

Capitolul al III-lea. Circuitul administrativ și raporturile sale cu circuitul civil

Secțiunea 1. Considerații preliminare

24. Așa cum am văzut, efectul principal și, totodată, mijlocul esențial de protecție a domeniialității este inalienabilitatea. Și, cel puțin în doctrina de drept civil, s-a creat o imagine puțin deformată despre aceasta: un bun inalienabil, „scos din circuitul civil”, este un bun pierdut, mort, neinteresant. În circuitul civil, bunurile sunt într-un *perpetuum mobile*, proprietatea lor putându-se transmite, dezmembra, greva ori constituindu-se asupra ei drepturi personale, în vreme ce domeniul public pare a fi imuabil (inert). Sunt puse, astfel, față în față, mobilitatea și vivacitatea circuitului civil cu imobilismul și fixitatea domeniului public.

Așa cum vom încerca să demonstrăm, o asemenea imagine este destul de departe de realitatea fenomenului. Desigur, nu se poate nega o anumită rigiditate a domeniului public, însă de aici și până la o imuabilitate absolută este o distanță mare. Căci, deși restricționat, și în domeniul public există un „circuit” al bunurilor: proprietatea se poate transmite între titulari, se poate dezmembra, dacă admitem ideea drepturilor reale administrative, se pot constitui drepturi personale asupra domeniului. Tocmai de aceea vom încerca să introducem conceptul de circuit administrativ. De asemenea, există modalități de comunicare între acesta și circuitul civil, prin trecerea bunurilor dintr-unul în celălalt prin modalități specifice, domeniul privat al statului și unităților administrativ-teritoriale jucând aici un rol important. Această trecere nu face decât să schimbe regimul juridic aplicabil acestor bunuri, inalienabilitatea și precaritatea ocupațiilor fiind cele mai importante, în ceea ce privește domeniul public. Și, dacă inalienabilitatea restricționează circulația bunurilor domeniiale, creându-i aparenta „paloare cadaverică”, dimpotrivă, precaritatea ocupațiilor îl face să pară chiar mai viu decât circuitul civil, acesta apărând ca un furnicar „colcăind” de ocupații efemeri.

În cadrul acestui capitol vom trata intrarea și ieșirea bunurilor din circuitul administrativ (*Secțiunile a 2-a, respectiv a 4-a*), circulația lor

prin transferul proprietății între titulari și constituirea drepturilor reale administrative (*Secțiunea a 3-a*) și delimitarea domeniului (*Secțiunea a 5-a*), urmând ca analiza drepturilor particularilor să fie analizată într-un capitol distinct, dedicat utilizării domeniului public (*Capitolul al VI-lea*).

Secțiunea a 2-a. Intrarea bunurilor în domeniul public

§1. Reglementarea actuală. Critica acesteia

25. Potrivit art. 7 din Legea nr. 213/1998, mai înainte de abrogarea sa, „*Dreptul de proprietate publică se dobândește:*

- a) pe cale naturală;*
- b) prin achiziții publice efectuate în condițiile legii;*
- c) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică;*
- d) prin acte de donație sau legate acceptate de Guvern, de consiliul județean sau de consiliul local, după caz, dacă bunul în cauză intră în domeniul public;*
- e) prin trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, pentru cauză de utilitate publică;*
- f) prin alte moduri prevăzute de lege”.*

Într-o variantă de redactare care se vrea superioară, art. 863 C. civ. („**Cazurile de dobândire a dreptului de proprietate publică**”) stabilește că: „*Dreptul de proprietate publică se dobândește:*

- a) prin achiziție publică, efectuată în condițiile legii;*
- b) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii;*
- c) prin donație sau legat, acceptat în condițiile legii, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public;*
- d) prin convenție cu titlu oneros, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public;*

e) prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acesteia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia, în condițiile legii;

f) prin alte moduri stabilite de lege”.

În forma inițială a proiectului legii privind Codul administrativ, art. 292 stabilea că „Dreptul de proprietate publică se dobândește în conformitate cu prevederile Legii nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, cu prevederile prezentului Cod și cu legislația specială”. Însă O.U.G. nr. 57/2019 nu mai conține această dispoziție, relevantă părănd a fi doar cea din art. 1 alin. (2), potrivit căreia „Prezentul cod se completează cu Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, precum și cu alte reglementări de drept comun aplicabile în materie”.

La o simplă lectură se observă câteva diferențe de fond, nu doar de redactare, între aceste reglementări. Și, întrucât textul din Legea nr. 213/1998 a fost abrogat tocmai pentru a face loc prevederilor Codului civil, s-ar impune o analiză a lor comparativă, mai ales că, în opinia noastră, ambele texte sunt criticabile. Astfel, în primul rând, ele sunt incomplete, căci fiecare omite anumite moduri de intrare a unui bun în proprietatea publică a unei colectivități publice^[1]. În plus, acestea sunt și nesistematizate, pentru că, în realitate, modalitățile prevăzute la lit. d) și e) din lege, respectiv c) și e) din cod, la o analiză mai atentă, sunt variante ale aceluiași tip de încorporare – afectarea bunurilor din domeniul privat. În fine, art. 7 este în plus și confuz, deoarece condiționează dobândirea proprietății publice de intrarea bunului în domeniul public [lit. d)], ceea ce este un truism.

Se impune deci ca problematica modurilor de dobândire a proprietății publice să fie abordată sistematic (§2), urmând să formulăm și o propunere *de lege ferenda*, de reformulare a textelor legale incidente (§3). În fine, ulterior vom aborda succint fiecare dintre aceste moduri de dobândire a proprietății publice (§4).

[1] Este adevărat că cele două texte legale nici nu se doresc a fi exhaustive, de vreme ce ultima lor teză face trimitere la „*alte moduri stabilite de lege*”, însă, în ceea ce ne privește, credem că această sintagmă se referă la diverse moduri speciale de dobândire a proprietății publice, aplicabile unei categorii de bunuri domeniiale, iar nu la modurile generale, care ar fi trebuit expuse măcar, dacă nu abordate ca mecanism, în reglementarea generală.

§2. Modalitățile de dobândire a proprietății publice de către stat ori unitățile administrativ-teritoriale. Abordare teoretică

26. Vom încerca astfel o clasificare a problemei și o sistematizare a modalităților de dobândire a proprietății publice, pornind de la principiul existent în dreptul francez, potrivit căruia intrarea unui bun în domeniul public nu se decretează, ci se constată^[1]. Afirmarea este valabilă îndeosebi pentru domeniul public natural, însă și pentru cea mai mare parte a bunurilor din domeniul artificial.

Astfel, pentru a aprecia dacă un bun face parte din domeniul public, trebuie să ne referim la trei categorii de fapte juridice (în sensul larg al termenului):

a) achiziția, adică actul juridic sau faptul material în urma căruia *un bun ajunge în patrimoniul Statului sau al dezmembrămintelor sale teritoriale*^[2]. Achiziția conferă administrației proprietatea asupra bunurilor care, în mod normal, fac astfel parte din domeniul privat. Formele achiziției sunt variate: cumpărare, schimb, donații, legate, succesiuni vacante, expropriere, naționalizare. Însă, oricare ar fi mijlocul de achiziție, bunul nu poate intra în domeniul public decât în urma unei afecțiuni și a unei încorporări^[3];

b) afectarea, adică faptul material (rareori un act juridic) în urma căruia *bunul primește o anumită destinație de interes public*^[4];

c) încorporarea (clasarea), adică actul prin care *bunul afectat unei utilități publice este declarat ca aparținând efectiv în domeniul public*. Ultimele două sunt strâns legate între ele (bunul este **încorporat** în considerarea **afecțiunii** pe care a primit-o), astfel că, de multe ori, încorporarea este automată. De asemenea, există posibilitatea ca achiziția și afectarea (deci și încorporarea) să fie realizate prin același act sau prin acte diferite. O exemplificare ar fi, credem, oportună. Astfel, un consiliu local ar putea, printr-o primă hotărâre,

[1] J. Morand-Deville, op. cit., p. 103.

[2] Y. Gaudemet, op. cit., p. 102.

[3] J. Morand-Deville, op. cit., p. 104.

[4] De pildă, faptul de a monta șinele de cale ferată ori de tramvai pe terasa-mentul deja pregătit are semnificația afectării acestora la utilitatea publică feroviară (rutieră). Uneori însă, afectarea este stabilită în abstract, prin lege (de exemplu, bunurile determinate ca aparținând domeniului public prin Constituție); în aceste situații, un act juridic (legea) înlocuiește faptul material-juridic al afecțiunii.

accepta un legat ce i-a fost făcut. Vom avea astfel actul de achiziție (legatul urmat de acceptare) prin care bunul intră în domeniul privat al comunei. Printr-o altă hotărâre ulterioară, același consiliu ar putea declara acest bun de utilitate publică – urmează a se construi un dispensar – și, în consecință, să îl „treacă”^[1] în proprietatea sa publică. Dar, la fel, toate aceste manifestări de voință, având o natură juridică distinctă, ar putea fi înglobate și într-o singură hotărâre^[2].

De regulă, actul de achiziție îl precede pe cel de afectare (și, desigur, pe cel de încorporare). Excepție face exproprierea, în care actul de achiziție (sau de transfer) – hotărârea judecătorească de expropriere – este precedată de actul de clasare: declarația de utilitate publică^[3]. Evident, încorporarea efectivă a bunului în domeniul public se va face automat, după actul de transfer și plata despăgubirii juste și „prealabile”.

În concluzie, mai înainte de a încerca să reformulăm cele două texte legale, vom observa că termenul „se dobândește” este impropriu pentru a stabili că un anumit bun devine domenal, pentru că tinde să sugereze că un bun intră în domeniul public printr-un simplu act de achiziție. Or, așa cum am văzut, în esență, un bun devine domenal îndeplinind criteriile principale de domenalitate: *titlul* (comunitatea publică având astfel nevoie de un act de achiziție), *afecțatiunea* (fiind deci necesar și un act/fapt material de afectare a bunului la o utilitate publică concretă) și, în fine, *criteriul formal* (bunul trebuind să fie și clasat pentru a înlătura orice dubiu cu privire la apartenența sa la regimul domenal).

Pe de altă parte, în toate situațiile în care dobândirea proprietății publice se face în doi timpi [mai întâi statul ori unitatea administrativ-

[1] Termenul „a-l trece în proprietatea publică”, utilizat de altfel și de legiuitor, este impropriu, căci sugerează un transfer de proprietate care, în realitate, nu există.

[2] Dispozitivul acesteia ar avea, astfel, cel puțin trei articole:

Art. 1. *Se acceptă, în numele comunei X, oferta de donație făcută de Y cu privire la bunul Z;*

Art. 2. *Se afectează bunul obiect al donației construirii obiectivului W de utilitate publică;*

Art. 3. *Se încorporează bunul în domeniul public al comunei X”.*

[3] În același sens, și J.-M. Auby, P. Bon, *Droit administratif des biens. Domaine. Travaux publics. Expropriation*, 2^e éd., Dalloz, Paris, 1993, nr. 37.

teritorială dobândește proprietatea (privată) asupra bunului, după care îl afectează unei utilități publice], mecanismul de dobândire a proprietății publice este practic același: un act oarecare de achiziție urmat de afectare și, eventual, clasare. Tocmai de aceea, în opinia noastră, același text legal ar trebui să cuprindă mai întâi modurile de dobândire a proprietății private (care ar putea fi diferite) și apoi să stabilim modurile prin care un bun intră în proprietatea publică a unei colectivități publice.

§3. Propunere de lege ferenda

27. Ținând cont de aceste precizări, vom restructura modalitățile de intrare a bunurilor în domeniul public, propunând, *de lege ferenda*, următoarea formulare a art. 863 C. civ. (sau, eventual, a unei viitoare legi speciale care să reglementeze domeniul public):

„*Dreptul de proprietate privată al statului ori unităților administrativ-teritoriale se dobândește:*

a) *prin oricare dintre mijloacele civile ordinare: convenție oneroasă translativă de proprietate, donații sau legate acceptate de Guvern, consiliul județean sau consiliul local, după caz;*

b) *în virtutea dreptului de suveranitate a Statului asupra bunurilor abandonate sau succesiunilor vacante;*

c) *prin act administrativ de transfer între doi titulari de proprietate publică, în condițiile prezentei legi”.*

„*Dreptul de proprietate publică se dobândește:*

a) *pe cale naturală;*

b) *prin expropriere pentru cauză de utilitate publică;*

c) *prin achiziții publice, efectuate în condițiile Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, respectiv ale Legii nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale;*

d) *prin afectarea la o anumită utilitate publică a bunurilor din proprietatea privată a Statului sau a unităților administrativ-teritoriale”.*

§4. Modurile de intrare a bunurilor în domeniul public

28. Vom analiza, pe rând, modurile de dobândire a proprietății publice, urmând ca în același context să abordăm și problema rechi-

ziției, pentru a stabili în ce măsură aceasta poate conduce la aplicarea regimului domenal cu privire la un anumit bun.

4.1. Dobândirea proprietății publice pe cale naturală

29. Este vorba, practic, de unicul mod de încorporare a bunurilor în domeniul public natural. De regulă, această încorporare este automată și rezultă din intervenția fenomenelor naturale^[1]. De pildă, formarea zăcămintelor naturale în subsol^[2], formarea unei noi insule pe un râu navigabil, schimbarea cursului unui asemenea râu etc.

În aceste cazuri, nu este nevoie de un act expres de clasare a bunului în domeniul public, de vreme ce chiar Constituția prevede că aceste bunuri fac parte, *a priori* și necondiționat, din domeniul public. Un asemenea act administrativ este însă util pentru a înlătura orice incertitudini cu privire la natura juridică și apartenența unui anumit bun. De pildă, într-o situație în care, în urma unui fenomen natural, litoralul Mării Negre s-ar deplasa înspre uscat, astfel încât un nou litoral (cu plajă) s-ar forma pe proprietăți anterior private, un act de clasare (eventual și de delimitare a proprietății publice) ar fi util, astfel încât să se determine întinderea exactă a efectelor fenomenului natural prin care statul a dobândit (cu obligație de despăgubire pentru foștii proprietari, în opinia noastră) dreptul de proprietate publică asupra noului litoral.

O asemenea ipoteză de dobândire a dreptului de proprietate publică este prevăzută și de art. 42 din Legea apelor nr. 107/1996^[3]. „În situația în care un curs de apă își formează o albie nouă, părăsind în mod natural pe cea veche, riveranii sau utilizatorii de apă pot să solicite, prin derogare de la prevederile art. 496 din Codul civil, în termen de un an, aprobarea Regiei Autonome «Apele Române» pentru readucerea apei în vechea albie, pe cheltuiala acestora. Litigiile se soluționează de instanțele judecătorești” [alin. (1)]. „Dacă, în termen de un an de la sfârșitul anului în care apa a părăsit albia, nu se formulează o cerere conform alin. (1), albia veche rămâne în proprietatea riveranilor, iar albia nouă se consideră albie naturală, se

[1] J. Morand-Deville, op. cit., p. 106.

[2] L. Pop, L.M. Harosa, op. cit., p. 128.

[3] M. Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996.

introduce în domeniul public al statului, se înregistrează în Cadastrul apelor și se dă în administrarea Administrației Naționale «Apele Române»” [alin. (2)].

4.2. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică

30. Acestei modalități de dobândire a proprietății publice i-am acordat un spațiu foarte vast, întreaga Parte a III-a a acestui volum. Este motivul pentru care în acest moment ne mărginim să arătăm că, după ce o anumită lucrare (un bun viitor) este declarat(ă) de utilitate publică – actul de afectățiune – prin hotărâre judecătorească, act administrativ sau convenție translativă de proprietate încheiată între expropriator și expropriat, bunul în cauză devine proprietatea statului ori a unității administrativ-teritoriale (actul de achiziție).

4.3. Achizițiile publice

31. Desigur că problema achizițiilor publice în general depășește tematica prezentei lucrări; singurul aspect pe care ne propunem să îl abordăm este acela al condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească un contract de achiziție publică pentru a putea fi considerat mod de dobândire a proprietății publice.

Astfel, la o primă vedere, achiziția ar trebui să fie principalul mod de dobândire a proprietății publice, alături de expropriere. Însă nu este așa și aceasta are cel puțin două cauze majore:

Prima, aceea că, potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, această reglementare nu se aplică contractelor de cumpărare de terenuri, clădiri existente, alte bunuri imobile ori drepturile asupra acestora. Altfel spus, ordonanța se aplică numai la cumpărarea de bunuri mobile. Or, cvasitotalitatea bunurilor domeniiale sunt bunuri imobile.

A doua, aceea că, întrucât toate autoritățile publice sunt în principiu obligate să recurgă la procedura achizițiilor, de cele mai multe ori o fac în nume propriu; sunt relativ rare (raportat la volumul total de contracte de achiziție care se încheie în practică) situațiile în care un asemenea contract se încheie în numele statului ori al unei unități administrative-teritoriale. Or, cum autoritățile publice, oricare ar fi ele, nu pot fi titulare de proprietate publică, nici contractele de achiziție pe care acestea le încheie nu pot fi izvoare ale proprietății publice.

În concluzie, pentru ca un contract de achiziții publice să poată fi considerat mod de dobândire a proprietății publice, trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

(i) să fie încheiat în numele statului ori al unei unități administrativ-teritoriale;

(ii) să aibă ca obiect un bun esențial pentru funcționarea unui serviciu public, care să reclame astfel declararea lui ca fiind inalienabil^[1].

În toate celelalte cazuri, un contract de achiziție publică nu poate reprezenta decât un mod de dobândire a proprietății private a administrației.

4.4. Afectarea pentru cauză de utilitate publică a bunurilor din domeniul privat

32. Potrivit art. 8 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, „*Trecerea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, potrivit art. 7 lit. e)*^[2], se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local”. O reglementare similară, este adevărat, mai detaliată, este prevăzută și în art. 296 alin. (1)-(7) C. admin., care păstrează, așadar, competența afectării pentru cauză de utilitate publică în beneficiul acelorași autorități administrative.

Trecând peste utilizarea greșită a termenului „trecere”, care sugerează un act de transfer, nu sunt prea multe de spus cu privire la această situație în care un anumit bun dobândește statutul de bun domenal. În esență, administratorul general al bunului – Guvernul, consiliul județean ori consiliul local – are și atribuția de a-i stabili

[1] În această situație, încorporarea concretă a bunului în domeniul public are loc astfel: mai întâi bunul viitor este declarat de utilitate publică prin caietul de sarcini al procedurii de achiziție; apoi este achiziționat prin încheierea contractului; în fine, includerea bunului într-un inventar public are semnificația clasării sale.

[2] Art. 7 a fost abrogat prin Legea nr. 71/2011, însă în textul art. 8, care nu a suferit nicio modificare, a rămas, dintr-o neatenție a legiuitorului, trimiterea la acesta. În realitate, dată fiind abrogarea art. 7, trimiterea trebuie considerată a fi făcută la prevederile art. 863 alin. (1) lit. e) C. civ.

afecțaiunea. Iar în exercițiul acesteia îi poate stabili o anumită utilitate publică pe care nu o avea anterior, declarându-l astfel inalienabil.

4.5. „Alte moduri prevăzute de lege”

33. Desigur că nimic nu îl poate împiedica pe legiuitor să stabilească, printr-un text de lege specială, și alte moduri de dobândire a proprietății publice. Uneori însă, opțiunile acestuia iau forme dintre cele mai curioase. Astfel, potrivit art. 26 din Legea nr. 18/1991: *„Terenurile situate în intravilanul localităților, rămase la dispoziția autorităților administrației publice locale, de la persoanele care au decedat și/sau nu au moștenitori, trec în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale respective, în baza certificatului de vacanță succesorală eliberat de notarul public. În acest sens, secretarul unității administrativ-teritoriale are obligația ca, în termen de 30 de zile de la înregistrarea fiecărui deces al persoanelor respective, să comunice camerei notarilor publici competente datele prevăzute la art. 68 din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, cu modificările și completările ulterioare, în vederea dezbaterei procedurii succesoriale. Neîndeplinirea de către secretarul unității administrativ-teritoriale a obligației prevăzute în prezentul alineat se sancționează administrativ, potrivit legii”* [alin. (1)]. *„Schimbarea regimului juridic al terenurilor prevăzute la alin. (1), din proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale respective în proprietatea privată a acestora, este interzisă și se sancționează cu nulitatea absolută”*.

Iată deci că, în această situație (a terenurilor situate în intravilan), modul de dobândire a proprietății publice este succesiunea vacantă! Prevederea nu are un fundament teoretic, căci, în mod evident, imobilele în cauză s-ar putea să nu prezinte nicio utilitate (publică) pentru unitatea administrativ-teritorială în cauză. Cu atât mai bizară apare astfel prevederea de la alin. (2), potrivit căreia dezafectarea/declasarea acestora este interzisă, sub pedeapsă de nulitate: iată încă o dovadă, dacă mai era necesară, că legiuitorul nostru nu are o concepție clară asupra distincției dintre proprietatea publică și proprietatea privată.

O modalitate insolită de dobândire a proprietății publice este prevăzută de art. 44 din Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil^[1]: „*Succesorii rezervatari sunt scutiți de taxele succesoriale pentru bunurile culturale mobile clasate care fac parte din masa succesorală*” [alin. (1)]. „*În cazul celorlalți succesori, aceștia pot ceda, în contul taxelor succesoriale, astfel de bunuri, care vor intra în proprietatea publică și vor fi date, potrivit legii, în administrarea instituțiilor publice specializate, cu avizul Comisiei Naționale a Muzeelor și Colecțiilor*” [alin. (2)]. Așadar, o dare în plată.

4.6. Poate fi rechiziția un mod de dobândire a proprietății publice?

34. Potrivit art. 1 din Legea nr. 132/1997 privind rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public^[2], „*rechiziția de bunuri și prestările de servicii reprezintă măsura cu caracter excepțional prin care autoritățile publice împuternicite prin lege obligă operatorii economici, instituțiile publice, precum și alte persoane juridice și fizice la cedarea temporară* [subl. ns.] *a unor bunuri mobile sau imobile, în condițiile prezentei legi*”. Încă de la prima lectură a acestei definiții, răspunsul pare a fi negativ: întrucât proprietatea în general (deci și cea publică) este un drept perpetuu, este exclus ca, raportat la această definiție, să poată fi dobândită printr-un mod de cesiune temporară a unui bun.

Nici prevederea de la art. 2 alin. (2) din lege, potrivit căreia „*Bunurile consumptibile și cele perisabile pot fi rechiziționate definitiv, cu plata despăgubirilor prevăzute de lege*”, nu poate conduce la concluzia contrară, pentru un motiv foarte simplu: aceste categorii de bunuri nu pot face obiectul proprietății publice, întrucât consumptibilitatea și perisabilitatea sunt incompatibile cu inalienabilitatea. Astfel, chiar dacă, în mod excepțional, rechiziția poate constitui titlu de proprietate pentru administrație, bunurile astfel rechiziționate (definitiv) vor intra în proprietatea privată, iar nu în cea publică.

^[1] Republicată în M. Of. nr. 259 din 9 aprilie 2014.

^[2] Republicată în M. Of. nr. 261 din 10 aprilie 2014.