 C. civ. (Legea nr. 287/2009 privind Codul civil – republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011) care se intitulează marginal „Obiectul proprietății publice. Delimitarea de domeniul privat”, formulare care conduce la ideea că delimitarea nu se face între dreptul de proprietate publică și domeniul privat, ci la nivelul obiectului dreptului de proprietate publică, între domeniul public și domeniul privat.

³ O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ (M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019).

regulile dreptului comun rămân să guverneze în continuare regimul juridic aplicabil dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale.

Pornind de la ceea ce cercetarea a dezvăluit, și anume faptul că, de cele mai multe ori, în privința bunurilor din domeniul privat „legea prevede altfel”, prin prezentul demers științific ne-am propus îndeplinirea și unui al treilea obiectiv, și anume acela de a determina dacă este justificată propunerea unor teoreticieni ai dreptului administrativ¹ privind necesitatea și importanța fundamentării unui drept administrativ al bunurilor, ca subramură a dreptului administrativ, care să cuprindă toate normele juridice care reglementează bunurile administrației publice și regimul domeniului aplicabil acestora.

Pentru îndeplinirea, în mod eficace, a acestor trei obiective propuse au fost studiate, în primul rând, normele de drept incidente în această materie atât cele prevăzute de legislația actuală românească, cât și de vechea legislație de drept românesc, dar și normele de drept statuate de legiuitorul francez. Toate aceste norme de drept au fost coroborate, pe de-o parte, cu aspectele teoretice enunțate de doctrina noastră de drept și de doctrina juridică franceză, iar, pe de altă parte, cu o analiză constantă a jurisprudenței și a practicii judiciare românești și franceze.

Această radiografie legislativă, doctrinară și jurisprudențială, despre care nu putem pretinde că este una exhaustivă, a condus la atingerea scopului prezentei cercetări științifice, și anume acela de a completa, considerăm noi, într-un sens pozitiv, literatura juridică de specialitate românească prin comasarea, într-o singură lucrare, atât a regulilor de drept civil, cât și a celor de drept public aplicabile bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, apreciind că, acum, mai mult ca niciodată, în contextul intrării în vigoare a O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, aprofundarea acestui regim juridic hibrid aplicabil bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale reprezintă un subiect de actualitate atât pentru practicienii dreptului, cât și pentru funcționarii publici din administrația publică centrală și locală.

Așadar, cunoașterea modurilor de dobândire, de punere în valoare și de stingere a proprietății private prezintă o deosebită importanță atât pentru administrația publică locală și județeană, cât și pentru administrația publică centrală, întrucât gestionarea într-un mod cât mai eficient a proprietății private de către unitățile administrativ-teritoriale permite, pe de-o parte decongestionarea bugetului central de unele cheltuieli, iar pe de altă parte, creșterea gradului de autonomie locală. Cu toate acestea, prezenta cercetare nu este mai puțin importantă pentru practicienii dreptului, dar și pentru justițiabili care, aflând, la rândul lor, toate modurile de dobândire, de punere

¹ E. BĂLAN, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 11-13; E. ALBU, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Ed. Fundației România de Măine, București, 2008, p. 11-12. Această concepție a fost preluată din doctrina de drept francez unde s-a arătat (A. DE LAUBADERE, Y. GAUDEMET, *Traite de droit administratif. Tome 2 – Droit administratif des biens*, 11^e éd., L.G.D.J., Paris, 1998, p. 12) că noțiunea de „drept administrativ al bunurilor” a fost utilizată pentru a desemna ansamblul de reguli specifice aplicabile bunurilor aparținând administrației publice.

în valoare și de stingere a proprietății private a unităților administrativ-teritoriale vor avea capacitatea, pe de-o parte de a-și valorifica într-un mod mai eficient drepturile pe care legea le prevede în favoarea lor, iar pe de altă parte, de a respecta obligațiile care izvorăsc din drepturilor statuate astfel.

3. Interdisciplinaritate și cercetări anterioare. Având în vedere regimul juridic hibrid care domină bunurile din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, prezenta cercetare științifică se bucură de un puternic caracter interdisciplinar, aceasta analizând atât normele de drept civil, cât și normele de drept administrativ care se aplică bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale.

În sistemul de drept românesc, proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale nu s-a bucurat de o atenție deosebită, cel mai probabil, din cauza faptului că doctrina aferentă vechilor reglementări a considerat că bunurile din domeniul privat sunt supuse normelor de drept civil. Pentru a atrage atenția asupra faptului că reglementarea bunurilor proprietate privată a statului sau unităților administrativ-teritoriale nu se confundă cu cea a bunurilor proprietate privată a celorlalți titulari persoane fizice sau juridice de drept privat, legiuitorul a introdus, în cea de-a cincea parte a Codului administrativ, „regulile specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale”.

Această alegere a legiuitorului a îndepărtat și mai mult literatura juridică de drept civil de studierea regimului juridic al proprietății private a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, deoarece legiuitorul a confirmat faptul că regimul juridic de alienabilitate, prescriptibilitate și sesizabilitate va rămâne să guverneze bunurile din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, particularitățile fiind evidențiate, în special, de regulile specifice care privesc modurile prin care aceste bunuri pot fi puse în valoare.

În atare context, câtă vreme Codul civil reglementează în continuare, în cuprinsul art. 858-875, „Proprietatea publică”, autorii din literatura juridică de drept civil vor fi mult mai interesați să studieze regimul juridic al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, alocând acestui subiect un întreg capitol, în comparație cu proprietatea privată a persoanelor juridice de drept public, care va fi în continuare doar menționată de către unii autori ai doctrinei de drept civil¹ în cadrul secțiunii dedicate titularilor dreptului de proprietate privată.

Pe de altă parte, în ciuda faptului că legiuitorul a introdus în mod expres regulile specifice de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale în actualul Cod administrativ, literatura juridică de drept public actuală nu s-a arătat mult mai interesată să studieze acest vast domeniu. Mai precis, lucrările dedicate dreptului administrativ al bunurilor datează din perioada anterioară intrării în vigoare a Codului administrativ și au ca personaj principal proprie-

¹ În acest sens, a se vedea C. BÎRSAN, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ed. a 4-a, Ed. Hamangiu, București, 2020, p. 67-69; E. CHELARU, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 142-146.

tatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, proprietatea privată a acestor persoane juridice de drept public fiind doar analizată într-un mod succint în cadrul acestor monografii¹. Singura monografie de actualitate, a cărei tendință este aceea de a echilibra cercetarea bunurilor domeniiale, aparține domnului profesor Ovidiu Podaru, intitulată *Drept administrativ. Vol. II. Dreptul administrativ al bunurilor*², aceasta reprezentând punctul principal de reper al prezentei cercetări științifice.

Întrucât legiuitorul francez a clasificat ca fiind proprietate publică atât bunurile din domeniul public, cât și bunurile din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, autorii din literatura juridică de drept civil francez au cedat spre cercetare doctrinei de drept administrativ întreaga materie a proprietății publice. În atare context, doctrina franceză de drept administrativ dedică studii atât dreptului unităților administrativ-teritoriale, în cuprinsul cărora examinează, printre altele, resursele materiale ale colectivităților teritoriale, respectiv bunurile publice din domeniul public și din domeniul privat³, cât și dreptului administrativ al bunurilor, în cuprinsul cărora examinează domeniul privat și regimul juridic aplicabil bunurilor private ale persoanelor publice⁴. În considerarea faptului că, într-un mod similar cu legislația românească, legislația de drept francez prevede, la rândul ei, că bunurile din domeniul privat sunt supuse, de regulă, normelor statuate de dreptul comun – civil, în doctrina de drept administrativ francez am identificat doar o lucrare dedicată domeniului privat al colectivităților teritoriale, care datează din anul 2010 și aparține lectorului universitar Christophe Mondou⁵, și o monografie amplă dedicată domeniului privat al persoanelor publice, care datează din anul 2017 și aparține lectorului universitar Marine Chouquet⁶.

Pe cale de consecință, prezenta cercetare științifică, în cadrul căruia au fost analizate atât studiile doctrinare din literatura juridică franceză, cât și cele din literatura juridică românească, reușește să abordeze subiectul studiat nu doar într-un mod interdisciplinar, ci într-unul care se dovedește a fi transdisciplinar, tinzând înspre conceperea unei noi discipline autonome care să studieze bunurile domeniiale ale persoanelor juridice de drept public – statul și unitățile administrativ-teritoriale.

¹ E. BĂLAN, *op. cit.*, p. 127-143; E. ALBU, *op. cit.*, p. 191-205; E. CHELARU, *Administrarea domeniului public și a domeniului privat*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 115-148.

² Este vorba despre ed. a 3-a, apărută la Ed. Hamangiu în 2021, citată anterior.

³ J. FERSTENBERT, F. PRIET, P. QUILICHINI, *Droit des collectivités territoriales*, 2^e éd., Dalloz, Paris, 2016, p. 491-516; M. VERPEAUX, L. JANICOT, *Droit des collectivités territoriales*, 3^e éd., L.G.D.J., Paris, 2023, p. 469-480.

⁴ S. BOUSSARD, CH. LE BERRE, *Droit administratif des biens*, 2^e éd., L.G.D.J., Paris, 2019, p. 285-319; P. BON, J.-B. AUBY, P. TERNEYRE, *Droit administratif des biens*, 8^e éd., Dalloz, Paris, 2020, p. 201-218; PH. GODFRIN, M. DEGOFFE, *Droit administratif des biens*, 13^e éd., Dalloz, Paris, 2020, p. 7-25.

⁵ C. MONDOU, *Le domaine privé des collectivités territoriales*, Groupe Territorial, colecția Dossier D'Experts, Voiron, 2010.

⁶ M. CHOUQUET, *Le domaine privé des personnes publiques*, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, tome 295, Issy-les-Moulineaux, 2017.

Prin această lucrare ne propunem să aducem o contribuție pozitivă literaturii juridice de specialitate, în speranța că aceasta va constitui un instrument util atât pentru practicienii dreptului, cât și pentru funcționarii publici implicați în gestionarea domeniului privat al unităților administrativ-teritoriale.