

REVISTA ROMÂNĂ DE DREPT PRIVAT

Totul sub semnul discuției

3/2024

UNIVERSUL JURIDIC

Indexări internaționale: www.heinonline.org www.ceeol.com www.ebscohost.com

www.indexcopernicus.com www.erihplus.com

REVISTA ROMÂNĂ DE DREPT PRIVAT

Director: Valeriu STOICA

Director adjunct: Ionuț-Florin POPA

Redactor-șef: Mircea-Dan BOB-BOCȘAN

Fondator: Marian NICOLAE

Secretar general de redacție: Irina PĂTRAȘCU

Consiliul științific:

Președinte: Marian Nicolae

Pascal Ancel

– profesor, Université du Luxembourg

Flavius-Antoniou Baias

– profesor, Facultatea de Drept, Universitatea din București

Șerban Beligrădeanu

– doctor în drept, fost redactor-șef, Revista Dreptul

Corneliu Birsan

– profesor emerit, Facultatea de Drept, Universitatea din București, judecător la Curtea Europeană a Drepturilor Omului

Sevastian Cercel

– profesor, Facultatea de Drept, Universitatea din Craiova

Dan Chirică

– profesor, Facultatea de Drept, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

Viorel Mihai Ciobanu

– profesor, Facultatea de Drept, Universitatea din București

Ion Deleanu

– profesor, Facultatea de Drept, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

Pascale Deumier

– profesor, Université Lyon 3 Jean Moulin

Michel Grimaldi

– profesor, Université Paris II – „Panthéon Assas”

Vladimir Hanga

– profesor, Facultatea de Drept, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

Călina Juguastru

– profesor, Facultatea de Drept, Universitatea „Lucian Blaga”, Sibiu

Ioan Leș

– profesor, Facultatea de Drept, Universitatea „Lucian Blaga”, Sibiu

Denis Mazeaud

– profesor, Université Paris II – „Panthéon Assas”

Lucian Mihai

– profesor emerit, Facultatea de Drept, Universitatea din București

Jean Pineau

– profesor, Université din Montréal, Québec

Liviu Pop

– profesor emerit dr. h.c., Facultatea de Drept, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

Valeriu Stoica

– profesor emerit, Facultatea de Drept, Universitatea din București

Brândușa Ștefănescu

– profesor emerit, Academia de Studii Economice, judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție

Ovidiu Ungureanu

– profesor, Facultatea de Drept, Universitatea „Lucian Blaga”, Sibiu

Paul Vasilescu

– profesor, Facultatea de Drept, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

Colegiul de redacție:

Lucian Bercea

Profesor – Facultatea de Drept, Universitatea de Vest, Timișoara (drept comercial; drept bancar; dreptul creditului)

Radu Bogdan Bobei

Conferențiar – Facultatea de Drept, Universitatea din București (dreptul comerțului internațional)

Luminița Dima

Profesor – Facultatea de Drept, Universitatea din București (dreptul muncii; drept european al muncii)

Răzvan Dincă

Profesor – Facultatea de Drept, Universitatea din București (dreptul proprietății intelectuale; contracte speciale)

George-Alexandru Ilie

Conferențiar – Facultatea de Drept, Universitatea din București (persoana fizică; obligații; teoria generală a dreptului)

Cristina Nicolescu

Conferențiar – Facultatea de Drept, Universitatea din București (dreptul familiei și regimuri matrimoniale)

Ionuț-Florin Popa

Profesor – Facultatea de Drept, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca (obligații; contracte europene și internaționale)

Dan Andrei Popescu

Profesor – Facultatea de Drept, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca (drept internațional privat)

Radu-Romeo Popescu

Profesor – Facultatea de Drept, Universitatea din București (succesiuni și liberalități)

Radu Rizoiu

Profesor – Facultatea de Drept, Universitatea din București (persoana juridică; garanții reale și personale)

Sebastian Spinei

Conferențiar – Facultatea de Drept, Universitatea „Lucian Blaga”, Sibiu (drept procesual civil)

Laura Toma-Dăuceanu

Lector – Facultatea de Drept, Universitatea din București (drepturi reale)

Proprietatea publică: liantul instituțional între Codul civil și Codul administrativ

Prof. univ. dr. **DANA APOSTOL TOFAN**

Facultatea de Drept, Universitatea din București

Cercetător științific gradul I

Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române

LA PROPRIÉTÉ PUBLIQUE: LE LIEN INSTITUTIONNEL ENTRE LE CODE CIVIL ET LE CODE ADMINISTRATIF

RÉSUMÉ

L'étude met en évidence le lien que l'institution de la propriété publique établit entre le Code civil et le Code administratif. Habituellement, la propriété publique est réglementée par rapport à d'autres notions telles que le domaine public, le domaine privé ou la propriété privée de l'État ou des unités administratives-territoriales.

La propriété publique et la propriété privée sont les deux formes de propriété prévues dans la Constitution roumaine. Le domaine public et le domaine privé sont des notions implicites mais non expressément utilisées dans la Constitution. Au lieu de cela, de nombreux actes normatifs les réglementent. L'étude analyse les fondements constitutionnels de la propriété publique mais aussi sa réflexion dans le Code civil. Une partie de l'analyse concerne la réglementation du domaine public dans le Code administratif au regard des règles spécifiques qui lui sont applicables.

Mots-clés: *propriété publique; domaine public; domaine privé; Code civil; Code administratif.*

PUBLIC PROPERTY: THE INSTITUTIONAL LINK BETWEEN THE CIVIL CODE AND THE ADMINISTRATIVE CODE

ABSTRACT

The study highlights the link that the institution of public property establishes between the Civil Code and the Administrative Code. Usually, public property is regulated in relation to other notions, such as public domain, private domain or private property of the State or administrative-territorial units.

Public property and private property are the two forms of property provided for in the Romanian Constitution. The public domain and the private domain are implicit notions but not expressly used in the Constitution. Instead, numerous normative acts regulate them. The study analyzes the constitutional foundations of public property but also its reflection in the Civil Code. Part of the analysis concerns the regulation of the public domain in the Administrative Code with regard to the specific rules applicable to it.

Keywords: *public property; public domain; private domain; Civil Code; Administrative code.*

1. Considerații generale. Doctrina postcomunistă

Abordarea duală pe care o propunem cititorului cu privire la o instituție fundamentală a dreptului românesc are în vedere doctrina, legislația și jurisprudența de după anii 1990, cu accent pe regimul juridic actual, având ca temei Constituția din 1991, revizuită și republicată.

Proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, prin raportare la proprietatea privată, ce poate aparține oricărei persoane fizice sau juridice, sunt noțiuni uzuale specifice dreptului administrativ și dreptului civil deopotrivă, în literatura de specialitate a ultimelor trei decenii și jumătate.

Spre deosebire de Constituție, care consacră exclusiv noțiunile de *proprietate privată*, în art. 44, și, respectiv, *proprietate publică*, în art. 136 (ce conține însă și dispoziții cu privire la proprietatea privată), alte acte normative adoptate după anii 1990 utilizează deopotrivă și noțiunile de *domeniu public* și *domeniu privat*, pe lângă cele uzuale, de proprietate publică și, respectiv, proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. În consecință, doctrina analizând legislația, iar jurisprudența aplicând-o, a apărut ca o necesitate firească stabilirea raportului, a corelației existente între aceste patru noțiuni.

În condițiile în care actualul așezământ constituțional reglementează două forme ale proprietății, *proprietatea privată*, reprezentând **regula**, și *proprietatea publică*, reprezentând **excepția**, ce are ca unici titulari *statul sau unitățile administrativ-teritoriale*, potrivit art. 136 alin. (1), noțiunile de *domeniu public* și *domeniu privat* urmau să fie corelate cu cea din urmă sintagmă, ce se referă la **excepție**, fiind evident că, între aceste două noțiuni, excepția o constituie *domeniul public*, iar regula o reprezintă *domeniul privat*.

Iată cum *proprietatea publică* și *domeniul public*, privite ca **excepții**, sunt cele două noțiuni care, în absența unor prevederi legislative clare, au condus la unele divergențe între autorii de drept civil și autorii de drept administrativ, dar, mai ales, au permis formarea unei practici administrative neunitare și diferențiate a autorităților administrației publice și au generat, implicit, dezvoltarea unei jurisprudențe diversificate.

În prezent, dreptul comun cu privire la *proprietatea publică* și *domeniul public* și, respectiv, la *domeniul privat* și *proprietatea privată* se regăsește în **Codul civil**¹ și, respectiv, în **Codul administrativ**².

Pe lângă aceste acte normative, există multe alte legi speciale care utilizează aceste noțiuni.

Prin acest succint demers științific ne propunem să demonstrăm caracterul complementar al normelor din cele două coduri cu privire la o instituție fundamentală în existența oricărei societăți, *instituția proprietății*, cu accent pe proprietatea publică, ce constituie excepția și obligă, în consecință, la identificarea bunurilor care o compun.

Deoarece analiza urmărește, în principal, dispozițiile Codului civil și Codului administrativ în această materie, propunându-și să pună în evidență simbioza dintre acestea,

¹ Legea nr. 287/2009, pusă în aplicare prin Legea nr. 71/2011, intrată în vigoare la data de 1 octombrie 2011. Republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

² O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, intrată în vigoare la data de 5 iulie 2019. Publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

în ceea ce privește fundamentele constituționale, vom reține că art. 44, având ca titlu marginal **Dreptul de proprietate privată**, este cuprins în Titlul II, referitor la *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale*, iar art. 136, având ca titlu marginal **Proprietatea**, este cuprins în Titlul IV, referitor la *Economia și finanțele publice*. O astfel de modalitate de redactare a urmărit să acorde reglementării **proprietății** un *sediu general*, care să stabilească formele de proprietate din România și poziția statului față de acestea, și un *sediu special*, al **dreptului de proprietate** ca drept fundamental al cetățeanului.

Astfel, **proprietatea publică** și, implicit, **domeniul public**, noțiune care, fără a fi menționată expres în Constituție, este subînțeleasă, și-a reluat locul consacrat în legislația, doctrina și jurisprudența din perioada interbelică, de instituție tradițională a dreptului administrativ.

Deși, în limbajul comun, cele două noțiuni, *proprietate* și, respectiv, *drept de proprietate*, se confundă, nu se poate pune semnul egalității între proprietate ca relație economică și dreptul de proprietate ca raport juridic³.

2. Fundamente constituționale ale proprietății publice

Art. 136 din Constituția României consacră *proprietatea publică*, care reprezintă excepția, prin raportare la *proprietatea privată*, care reprezintă regula, motiv pentru care titlu marginal nu este proprietatea publică, cum ar fi fost firesc, ci, simplu, **proprietatea**.

Doctrina administrativă identifică patru categorii de dispoziții în art. 136 din Constituție.

Prima categorie de dispoziții se referă la **structura proprietății**, alin. (1) stabilind cele două forme de proprietate recunoscute de legislație, *proprietatea publică* și *proprietatea privată*.

A doua categorie de dispoziții reflectă **poziția statului față de proprietatea publică și titularii acesteia**, în sensul că *proprietatea publică este garantată și ocrotită de lege* (asemenea proprietății private), iar singurii titulari ai proprietății publice sunt *statul* (pentru proprietatea publică de interes național) sau *unitățile administrativ-teritoriale* (pentru proprietatea publică de interes local).

A treia categorie de dispoziții consacră **regimul juridic aplicabil proprietății publice**, enumerând cele mai importante bunuri care constituie *obiect exclusiv al proprietății publice*, pe de-o parte, și stabilind **modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică**, și anume *darea în administrare regiilor autonome sau instituțiilor publice, concesionarea sau închirierea și darea în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică*, pe de altă parte, caracteristica esențială a proprietății publice constând în **inalienabilitatea** acesteia.

A patra categorie de dispoziții consacră principiul **inviolabilității proprietății private în condițiile legii organice**, principiu care ar fi fost mai indicat să fie înscris, sub aspectul tehnicii legislative, în art. 44 al Constituției, privitor la dreptul de proprietate privată.

Art. 136 alin. (2) recurge la o *ficțiune juridică*, cu scopul de a proteja bunurile proprietate publică, stabilind că acestea aparțin, în calitate de proprietari, unor entități

³ C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ed. a 5-a, revizuită și actualizată, Ed. Hamangiu, București, 2023, p. 37.