

FACULTATEA DE DREPT
ȘCOALA DOCTORALĂ DE DREPT

REGIMUL JURDIC AL PROPRIETĂȚII PRIVATE A
UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

REZUMATUL TEZEI DE DOCTORAT

Conducător științific:

Prof. univ. dr. Irina SFERDIAN

Doctorand:

Ana-Maria DOBREANU (căs. DOBRA)

TIMIȘOARA
2024

**CUPRINSUL
REZUMATULUI TEZEI DE DOCTORAT**

Cuvinte cheie	1
I. Importanța și actualitatea temei de cercetare. Scopul și obiectivele cercetării.	1
II. Structura cercetării științifice.....	5
III. Considerații finale.	40
Bibliografie	42

Cuvinte cheie: domeniu privat, domeniu public, unitate administrativ-teritorială, proprietate privată, dare în administrare, dare în folosință gratuită, concesiune, închiriere, act administrativ.

I. Importanța și actualitatea temei de cercetare. Scopul și obiectivele cercetării

Lucrarea 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 civilistilor, 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 public.²

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, întrucât 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., „se supune 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.

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 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 administrativ³ privind necesitatea și

¹ O. Podaru, *Drept administrativ Vol. II. Dreptul administrativ al bunurilor*, ediția a 3-a, revizuită și adăugită, 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*, publicat în *Revista Română de Drept Privat* nr. 1/2012, p. 284. În acest sens, autorul a arătat că această concluzie este confirmată de prevederile art. 859 C. civ. 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 E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Ed. C. H. Beck, București, 2007, pp. 11-13; E. Albu, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Ed. Fundației România de Măine, București, 2008, pp. 11-12. Această concepție a fost

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 domenal 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, care nu putem pretinde, nici pe departe, 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 din 3 iulie 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 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.

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, datorită 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

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*, ediția 11, Ed. 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.

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 civil⁴ 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 proprietatea 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 monografii⁵. 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*, ediția a 3-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2021, 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 privat⁶, cât și dreptului administrativ al bunurilor, în cuprinsul cărora examinează domeniul privat și regimul juridic aplicabil bunurilor private ale persoanelor publice⁷. 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

⁴ În acest sens, a se vedea C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția a 4-a, revizuită și actualizată, Ed. Hamangiu, București, 2020, pp. 67-69; E. Chelaru, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția 5, Ed. C.H. Beck, București, 2019, pp. 142-146.

⁵ E. Bălan, *op. cit.*, 2007, pp. 127-143; E. Albu, *op. cit.*, 2008, pp. 191-205; E. Chelaru, *Administrarea domeniului public și a domeniului privat*, ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, pp. 115-148.

⁶ J. Ferstenbert, F. Priet, P. Qulichini, *Droit des collectivités territoriales*, ediția a 2-a, Ed. Dalloz, Paris, 2016, pp. 491-516; M. Verpeaux, L. Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, ediția a 3-a, Ed. LGDJ, Paris, 2023, pp. 469-480.

⁷ S. Boussard, Ch. Le Berre, *Droit administratif des biens*, ediția a 2-a, Ed. L.G.D.J., Paris, 2019, pp. 285-319; P. Bon, J.-B. Auby, P. Terneyre, *Droit administratif des biens*, ediția 8, Ed. Dalloz, Paris, 2020, pp. 201-218; Ph. Godfrin și M. Degoffe, *Droit administratif des biens*, ediția 13, Ed. Dalloz, Paris, 2020, pp. 7-25.

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 Mondou⁸ și o monografie amplă dedicată domeniului privat al persoanelor publice, care datează din anul 2017 și aparține lectorului universitar Marine Chouquet⁹.

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.

Metodologia cercetării științifice. În vederea îndeplinirii scopului și a obiectivelor propuse, prezentul demers științific a abordat subiectul studiat prin intermediul mai multor metode de cercetare, fiecare dintre acestea contribuind într-un mod echilibrat la dezvoltarea temei cercetate.

Metoda istorică a permis urmărirea în timp a normelor de drept substanțial civil aplicabile proprietății private a unităților administrativ-teritoriale și a generat posibilitatea stabilirii importanței temei abordate în contextul socio-economic actual. Metoda istorică a fost cel mai intens utilizată în cadrul primului capitol, pe de o parte pentru a dezvălui importanța organizării administrative a teritoriului și a personalității juridice a unităților administrativ-teritoriale, iar pe de altă parte pentru a identifica rolul dihotomiei domeniiale și a bunurilor domeniiale, aceste aspecte fiind analizate atât prin prisma literaturii juridice românești, cât și a celei străine, franceze.

Metoda logică a ajutat la sintetizarea aspectelor teoretice privind proprietatea privată a unităților administrativ teritoriale și la expunerea unor concluzii proprii pe marginea subiectului ales. Metoda logică a contribuit în mod susținut la expunerea într-un mod structurat și uniform a reglementărilor și instituțiilor analizate, cât și a ideilor prezentate în cadrul cercetării științifice, înlesnind dezvoltarea unor definiții legale sau stabilirea unor metode de clasificare a instituțiilor analizate.

Metoda comparativă a fost utilizată atât pentru a enunța asemănări și deosebiri dintre literatura juridică românească și literatura juridică franceză cu privire la anumite reglementări sau instituții de drept studiate, dar și asemănări și deosebiri dintre reglementările sau instituțiile de drept studiate din literatura juridică românească, cât și pentru a identifica asemănări și deosebiri între cadrul legislativ actual și vechile reglementări referitoare la bunurile proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale. Metoda comparativă a fost des utilizată în cadrul prezentei cercetări științifice, aceasta permițând atât identificarea unor lacune legislative, cât și emiterea de propuneri *de lege ferenda*.

Metoda cantitativă și prospectivă a avut rolul de a pune în acord aspectele legislative și teoretice analizate cu cele practice, pe parcursul lucrării fiind examinat în mod constant modul în care practicienii dreptului au ales să pună în aplicare textele legale examinate, fiind identificate, pe de o parte, soluțiile diametral opuse dispuse de instanțele de judecată, iar, pe de altă parte, schimbările care sunt necesare pentru a se evita în viitor pronunțarea unor astfel de soluții.

⁸ C. Mondou, *Le domaine privé des collectivités territoriales*, Ed. Groupe Territorial, colecția Dossier D'Experts, Voiron, 2010.

⁹ M. Chouquet, *Le domaine privé des personnes publiques*, Ed. L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, tome 295, Issy-les-Moulineaux, 2017.

II. Structura cercetării științifice

Lucrarea științifică este structurată în cinci capitole, dintre care primul, intitulat „Proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale”, și al doilea capitol, intitulat „Actul juridic – formă de activitate a administrației publice locale și județene”, au un rol preponderent introductiv prin care am urmărit să fundamentăm, în primul capitol, noțiunile de „unitate administrativ-teritorială”, „proprietate privată/publică”, „domeniu privat/public”, „bunuri domeniiale”, „domenialitate privată/publică”, iar în cel de-al doilea capitol, noțiunile de „act juridic unilateral/bilateral”, „regim de putere publică” și „regim de drept privat” în relația cu activitatea administrației publice locale și județene. Ultimele trei capitole ale lucrării vizează dobândirea, exercitarea și stingerea dreptului de proprietate privată aparținând unităților administrativ-teritoriale, acestea fiind expuse într-o ordine succesivă, astfel încât bunul proprietate privată a unității administrativ-teritoriale să fie studiat din momentul în care intră în domeniul privat până în momentul în care iese din acest domeniu, fiind identificate și examinate, pe rând, modurile de dobândire, de punere în valoare și de stingere a dreptului de proprietate privată.

Capitolul I, intitulat „Proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale”, cuprinde trei secțiuni, dintre care prima analizează unitățile administrativ-teritoriale, în calitatea lor de titulare a dreptului de proprietate privată, precum și rolul și importanța organizării administrative a teritoriului în unități administrativ-teritoriale, cea de-a doua urmărește identificarea obiectului proprietății private a unităților administrativ-teritoriale, iar ultima trasează prerogativele dreptului de proprietate privată exercitat de către unitățile administrativ-teritoriale.

Prima secțiune, după ce stabilește în mod succint titularii dreptului de proprietate privată, debutează cu o cercetare, din perspectivă istorică, a organizării administrative a teritoriului, stabilind că acest concept a apărut odată cu formarea statelor centralizate cu teritorii întinse. Astfel, împărțirea teritoriului în unități administrativ-teritoriale avea rolul de a facilita realizarea unitară a puterii de stat, întreaga populație a statului neputând fi condusă de la un singur centru¹⁰.

Consecința directă a organizării administrative a teritoriului României este apariția unităților administrativ-teritoriale. Acestea, în calitate de persoane juridice de drept public, dotate cu autonomie locală și competențe proprii garantate de lege, constituie elementul descentralizat al organizării teritoriului României.

Analiza istorică a organizării din punct de vedere administrativ a teritoriului României a relevat importanța înzestrării cu personalitate juridică a comunelor, orașelor și județelor, pentru că aceasta este cea care permite unităților administrativ-teritoriale să dețină capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu. În acest sens, în doctrina de drept francez s-a arătat că descentralizarea constă tocmai în „conferirea personalității juridice unei entități substatale, prin ruperea legăturii ierarhice dintre aceasta și stat”¹¹.

¹⁰ I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, ediția 15, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 73. V. I. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ*, Partea generală, ediția a III-a revizuită și adăugită de autor, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 80. În literatura juridică franceză s-a arătat (J. Petit, P.-L. Frier, *Droit administratif*, ediția 15, Ed. L.G.D.G., Paris, 2021, pp. 155-156) că descentralizarea permite adoptarea unor decizii mai adaptate nevoilor și aspirațiilor comunității, dar prezintă ca și dezavantaj principal creșterea costurilor aferente administrației publice, pentru că presupune mai multe centre de decizie și, prin urmare, mai mulți funcționari publici angajați în cadrul administrațiilor publice locale.

¹¹ Ch. Lavalley, *Décentralisation et domanialité*, publicat în *Revue française de Droit Administratif*, 1996, p. 955. În același sens, a se vedea J. Petit, P.-L. Frier, *op. cit.*, p. 151 și J. Laussat, *Code général de la propriété des personnes publiques et identification du patrimoine des collectivités territoriales*, Teză de doctorat redactată sub îndrumarea Prof. P. Terneyre, Université de Pau et de Pays de L'Adour, 2015, p. 39.

Întrucât actuala legislație nu mai definește unitățile administrativ-teritoriale¹², pornind de la elementele constituite¹³ ale acestora, am stabilit că acestea reprezintă acele persoane juridice de drept public care guvernează în numele și în interesul colectivităților locale, prin organisme alese de populație, partea teritoriului care le revine conform legii, dispunând în acest sens de competențe proprii garantate de lege.

În continuarea primei secțiuni este analizată, tot dintr-o perspectivă istorică, apariția conceptului de „personalitate juridică” în raport cu unitățile administrativ-teritoriale.

Astfel, cercetarea a relevat faptul că, în relația cu unitățile administrativ-teritoriale, conceptul de personalitate juridică a apărut „în momentul în care juriștii romani au admis faptul că colectivitățile pot acționa ca persoane distincte, pot sta în justiție și pot fi proprietari ai unor bunuri distincte de cele ale membrilor lor”¹⁴.

Personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale este consacrată în legislația actuală de art. 96 C. adm., care a preluat norma juridică statuată de art. 21 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 care prevedea că „(1) Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu. (2) Unitățile administrativ-teritoriale, precum și subdiviziunile administrativ-teritoriale sunt subiecte juridice de drept fiscal, titulare ale codului de înregistrare fiscală și ale conturilor deschise la unitățile teritoriale de trezorerie, precum și la unitățile bancare. (3) Unitățile administrativ-teritoriale sunt titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii”. Singura distincție dintre cele două prevederi legale o reprezintă stabilirea în Codul administrativ a statutului de „subiect juridic de drept fiscal” și în privința subdiviziunilor administrativ-teritoriale, fără însă ca această prevedere legală cu caracter de noutate să clarifice în concret statutul juridic al subdiviziunilor administrativ-teritoriale. Din acest motiv, în practica instanțelor de judecată au apărut soluții diametral opuse, astfel că unele instanțe au considerat că sectoarele Municipiului București sunt lipsite de capacitate procesuală de folosință a drepturilor lor civile¹⁵, iar altele că acestea ar beneficia de capacitate procesuală de

¹² În acest sens, art. 20 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, republicată¹², definea „comunele, orașele, municipiile și județele ca fiind unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează autorități ale administrației publice locale”. Această prevedere legală a fost însă abrogată de O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, fără a fi însă și preluată în acest nou act normativ, astfel că art. 5 C. adm. ”definește” unitățile administrativ-teritoriale, printr-o enumerare a tipurilor acestora, ca fiind „comune, orașe, municipii și județe”.

¹³ În acest sens, în literatura juridică de drept francez s-a arătat (P. Gonod, F. Melleray și Ph. Yolka, *Traite de droit administratif. Tome I*, Ed. Dalloz, Paris, 2011, pp. 270-272) că există patru criterii cumulative care definesc unitățile administrativ-teritoriale: 1) personalitatea juridică de drept public; 2) teritoriul; 3) populația și 4) puterea generală de decizie. Primul element definitoriu al unităților administrativ-teritoriale este personalitatea juridică de drept public care permite acestor persoane juridice să încheie acte juridice și, prin urmare să fie titulare de drepturi și obligații, să dețină un patrimoniu propriu și să beneficieze de autonomie financiară. Teritoriul este cel de-al doilea element caracteristic al unităților administrativ-teritoriale, acesta fiind condiția existenței unităților administrativ-teritoriale și, în același timp, limita competențelor lor, întrucât acestea, spre deosebire de competențele de care beneficiază statul, pot fi exercitate doar pe partea lor de teritoriu. Populația locală și puterea generală de decizie exercitată prin intermediul organelor deliberative și executive caracterizează unitățile administrativ-teritoriale și cristalizează principiul autonomiei locale.

¹⁴ O. Ungureanu, C. Munteanu, *Drept civil. Persoanele în reglementarea noului Cod civil*, ediția a 2-a revăzută și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 305.

¹⁵ Trib. București, s. civ., dec. nr. 1553 din 15 aprilie 2016, nepublicată, consultată în programul legislativ ilegis.ro.

folosință a drepturilor lor civile¹⁶. În mod cert, din perspectiva actualelor prevederi legale, aceste din urmă soluții sunt greșite, întrucât, atât timp cât legiuitorul a acordat în mod expres exclusiv unităților administrativ-teritoriale personalitate juridică și patrimoniu propriu, în temeiul principiului „*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*”, nimeni nu poate adăuga la lege prin acordarea de personalitate juridică și patrimoniu propriu și subunităților administrativ-teritoriale. Cu toate acestea, am opinat în sensul că alegerea legiuitorului de a nu înzestra cu personalitate juridică subunitățile administrativ-teritoriale conduce la „vulnerabilizarea” atât a hotărârilor consiliului local, cât și a tuturor actelor încheiate de Primar în calitatea sa de reprezentant al subunității administrativ-teritoriale, inclusiv la îngreunarea soluționării litigiilor care vizează aceste acte juridice, motiv pentru care am propus ca, în situația în care legiuitorul nu dorește să revină asupra personalității juridice a subunităților administrativ-teritoriale, *de lege ferenda* acestea să fie înzestrate cel puțin cu o capacitate de folosință specială care să atragă o calitate procesuală specială în situațiile în care pe rolul instanțelor de judecată sunt inițiate litigii care privesc contracte încheiate de conducătorul subunității administrativ-teritoriale sau pretenții în legătură cu bunuri administrate de subunitățile administrativ-teritoriale.

Prima secțiune se încheie prin cercetarea consecințelor statutului de dublu proprietar a unităților administrativ-teritoriale, atât asupra bunurilor din domeniul privat, cât și asupra bunurilor din domeniul public.

Astfel, pornind de la concluzia că statul și unitățile administrativ-teritoriale sunt singurele subiecte de drept care dețin în patrimoniul lor atât bunuri publice, cât și bunuri private¹⁷, doctrina de drept a conceput teza dublei personalități a statului sau a unităților administrativ-teritoriale cu privire la administrarea bunurilor lor, respectiv atunci când administrează bunuri proprietate publică statul și unitățile administrativ-teritoriale acționează în considerarea personalității lor de drept public, iar atunci când administrează bunurile proprietate lor privată acționează în considerarea personalității lor de drept privat¹⁸.

¹⁶ Jud. Sect. 1 București, s. civ., sent. nr. 23508 din 20 decembrie 2016, nepublicată, disponibilă online la adresa www.rolii.ro. În literatura juridică al dreptului administrativ-fiscal s-a susținut (D. Băjan, *Comentarii privind statutul juridic al sectoarelor Municipiului București*, disponibil online la adresa www.juridice.ro) că, deși legiuitorul nu prevede acest lucru în mod expres, subunitățile administrativ-teritoriale dețin personalitate juridică, întrucât legislația administrației publice locale stabilește aceleași drepturi și obligații sectoarelor Municipiului București ca și oricăror alte unități administrativ-teritoriale și, în aceeași ordine de idei, sectoarele municipiului București, ca și toate celelalte unități administrativ-teritoriale, au organe de administrare proprii - Consilii Locale (organe deliberative) și Primari (organe executive). Deși argumentele juridice prezentate de susținătorul tezei personalității juridice a sectoarelor municipiului București sunt coerente și raționale, totuși intenția legiuitorului a fost aceea de a lipsi de personalitate juridică și de patrimoniu propriu subunitățile administrativ-teritoriale, viziunea legiuitorului fiind relevantă atât de prevederile art. 109 alin. (1) C. adm. care statuează că reprezentarea în justiție exclusiv a unităților administrativ-teritoriale se asigură de către Primar, cât și de prevederile art. 166 alin. (2) lit. g) C. adm. care conferă Consiliului Local al subdiviziunii administrativ-teritoriale atribuția de administrare a bunurilor proprietate publică sau privată a unității administrativ-teritoriale de pe raza teritorială a subunității administrativ-teritoriale, pe baza hotărârii Consiliului unității administrativ-teritoriale.

¹⁷ În același sens, în literatura juridică franceză (A. de Laubadere (†), Y. Gaudemet, *Traite de Droit Administratif. Tome 2 – Droit administratif des biens*, ediția 11, Ed. L.G.D.J., Paris, 1998, p. 35) s-a arătat că „o persoană de drept civil nu poate fi niciodată proprietarul unei dependențe a domeniului public”.

¹⁸ A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială*, ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 45. În același sens, a se vedea O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I) Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 94. În literatura juridică antebelică, D. Alexandresco a arătat că „statul este o persoană de drept public și o persoană de drept privat în același timp”. (D. Alexandresco, *Explicațiunea teoretică și practică a Dreptului civil Român, Tom. III, Partea I, art. 435-643 C. civ.*, Ed. Atelierele Grafice SOCEC & Co. Societate Anonimă, București, 1912, p. 142). În același sens, în literatura juridică franceză antebelică s-a arătat (M. Hauriou, *Précis de droit administratif, contenant le droit public et le droit administratif*, Ed. Librairie de la Société du Recueil

În prezent, art. 96 C. adm., care a preluat art. 21 alin. (1) teza I din Legea nr. 215/2001, prevede că „Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu”. În acest sens, în doctrina de specialitate s-a arătat că actuala reglementare consacră teza unicității personalității statului și a unităților administrativ-teritoriale fundamentată pe ideea că aceeași entitate nu poate avea două personalități juridice, una de drept public și una de drept privat strict prin raportare la actele juridice pe care le adoptă sau atribuțiile pe care le exercită¹⁹. Într-adevăr, pornind de la prevederile art. 189 C. civ. care statuează că „Persoanele juridice sunt de drept public sau de drept privat”, dar și de la modalitatea de înființare a acestora, nicio entitate nu poate fi concomitent atât persoană juridică de drept public, cât și persoană juridică de drept privat, întrucât persoanele juridice de drept public se vor înființa, de regulă, prin lege (art. 191 C. civ.), iar persoanele juridice de drept privat se constituie, în mod liber, în una dintre formele prevăzute de lege (art. 190 C. civ.).

Modalitatea de formulare a prevederii statuate de art. 96 C. adm. nu elimină însă teza dualității capacității juridice a statului și a unităților administrativ-teritoriale, în continuare autoritățile publice putând exercita atât prerogative de drept public, cât și prerogative de drept privat. În acest sens, în doctrina de drept administrativ s-a conchis că unitățile administrativ-teritoriale au o singură personalitate juridică, respectiv personalitatea juridică de drept public, aceasta fiind cea care determină capacitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale²⁰. Astfel, persoanele juridice de drept public au capacitate *administrativă* care le permite să exercite puterea publică prin emiterea de acte administrative și capacitate *civilă* care le permite să încheie acte juridice de drept civil²¹. Cu privire la acest aspect, într-un studiu de specialitate s-a arătat că, în cazul persoanelor juridice de drept public, „capacitatea administrativă este regula – căci aceste autorități au fost create de către legiuitor cu scopul primordial de a exercita putere publică, nu de a se comporta ca simpli particulari -, iar capacitatea civilă este excepția”²².

général des Lois et des Arrêts et du Journal du Palais, Paris, 1892, pp. 148-149) că persoanele juridice de drept public beneficiază atât de drepturi private, cât și de drepturi de autoritate publică. În virtutea primei personalități, persoanele administrative administrează domeniul privat pe care îl posedă ca orice individ, iar în considerarea celei de-a doua, acestea administrează domeniul public sau exercită drepturi pur polițienești. Mai mult decât atât, autorul a arătat că aceste două personalități sunt distincte doar în analiza juridică, neexistând semne exterioare ale acestora, deoarece persoanele administrative au aceeași reprezentanți, indiferent dacă acționează ca autoritate publică sau ca persoane private.

¹⁹ C. Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ*, vol. II. Tomul 2. *Specificitățile*, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 72; V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 319; C.S. Săraru, *Capacitatea autorităților de a încheia contracte administrative*, publicat în Revista „Dreptul” nr. 1/2010, p. 101.

²⁰ C. S. Săraru, *op. cit.* în Revista „Dreptul” nr. 1/2010, p. 104. Autorul tratează raporturile dintre personalitatea de drept public, capacitatea și competența instituțiilor/autorităților publice arătând că noțiunile de „personalitate juridică” și „capacitate juridică” nu sunt sinonime, ci între ele există un raport de cauzalitate în sensul că personalitatea juridică determină capacitatea juridică, nu invers.

²¹ O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel. Tomul 1. Noțiune*, ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, 2022, p. 131. În doctrina de drept administrativ s-a stabilit (E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 49) că, *capacitatea administrativă* este „componentă a capacității juridice a persoanei administrative și constituie aptitudinea acesteia de a avea și exercita drepturi de comandă administrativă prin mijloace de autoritate, de putere publică”, iar *capacitatea civilă* „permite persoanei administrative atât participarea în raporturile civile, cât și puțința de a răspunde patrimonial în litigiile privind prejudiciile create prin actele de putere”.

²² O. Podaru, *Actul civil unilateral vs. Actul administrativ – Reflecții asupra delegării către particulari a exercițiului puterii publice*, publicat în Revista Studia Universitatis Babeș-Bolyai – Iurisprudentia nr. 4/2013, p. 194. În același sens, în literatura juridică franceză s-a conchis (M. Hauriou, *op. cit.*, p. 189) că actul de autoritate este actul

Totuși, nu achiesăm întru totul la opinia conform căreia în activitatea de gestionare a domeniului public unitățile administrativ-teritoriale emit/încheie acte juridice în regim de putere publică, iar în activitatea de gestionare a domeniului privat unitățile administrativ-teritoriale emit/încheie acte juridice în regim de drept privat. Dacă prima afirmație este general valabilă, cea de-a doua comportă numeroase excepții, motiv pentru care putem doar concluziona că „administrația, investită cu putere publică în vederea executării legii ori a prestării serviciilor publice, poate folosi această putere atunci când emite un act juridic – caz în care vorbim despre un act de putere, veritabil act administrativ – sau se poate comporta ca un simplu particular – situație în care vom fi în prezența unui act privat”²³. Așadar, va rămâne în sarcina practicienilor în drept să identifice, raportat la fiecare caz particular în parte, dacă administrația a emis sau/și încheiat actul juridic în regim de putere publică sau a emis sau/și încheiat actul juridic în regim de drept privat, ca un simplu particular.

Cea de-a doua secțiune a primului capitol are ca scop determinarea obiectului dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale.

În acest sens, secțiunea debutează printr-o examinare critică a definițiilor alocate noțiunilor de „proprietate publică” și „proprietate privată” atât din perspectiva legislației, respectiv a Constituției României și a Codului civil, cât și din perspectiva doctrinei de specialitate, respectiv a literaturii juridice de drept civil, dar și de drept administrativ, concluzionându-se în final că, pentru a fi înlăturată disputa doctrinară cu privire la definițiile statuate de legiuitor, dar și pentru a uniformiza cele două noțiuni, *de lege ferenda* s-ar impune ca textele cuprinse în art. 858, art. 859 alin. (2) și art. 554 alin. (1) C. civ. să fie reformulate în sensul că „proprietatea publică poate fi dobândită, respectiv bunurile statului și ale unităților administrativ-teritoriale pot fi dobândite, prin orice mod prevăzut de lege”. În acest fel, textul legal elimină condiția expresă a existenței unui titlu valabil de dobândire, însă chiar și fără a fi formulată în mod expres, aceasta este implicită, pentru că dreptul de proprietate nu poate fi dobândit decât în condițiile și prin modurile prevăzute de lege. În plus, în această formulare textul din Codul civil s-ar pune în acord cu cel prevăzut de art. 286 C. administrativ.

Cu toate acestea, din analizarea actualelor prevederi legale se poate conchide faptul că 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 public.²⁴

În ceea ce privește relația dintre proprietatea publică și proprietatea privată, în literatura juridică de specialitate s-a evidențiat faptul că dreptul de proprietate publică reprezintă excepția în materia proprietății, iar dreptul de proprietate privată este regula, concluzia fiind aceea că „proprietatea care nu este publică este privată, o altă formă a dreptului de proprietate nefiind cunoscută”²⁵.

primar de administrare, iar actul de gestiune este actul secundar, care se bazează întotdeauna pe un act de autoritate și servește ca mod de execuție a acestuia din urmă.

²³ O. Podaru, *op. cit.*, 2022, p. 14.

²⁴ V. Stoica, *op. cit.*, publicat în Revista Română de Drept Privat nr. 1/2012, p. 284. În acest sens, autorul a arătat că această concluzie este confirmată de prevederile art. 859 C. civ. 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.

²⁵ C. Jora, I. Ciochină-Barbu, *Unele repere privind proprietatea publică*, publicat în Revista „Dreptul” nr. 1/2017, p. 89. În același sens, s-a statuat (C.C.R., dec. nr. 31 din 26 mai 1993, publicată în M. Of. nr. 13 din 19 ianuarie

În continuare, secțiunea cercetează, dintr-o perspectivă istorică, apariția dihotomiei domeniile atât în literatura juridică franceză, cât și în literatura juridică românească, cea mai importantă distincție fiind aceea că legiuitorul francez desemnează, în mod expres, domeniul privat ca fiind proprietate publică²⁶, pe când legiuitorul român recunoaște un drept de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, care pare să se suprapună cu sfera bunurilor care sunt incluse în domeniul public, și un drept de proprietate privată, care aparține atât persoanelor de drept privat, fizice sau juridice, cât și persoanelor de drept public și care, din perspectiva statului sau a unităților administrativ-teritoriale, pare să se suprapună cu sfera bunurilor incluse în domeniul privat.

În vederea determinării cu exactitate a bunurilor care sunt incluse în sfera dreptului de proprietate publică și, implicit, a celor care fac parte din sfera dreptului de proprietate privată a fost deosebit de important să se stabilească relația dintre proprietatea publică și domeniul public, pe marginea acestei relații fiind identificate mai multe teorii relevante, și anume (I) teoria potrivit căreia cele două noțiuni sunt complementare; (II) teoria conform căreia relația este una de la întreg la parte; (III) teoria conform căreia relația este una de la parte la întreg și (IV) teoria conform căreia domeniul public are un *sens larg* și un *sens restrâns*, toate acestea fiind dezvoltate în cuprinsul cercetării atât din perspectiva doctrinei de drept românești, cât și din perspectiva doctrinei de drept franceze.

În continuarea celei de-a doua secțiuni sunt analizate, pe de o parte categoriile de bunuri domeniile, care reprezintă o sferă foarte largă, în cuprinsul căreia au fost făcute două distincții: prima – între domeniul privat și domeniul public și cea de-a doua – între domeniul public sau privat aparținând statului și domeniile publice sau private aparținând unităților administrativ-teritoriale, iar pe de altă parte importanța și efectele juridice ale inventarierii bunurilor domeniile, dar și procedura de inventariere a bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale.

În cadrul acestui demers științific am analizat concepția „negativă” a legiuitorului asupra domeniului privat printr-o metodă comparativă a viziunii legiuitorului francez cu cea a legiuitorului nostru. Așadar, am putut constata faptul că redactorii Codului nostru civil au fost inspirați de literatura juridică franceză atunci când au stabilit criteriile pe baza cărora se poate determina apartenența bunurilor fie la domeniul privat, fie la cel public, fără a prelua însă ambele concepte dezvoltate în literatura juridică franceză de „uz public” și „serviciu public”. Prin urmare, au fost identificate criteriile pe care legiuitorul român le-a enunțat pentru a determina apartenența

1994, consultată în programul legislativ www.ilegis.ro; C.C.R., dec. nr. 32 din 26 mai 1993, publicată în M. Of. nr. 126 din 23 mai 1994, consultată în programul www.ilegis.ro; C.C.R., dec. nr. 49 din 29 septembrie 1993, publicată în M. Of. nr. 126 din 23 mai 1994, consultată în programul legislativ www.ilegis.ro) că proprietatea este publică sau privată, iar proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale, astfel că, dat fiind că nu se definește proprietatea privată, rezultă că proprietatea care nu este publică este privată. De asemenea, în doctrina de drept francez se reține (A. de Laubadere (†), Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 21) că domeniul public cuprinde, de regulă, norme derogatorii față de dreptul proprietății private și totodată se arată (Ph. Godfrin, *Droit administratif des biens. Domaine, travaux, expropriation*, Ed. Masson, Paris, 1978, p. 18; A. de Laubadere (†), Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 35) că domeniul public nu poate aparține decât unei persoane publice și niciodată unei persoane privat.

²⁶ În acest sens, în anul 2006, prin adoptarea Ordonanței nr. 460 din 2006, Franța adoptă Codul General al Proprietății Persoanelor Publice, care grupează sub acest titlu norme privind toate bunurile publice, indiferent dacă acestea aparțin domeniului public sau domeniului privat. În literatura juridică franceză s-a arătat (P. Bon, J.-B. Auby și P. Terneyre, *Droit administratif des biens*, ediția a 8-a, Ed. Dalloz, Paris, 2020, pp. 13-14) că opțiunea legiuitorului francez de a clasifica domeniul privat ca proprietate publică este justificată prin faptul că există mai multe principii comune care guvernează ansamblul de bunuri proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, fie că ele aparțin domeniului public, fie domeniului privat.

unui bun la domeniul public sau la domeniul privat, și anume criteriul principal al *destinației* bunului, respectiv de uz sau de interes public sau privat, precum și criteriile complementare, respectiv criteriul *naturii bunului* sau criteriul *voinței legiuitorului*.

În atare context, pentru a determina sfera bunurilor care fac obiectul dreptului de proprietate privată au fost examinate, pe rând, sfera bunurilor care fac *obiectul exclusiv al dreptului de proprietate publică*, iar mai apoi sfera bunurilor care fac *obiectul dreptului de proprietate publică*, concluzionându-se că toate celelalte bunuri care nu sunt incluse în mod expres de către legiuitor în domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale dobândesc calitatea de a fi apropiabile privat, fără a deveni în mod obligatoriu obiect al dreptului de proprietate privată, cu privire la aceste din urmă bunuri delimitarea urmând a se face în funcție de *uzul* sau *interesul* public sau privat asupra respectivului bun.²⁷

Delimitarea domeniului statului de domeniul unităților administrativ-teritoriale s-a făcut după anul 1989, mai precis în anul 1991 când a fost adoptată Legea nr. 69/1991, care prevedea în cuprinsul art. 4 alin. (1) faptul că: „comunele, orașele și județele sunt persoane juridice”. Pentru a delimita domeniul public de interes național de cel de interes local sau județean legiuitorul a instituit criteriul *voinței legiuitorului* și criteriul *uzului* sau *interesului național, local sau județean*. Spre deosebire de criteriile de delimitare a bunurilor din domeniul privat de cele din domeniul public, care se regăsesc în cuprinsul Codului civil, criteriile de delimitare a domeniului statului de cel al unităților administrativ-teritoriale se regăsesc în legislația specială, mai precis în cuprinsul art. 4 alin. (2) din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar. Importanța distincției dintre domeniul statului și cel aparținând unităților administrativ-teritoriale rezidă în faptul că, pe de o parte, în acest fel, se va putea determina patrimoniul fiecărei persoane juridice de drept public, iar, pe de altă, domeniul fiecărei persoane juridice de drept public (fie el public sau privat) poate fi, conform legii, restrâns sau lărgit.

În ceea ce privește inventarierea bunurilor domeniiale, cercetarea științifică a relevat faptul că aceasta este deosebit de importantă, deoarece asigură cunoașterea de către persoana juridică de drept public a tuturor acestor bunuri. Această cunoaștere reprezintă condiția prealabilă necesară pentru elaborarea de către autoritatea publică locală a unui management eficient al domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale, oferind posibilitatea, pe de o parte a verificării stării tehnice a construcțiilor pe care unitatea administrativ-teritorială le deține în proprietate, iar pe de altă parte a identificării construcțiilor edificate de terți pe domeniul unității administrativ-teritoriale, astfel încât autoritatea publică locală să poată lua deciziile care se impun cu privire la aceste bunuri imobile.

Din perspectiva efectelor pe care inventarierea bunurilor domeniiale le produce, se impune a fi subliniat faptul că atât în doctrina de specialitate²⁸, cât și în jurisprudența instanței supreme²⁹

²⁷ În acest sens, a se vedea I. Sferdian, *Drept civil. Drepturile reale principale. Studiu aprofundat*, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 303.

²⁸ A se vedea C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 189; V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția 4, Ed. C.H. Beck, București, 2021, p. 196. În același sens, a se vedea O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 39; V. Terzea, *Legile fondului funciar. Comentarii și explicații*, ediția 5, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 11.

²⁹ S-a statuat (ÎCCJ, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 561 din 07 februarie 2014, nepublicată, disponibilă online la adresa www.scj.ro) că „inclusiunea unui imobil în inventarul centralizat al bunurilor aparținând domeniului public al statului nu constituie, în sine, un titlu de proprietate în favoarea statului, valabilitatea atestării domeniului public al statului fiind condiționată de existența, ca premisă, a unui mod legal de dobândire a proprietății publice”. În același sens, s-a reținut (ÎCCJ, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 118 din 17 ianuarie 2019, nepublicată, disponibilă online la adresa www.scj.ro) că „actele normative și administrative care au menționat apartenența imobilului în discuție la domeniul public al statului nu constituie moduri reglementate de Constituție sau de legi de dobândire a proprietății bunului de către stat, ci doar au consacrat o apartenență *de facto* a bunului, nu *de jure*”.

s-a conchis că înscrierea unui bun în inventarul domeniului public sau privat nu are efect constitutiv de drepturi, ci înscrierea bunului în inventarul domeniului public sau privat creează doar o prezumție de apartenență a bunului respectiv la domeniul public sau la domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale.

Nu în ultimul rând, în cadrul cercetării am constatat faptul că procedura de inventariere a bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale este reglementată în cuprinsul art. 357 C. adm. și este foarte sumară prin comparație cu cea instituită de legiuitor pentru inventarierea bunurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale în cuprinsul art. 289 C. administrativ. Din acest motiv am propus, *de lege ferenda*, ca legiuitorul să instituie și inventarierii bunurilor private o reglementare în oglindă, cel puțin, din perspectiva documentelor care trebuie să stea la baza hotărârii prin care se aprobă sau se actualizează inventarul bunurilor din domeniul privat.³⁰

Tot în cuprinsul acestei subsecțiuni a fost cercetată natura și caracterul juridic al hotărârii consiliului județean sau consiliului local al unităților administrativ-teritoriale prin care se aprobă inventarul bunurilor aparținând domeniului privat. Pentru a fi formulată o concluzie în acest sens, demersul nostru științific s-a raportat atât la procedura de inventariere instituită de vechea reglementare, cât și la procedura de inventariere a proprietății publice aparținând unităților administrativ-teritoriale instituită de noua reglementare, dar și la distincția dintre actul administrativ cu caracter normativ și actul administrativ cu caracter individual, cu referințe atât la doctrina de drept administrativ, cât și la jurisprudența instanței supreme. În urma acestei analize, am conchis că hotărârea de atestare a bunurilor din domeniul privat sau public reprezintă o manifestare unilaterală de voință a organului emitent – Consiliul local al unității administrativ-teritoriale – prin care se stabilește sau se schimbă regimul juridic aplicabil bunurilor pe care unitatea administrativ-teritorială le deține în proprietate și astfel, hotărârea creează în primul rând un drept subiectiv de proprietate – publică sau privată – în favoarea unității administrativ-teritoriale, dar, în egală măsură, creează drepturi și obligații atât față de emitentul actului, cât și față de membrii comunității locale, care vor trebui să respecte regimul juridic impus de stabilirea sau schimbarea domeniului din care va face parte bunul, motiv pentru care hotărârea se aduce la cunoștința tuturor prin publicare. Pe cale de consecință, actul administrativ individual prin care se atestă inventarul bunurilor din domeniul privat sau public al unei unități administrativ-teritoriale este supus controlului de legalitate fie pe calea acțiunii în anulare³¹, fie pe calea excepției de nelegalitate³², iar termenul în care orice persoană interesată poate ataca hotărârea privind aprobarea inventarului bunurilor domeniului este reglementat de art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, care stabilește că „pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz”.

³⁰ În acest sens, în literatura de drept francez s-a arătat (J.-Y. Camoz, *Les contrats immobiliers des collectivités territoriales*, ediția a 2-a, Ed. Lextenso, Issy-les-Moulineaux, 2019, p. 52) că, pentru a putea valorifica un bun din domeniul privat, unitatea administrativ-teritorială trebuie să facă dovada dreptului său de proprietate fie prin prezentarea actului notarial de achiziție, fie prin prezentarea unui act administrativ anterior care asigură dovada proprietății.

³¹ În acest sens, a se vedea ÎCCJ, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 4738 din 16 decembrie 2008, nepublicată, disponibilă online la adresa www.scj.ro.

³² În acest sens, a se vedea ÎCCJ, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 118 din 17 ianuarie 2019, consultată la www.scj.ro.

Ultima secțiune a primului capitol analizează prerogativele dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, concluzia fiind aceea că, asupra bunurilor din domeniul lor privat, unitățile administrativ-teritoriale exercită, cu anumite particularități, atât prerogativele specifice dreptului civil de proprietate privată (*usus, fructus și abusus*)³³, cât și prerogativa specifică dreptului public administrativ (*dreptul general de administrare*)³⁴, motiv pentru care putem afirma că dreptul de proprietate privată a acestor persoane juridice de drept public are un conținut hibrid.

Capitolul al II-lea este intitulat „Actul juridic – formă de activitate a administrației publice locale și județene” și cuprinde două secțiuni, dintre care prima analizează capacitatea juridică duală a unităților administrativ-teritoriale de a emite și încheia acte juridice, iar cea de-a doua, divizată în două subsecțiuni, cercetează, pe rând, actele juridice unilaterale (de autoritate) și actele juridice bilaterale (de gestiune).

Capacitatea duală a persoanelor juridice de drept public – statul și unitățile administrativ-teritoriale – a fost ilustrată în literatura juridică de drept administrativ actuală³⁵, afirmându-se că „administrația, investită cu putere publică în vederea executării legii ori a prestării serviciilor publice, poate folosi această putere atunci când emite un act juridic – caz în care vorbim despre un act de putere, veritabil act administrativ – sau se poate comporta ca un simplu particular – situație în care vom fi în prezența unui act privat”.

Pornind de la capacitatea duală a persoanelor juridice de drept public, în literatura juridică, atât de drept francez, cât și de drept românesc, s-a făcut o distincție între actele de autoritate și actele de gestiune. Astfel, cea de-a doua secțiune debutează printr-o examinare a acestei distincții din perspectivă istorică³⁶, stabilindu-se momentul de debut al acestei distincții și criteriile care au

³³ În acest sens, a se vedea A.-S. Ciobanu, *Regimul juridic aplicabil dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică*, publicat în *Revista de Drept Public* nr. 4/2007, p. 112. În același sens, în literatura de drept administrativ s-a arătat (O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 23) că „proprietatea publică nu este străină întru totul de cele trei atribuite clasice ale proprietății private [...] astfel, Statul exercită în mod direct *usus* asupra bunurilor domeniiale folosite pentru prestarea acestora; *fructus*, de asemenea, există (este cazul, bunăoară, al redevențelor obținute din concesionarea bunurilor proprietate publică)”, autorul întrebându-se în final, în mod retoric, dacă nu cumva posibilitatea Statului de a afecta și dezafecta un bun nu reprezintă altceva decât un atribut al dreptului de proprietate publică, care face parte din dispoziția juridică asupra bunului. De asemenea, în literatura juridică franceză a se vedea P. Bon, J.-B. Auby, P. Terneyre, *op. cit.*, p. 210.

³⁴ În acest sens, a se vedea C. Clipa, *op. cit.*, Tomul 2, p. 132. În același sens, în literatura juridică franceză a se vedea P. Bon, J.-B. Auby, P. Terneyre, *op. cit.*, p. 107 și C. Mondou, *Le domaine prive des collectivites territoriales*, Ed. Groupe Territorial, colecția Dossier D'Experts, Voiron, 2010, p. 59. Cu privire la *dreptul general de administrare*, în doctrina de drept administrativ s-a propus (D. Apostol Tofan, *Tezele prealabile ale proiectului Codului Administrativ. Proiectul Codului Administrativ. Câteva reflecții*, publicat în *Revista „Curierul Judiciar”* nr. 11/2016, p. 602) înlocuirea acestei noțiuni cu cea de „gestionare” a bunurilor proprietate publică sau privată, astfel încât, pe de o parte, să se poată face o distincție mult mai precisă între *darea în administrare* și *dreptul de gestiune* asupra bunurilor aparținând domeniului public sau privat al unităților administrativ-teritoriale, iar, pe de altă parte, pentru că noțiunea de „gestionare” este mult mai cuprinzătoare decât cea de „administrare” și reflectă mult mai exact activitatea pe care autoritatea publică locală o desfășoară cu privire la bunurile din domeniul public și privat al unităților administrativ-teritoriale.

³⁵ O. Podaru, *op. cit.*, 2022, p. 14.

³⁶ A fost avut în vedere faptul că distincția dintre actele de autoritate și actele de gestiune a fost transpusă în dreptul român din cel francez pentru prima dată la începutul secolului XX în prima ediție a Tratatului de drept administrativ a profesorului Paul Negulescu din anul 1904, ulterior aceasta fiind preluată în Constituția României din 1923 și în Legea pentru Unificarea Legislativă nr. 95/1925. De asemenea, distincția dintre actele de autoritate și actele de gestiune a fost recunoscută în perioada interbelică și de profesorul Constantin G. Rarincescu care a arătat (C. G. Rarincescu, *Contenciosul Administrativ Român*, edițiunea a doua, Colecția Cultura Juridică coordonată de Prof. univ. dr. Mircea Dan Bob, Ed. Universul Juridic, București, 2019, p. 149) că aceasta a devenit element de bază în construcția

stat la baza acesteia. În literatura juridică actuală, există autori³⁷, care țin cont, în continuare, de această distincție atunci când clasifică actele administrației publice, dar și autori³⁸, care consideră că teoria "actului de gestiune" nu mai are fundament juridic, pentru că legislația actuală nu mai face referiri exprese la o astfel de categorie, astfel că deosebesc doar actele juridice unilaterale emise fie în regim de putere publică (acte unilaterale administrative), fie în regim de drept privat (acte unilaterale civile) de actele juridice bilaterale sau multilaterale încheiate fie în regim de putere publică (acte administrative asimilate), fie în regim de drept privat (acte juridice civile).

În continuare, în cadrul acestei secțiuni am analizat, pe rând, actul juridic unilateral emis de autoritatea publică în raport cu bunurile din domeniul privat și actul juridic bilateral încheiat de autoritatea publică în raport cu bunurile din domeniul privat.

Cu privire la actul juridic unilateral emis de autoritatea publică în raport cu bunurile din domeniul privat am constatat, în primul rând, faptul că o parte din aceste acte juridice unilaterale reprezintă chiar titlul de proprietate pentru intrarea unor bunuri în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale³⁹ sau reprezintă titlul de constituire al modului de exercitare a dreptului de proprietate privată prin dare în administrare sau în folosință gratuită⁴⁰, iar o altă parte reprezintă doar manifestarea de voință a organului deliberativ de exercitare a dreptului de proprietate privată, care se materializează ulterior prin încheierea unui contract de cumpărare, concesiune, închiriere sau înstrăinare a bunului aparținând domeniului privat.

Caracterul administrativ al hotărârii prin care se decide transferul bunului sau prin care se decide darea în administrare sau în folosință gratuită a bunului este incontestabil, însă natura juridică a actelor unilaterale prin care organul deliberativ hotărăște exercitarea dreptului de proprietate prin cumpărare, concesiune, închiriere sau înstrăinare a creat multiple controverse atât în literatura juridică de specialitate⁴¹, cât și în practica judiciară, reținându-se fie că hotărârea

dreptului nostru pozitiv, dar și de profesorul Erast Diti Tarangul care a arătat (E. D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 455) că distincția dintre actele de autoritate și actele de gestiune nu trebuie să se întemeieze pe dubla calitate a administrației – putere publică, respectiv titulară a unui patrimoniu -, ci criteriul relevant pentru a distinge între tipurile de acte emise de autoritatea publică trebuie să îl reprezinte obiectivul urmărit de autoritatea publică.

³⁷ A. Trăilescu, *op. cit.*, 2020, p. 3; E. Bălan, *op. cit.*, 2008, p. 159; V. I. Prisăcaru, *op. cit.*, p. 373. Pentru un studiu aprofundat cu privire la actele administrative de autoritate și actele de gestiune ale statului din perspectiva Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990, abrogată prin intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, a se vedea R. N. Petrescu, *Criterii de distingere între actele administrative de autoritate și actele de gestiune ale statului – Implicații pe planul contenciosului administrativ*, publicat în Revista „Dreptul” nr. 10/1992, pp. 42-45.

³⁸ A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 58; V. Vedinaș, *op. cit.*, vol. II, pp. 18-19; C. Clipa, *op. cit.*, Tomul 2, p. 83.

³⁹ Actul juridic unilateral emis de autoritatea publică reprezintă dovada dreptului de proprietate privată atunci când are loc transferul bunului din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în domeniul privat al unei alte unități administrativ-teritoriale sau atunci când are loc transferul bunului din domeniul public în domeniul privat al aceleiași unități administrativ-teritoriale.

⁴⁰ Actul juridic unilateral emis de autoritatea publică reprezintă titlul de constituire al modului de exercitare a dreptului de proprietate privată atunci când bunul este dat în administrare sau în folosință gratuită, în temeiul actului juridic unilateral fiind constituit dreptul real de administrare, respectiv de dare în folosință gratuită.

⁴¹ O parte a doctrinei de drept administrativ (E. Albu, *Contracte administrative. Achizițiile publice și contenciosul administrativ*, publicat în Revista „Curierul Judiciar” nr. 1/2007, p. 66; R.-N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, pp. 293-294) a opinat în sensul că, chiar dacă proprietatea privată aparținând unităților administrativ-teritoriale este supusă regimului juridic de drept comun, hotărârea prin care se pun în valoare bunurile din domeniul privat își păstrează natura juridică de act administrativ, emis în regim de putere publică, supus cenzurii instanței de contencios administrativ, iar o altă parte a considerat (V. Vedinaș, *op. cit.*, vol. II, pp. 18-19; O. Podaru, *op. cit.*, 2022, pp. 13-15. E. Bălan, *op. cit.*, 2008, pp. 153-154) că suntem în prezența unui act

prin care se decide aceste moduri de valorificare ale bunurilor proprietate privată este un act administrativ⁴², fie că aceasta este un act civil⁴³.

Importanța distincției dintre actele unilaterale ale autorităților publice emise în regim de putere publică și actele unilaterale ale autorităților publice emise în regim de drept privat a fost analizată, pe larg, în cuprinsul subsecțiunii dedicate acestora din următoarele perspective: (a) Înlăturarea obligativității comunicării hotărârii organului deliberativ al unităților administrativ-teritoriale cu Instituția Prefectului; (b) Înlăturarea controlului de tutelă administrativă exercitat de Prefect; (c) Înlăturarea controlului exercitat de către instanța de contencios administrativ.

De asemenea, în cuprinsul secțiunii au fost examinate, în continuare, criteriile doctrinare și jurisprudențiale de distincție între actele unilaterale ale autorităților publice emise în regim de putere publică și actele unilaterale ale autorităților publice emise în regim de drept privat, și anume *criteriul naturii juridice a bunului, criteriul forței intrinseci a actului juridic și criteriul cauzei actului juridic*. Toate aceste criterii au fost combătute motivat pentru ca, în finalul primei subsecțiuni din cadrul secțiunii dedicate actelor juridice ale administrației publice locale sau județene, să fie expuse considerațiile proprii referitoare la natura juridică a actelor unilaterale adoptate de organul deliberativ în vederea încheierii unui act juridic contractual având ca obiect bunuri proprietate privată a unității administrativ-teritoriale.

În concret, am arătat că principalele deosebiri între actul unilateral administrativ și actul unilateral civil sunt reprezentate de [1] regimul de putere publică în temeiul căruia actul administrativ este emis și [2] scopul emiterii actului administrativ unilateral, respectiv „în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii”. Așadar, în opinia noastră, pentru a determina natura juridică a hotărârii prin care se aprobă punerea în valoare a unui bun aparținând domeniului privat al unității administrativ-teritoriale prin încheierea ulterioară a unui contract de concesiune, închiriere sau înstrăinare se impune a fi analizat dacă actul juridic unilateral emis este caracterizat de aceste două trăsături specifice actului administrativ.

Pornind de la definiția regimului de putere publică enunțată de art. 5 lit. jj) C. adm., care prevede că puterea publică este „ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice și care le conferă posibilitatea de a se impune cu forța juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public”, și de la ceea ce doctrina a arătat că înțelege prin *executarea în concret a legilor*, și anume activitatea de emiterie a actelor administrative cu caracter individual prin care particularii care intră în sfera de aplicare a legii stabilesc un raport juridic concret cu autoritatea emitentă a actului⁴⁴, am concluzionat că atunci când aprobă punerea în valoare a unui bun aparținând domeniului privat al unității administrativ-teritoriale prin concesiune, închiriere sau înstrăinare, organul deliberativ adoptă, în temeiul prevederilor legale, în

juridic unilateral adoptat în regim de putere publică doar atunci când hotărârea vizează bunuri din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, nu și atunci când hotărârea organului deliberativ vizează modul de punere în valoare a unor bunuri din domeniul privat, în această din urmă situație actul administrației fiind unul civil, supus controlului instanței de drept comun.

⁴² A se vedea C.A. Timișoara, s. a II-a civilă, dec. civ. nr. 1481 din 19 septembrie 2012, nepublicată, consultată în programul legislativ ilegis.ro.

⁴³ A se vedea C.A. Timișoara, s. cont. adm. fisc., dec. civ. nr. 1286 din 15 decembrie 2020, nepublicată, consultată în programul legislativ ilegis.ro; În același sens, a se vedea C.A. Timișoara, s. cont. adm. fisc., dec. civ. nr. 373 din 11 martie 2009, nepublicată, consultată în programul legislativ ilegis.ro și C.A. Timișoara, s. cont. adm. fisc., dec. civ. nr. 31 din 23 ianuarie 2008, nepublicată, consultată în O. Podaru, *Drept administrativ. Practică judiciară comentată. Vol. I – Actul administrativ (II). Un secol de jurisprudență (1909-2009)*, Ed. Hamangiu, București, 2010, pp. 56-57.

⁴⁴ O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 16.

regim de putere publică, un act unilateral cu caracter individual prin care stabilește în mod discreționar, nenegociabil, condițiile în care bunul urmează să fie pus în valoare. Așadar, în opinia noastră, în sfera actelor administrative vor fi incluse toate hotărârile prin care consiliul local decide punerea în valoare a bunurilor aparținând unităților administrativ-teritoriale, fără a distinge după cum acestea fac parte din domeniul public sau din domeniul privat.

Am analizat în cadrul acestei subsecțiuni și ipoteza particulară a naturii juridice a hotărârii organului deliberativ prin care se aprobă vânzarea directă a unui bun proprietate privată a unității administrativ-teritoriale. Această ipoteză este exceptată de la procedura licitației publice, iar autoritatea administrației publice nu se impune cu forță juridică obligatorie în raportul cu cel cărui urmează să îi fie vândut bunul în mod direct. Cu toate acestea, scopul instituirii procedurii de licitație publică îl reprezintă, pe de o parte ocrotirea unui interes public, respectiv valorificarea bunurilor aparținând unităților administrativ-teritoriale, în regim de liberă concurență, la un preț cât mai avantajos pentru persoana juridică de drept public, iar pe de altă parte ocrotirea unui interes privat al celor care sunt interesați să participe la procedura de licitație în condiții de tratament egal și nediscriminare. Prin urmare, am considerat că în această ipoteză particulară, autoritatea administrației publice, chiar dacă nu manifestă un exercițiu al puterii publice în raport cu cel căruia îi vinde bunul, aceasta se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile cu ceilalți particulari, potențial vătămați de puterea discreționară a organului deliberativ de a hotărî valorificarea directă a unui bun proprietate privată a unității administrativ-teritoriale, fără organizarea unei licitații publice.⁴⁵

În schimb, demersul științific a relevat faptul că hotărârea organului deliberativ prin care se aprobă intrarea în proprietatea privată a persoanei juridice de drept public a unor bunuri mobile sau imobile fie prin acceptarea unor donații sau legate, fie prin aprobarea încheierii unui contract de cumpărare are natură juridică civilă, pentru că, în aceste ipoteze, autoritatea administrației publice, deși emite/adoaptă actul juridic unilateral în vederea executării în concret a legii, nu uzează de puterea publică cu care este înzestrată și, prin urmare, nu se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile ei cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public.⁴⁶

⁴⁵ Astfel, am apreciat ca fiind legală soluția prin care instanța de judecată a dispus (Trib. Maramureș, s. cont. adm. și fisc., sent. civ. 1258 din 22 septembrie 2021, nepublicată, consultată în programul legislativ ilegis.ro) admiterea acțiunii exercitate de Prefect și anularea hotărârii consiliului local prin care s-a decis vânzarea directă a imobilului, deoarece, din probele administrate în dosar, nu a rezultat că în cauză ar fi fost incidente prevederile art. 364 C. administrativ. În aceeași ordine de idei, am considerat a fi legală și decizia prin care instanța de judecată (C.A. Galați, s. cont. adm. și fisc., dec. civ. 172 din 18 februarie 2021, nepublicată, consultată în programul legislativ ilegis.ro) a admis acțiunea exercitată de Prefect împotriva hotărârii Consiliului local de aprobare a „dării în arendă” a terenului proprietate privată a unității administrativ-teritoriale și, pe cale de consecință, a dispus anularea actului administrativ emis de organul deliberativ al unității administrativ-teritoriale, întrucât, pe de o parte, instituția „dării în arenda” nu figurează printre modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată a unității administrativ-teritoriale conform dispozițiilor art. 362 C. adm., iar, pe de altă parte, de regulă, punerea în valoare a bunurilor proprietate privată a unității administrativ-teritoriale se face prin organizarea licitației publice, procedură care nu a fost urmată în speță.

Totodată, am considerat că nu sunt legale soluțiile pronunțate în practica judiciară prin care instanțele de judecată au respins (Trib. Arad, s. cont. adm. și fisc., sent. civ. 578 din 13 iunie 2023, pronunțată în dosarul nr. 983/108/2023, rămasă definitivă prin dec. civ. 1192 din 07 decembrie 2023 a C.A. Timișoara, nepublicată; C.A. Iași, s. cont. adm. și fisc., dec. civ. 767 din 03 iunie 2021, nepublicată, consultată în programul legislativ ilegis.ro) ca inadmisibile acțiunile promovate împotriva hotărârilor prin care s-a decis vânzarea directă a unor terenuri, fără a intra în cercetarea pe fond a cauzei, motivat de faptul că aceste acte nu sunt acte unilaterale administrative, întrucât privesc bunuri din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale.

⁴⁶ Precizăm că, în opinia noastră, indicarea unui preț maxim de achiziție reprezentat de valoarea de piață a bunului mobil sau imobil nu reprezintă exercitarea unei puteri publice de către autoritatea administrației publice,

În cadrul celei de-a doua subsecțiuni, au fost menționate câteva aspecte referitoare la natura juridică civilă a actelor bilaterale încheiate de autoritatea publică în raport cu bunurile din domeniul lor privat, fiind combătută, într-un mod argumentat, opinia unui teoretician al dreptului administrativ care a propus includerea în categoria contractelor administrative și a contractelor prin care administrația publică pune în valoare bunuri aparținând domeniului privat al unității administrativ-teritoriale.

Cel de-al treilea capitol a analizat modurile de dobândire a bunurilor proprietate privată de către unitățile administrativ-teritoriale.

Întrucât bunurile care fac parte din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale au rol important în realizarea veniturilor la bugetul local, este important ca autoritățile publice locale să cunoască toate actele și faptele juridice care pot conduce la nașterea unui drept real în domeniul lor privat.

Astfel, în cuprinsul *primei secțiuni*, constatându-se o lipsă de reglementare a cazurilor de dobândire a proprietății private de către persoanele juridice de drept public – statul și unitățile administrativ-teritoriale – și văzând dispozițiile art. 355 C. adm., demersul științific a relevat că modurile de dobândire a bunurilor proprietate privată de către unitățile administrativ-teritoriale sunt, în principiu, cele reglementate de dreptul comun. Cu toate acestea, în cadrul cercetării științifice am arătat că, în privința unităților administrativ-teritoriale, există reglementate și alte moduri de dobândire a dreptului de proprietate privată, specifice acestor persoane juridice de drept public.

În acest context, capitolul este completat de două secțiuni, după cum urmează: Secțiunea a 2-a care are ca obiect de cercetare modurile generale (comune) de dobândire a bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, și anume [1] actul juridic cu titlu oneros sau cu titlu gratuit, [2] accesiunea imobiliară, [3] uzucapiunea imobiliară și [4] ocupațiunea și Secțiunea a 3-a care analizează modurile specifice de dobândire a bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, și anume: [1] moștenirea vacantă, [2] situația în care s-a renunțat la dreptul de proprietate asupra bunului imobil și [3] transferul pe cale administrativă a bunurilor în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale. Această clasificare a fost influențată de doctrina de drept francez al colectivităților teritoriale⁴⁷, unde modurile de dobândire a dreptului de proprietate privată sunt divizate în moduri de dobândire specifice dreptului privat și moduri de dobândire specifice dreptului public. În concret, literatura juridică de drept francez a arătat că unitățile administrativ-teritoriale pot dobândi bunuri în domeniul lor privat prin orice mijloc de drept comun, precum achiziție amiabilă, schimb și acte cu titlu gratuit, respectiv donații sau legate, dar pot dobândi bunuri în domeniul lor privat și prin mijloace specifice dreptului public, fie în mod amiabil, fie în mod forțat.⁴⁸

Așadar, *cea de-a doua secțiune* examinează modurile generale (comune) de dobândire a dreptului de proprietate privată de către unitățile administrativ-teritoriale, fiind analizată, în primul

pentru că vânzătorul poate, oricând înainte de încheierea contractului de vânzare-cumpărare, să se răzgândească și să refuze perfectarea operațiunii.

⁴⁷ A se vedea J. Ferstenbert, F. Priet, P. Quilichini, *op. cit.*, pp. 513-514.

⁴⁸ A. Villard, *Manuel de droit public et administratif*, Ed. Foucher, Paris, 1972, p. 271. Modurile de dobândire amiabile sunt contractele administrative, transferul unui bun din domeniul public în cel privat, exercitarea unui drept de preemțiune care permite colectivităților teritoriale să achiziționeze anumite bunuri în cadrul operațiunilor legate de dezvoltarea urbană sau rurală, recuperarea unor bunuri abandonate de proprietarii lor sau recuperarea moștenirilor vacante, iar moduri de dobândire forțată sunt rechiziția de bunuri mobile sau exproprierea, această din urmă operațiune putând fi utilizată și pentru a constitui o dependență a domeniului privat chiar și atunci când se exercită asupra unor bunuri aflate în raza teritorială a unei alte comunități locale.

rând, compatibilitatea modurilor comune de dobândire a dreptului de proprietate privată prevăzute de art. 557 alin. (1) C. civ. cu exigențele pe care dreptul public le impune unităților administrativ-teritoriale. În urma acestei analize au putut fi identificate și expuse particularitățile pe care dreptul public le prezintă în privința modurilor comune, reglementate de Codul civil, de dobândire a dreptului de proprietate privată de către unitățile administrativ-teritoriale.

Această secțiune debutează prin analizarea dobândirii dreptului de proprietate privată de către unitățile administrativ-teritoriale prin act juridic, respectiv prin act juridic cu titlu oneros (1.1) sau prin act juridic cu titlu gratuit (1.2).

În cadrul primului punct scopul cercetării științifice a fost acela de a identifica exigențele pe care dreptul public le impune unităților administrativ-teritoriale atunci când dobândesc bunuri în domeniul lor privat, precum este obligativitatea adoptării de către organul deliberativ a unei hotărâri de aprobare a modului de dobândire a bunului imobil proprietate privată, dar și necesitatea respectării prevederilor Legii nr. 98/2016 a achizițiilor publice atunci când unitățile administrativ-teritoriale dobândesc bunuri mobile proprietate privată, fiind determinată totodată, în cadrul acestui punct, și natura juridică a contractelor pe care persoana juridică de drept public le încheie în fiecare dintre aceste situații.

Demersul științific a relevat o discrepanță de reglementare între achiziția bunurilor imobile proprietate privată și a bunurilor mobile proprietate privată, motiv pentru care *de lege ferenda* am propus reglementarea unui cadru legal și în privința achizițiilor cu titlu oneros a bunurilor imobile proprietate privată, astfel:

(1) Dobândirea bunurilor imobile în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale să se realizeze doar în urma întocmirii unui raport de evaluare al imobilului de către un evaluator contractat de unitatea administrativ-teritorială și remunerat din bugetul unității administrativ-teritoriale.

(2) Dobândirea bunurilor imobile în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale să se realizeze doar cu aprobarea consiliului local, respectiv a consiliului județean, în instrumentele de prezentare și motivare a hotărârii fiind important să se regăsească justificarea temeinică a necesității și a interesului general urmărit prin realizarea achiziției și, dacă este cazul, rațiunile pentru care s-a aprobat plata unui preț care depășește valoarea de piață prevăzută în raportul de evaluare.

Tot în cadrul acestui punct a fost analizată posibilitatea încheierii de către unitățile administrativ-teritoriale a unui contract de schimb în contextul în care art. 121 alin. (4) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, care prevedea faptul că: „Schimbul de imobile din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale se face în condițiile legii, pe baza unui raport de evaluare, însoțit de consiliul local”, nu a mai fost preluat în Codul administrativ. Astfel, doctrina de specialitate a considerat că unitățile administrativ-teritoriale nu mai pot utiliza acest instrument juridic de dobândire a dreptului de proprietate privată⁴⁹, însă în practica administrației publice

⁴⁹ În acest sens, cu referire la posibilitatea utilizării de către persoana de drept public a unui alt instrument juridic de realizare a înstrăinării unui bun din domeniul privat decât contractul de vânzare, s-a arătat (N. Scutea în *Codul administrativ comentat. Explicații, jurisprudență, doctrină*, vol. I., art. 1-364¹, coord. V. Vedinaș, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 1105) că art. 129 alin. (6) lit. b) C. adm. prevede că „în exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. c), consiliul local: b) hotărăște vânzarea, darea în administrare, concesiunea, darea în folosință gratuită sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, orașului sau municipiului, după caz, în condițiile legii”, iar în cuprinsul art. 363 – 364¹ C. adm. legiuitorul prevede doar reguli referitoare la procedura de vânzare a bunurilor din domeniul privat. În atare context, întrucât legiuitorul nu prevede în mod expres posibilitatea schimbului de imobile, s-a considerat că persoanele juridice de drept public nu vor putea apela la acest instrument juridic de realizare a înstrăinării dreptului de proprietate privată. Deși aparent această concluzie ar putea fi combătută prin invocarea

locale au fost în continuare adoptate hotărâri de aprobare a efectuării unui schimb imobiliar⁵⁰. În atare context, inspirat de literatura juridică de drept francez⁵¹, demersul științific a relevat că este oportun ca legiuitorul să reglementeze, similar regulilor speciale privind procedura de vânzare a bunurilor din domeniul privat, câteva reguli speciale privind schimbul de bunuri din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, fiind cert că acest instrument juridic de punere în valoare a unui bun proprietate privată se poate dovedi eficient economic pentru persoana juridică de drept public.⁵²

În cuprinsul celui de-al doilea punct a fost analizat cadrul legal de dobândire de către unitățile administrativ-teritoriale a bunurilor proprietate privată prin donații sau legate, astfel cum a fost reglementat de art. 364¹ C. adm., care face trimitere la art. 291 C. adm., fiind expusă în final o opinie proprie referitoare la modalitatea de încheiere a contractelor de donație în formă autentică. Cu privire la acest aspect, în cadrul cercetării științifice am arătat că doctrina de specialitate⁵³ a reținut că, în lipsa unei proceduri exprese cu privire la modalitatea de încheiere a contractelor de donație în formă autentică, s-ar putea stabili două posibile variante de acceptare a donației de către autoritatea publică locală: a) acceptarea donației prin hotărârea organului deliberativ al unității administrativ-teritoriale și delegarea unei persoane care să semneze contractul de donație în formă

principiului conform căruia *ceea ce nu este interzis este permis*, totuși în privința competențelor persoanelor juridice de drept public se va aplica, astfel cum a fost edictată de doctrina de specialitate (V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, vol. 1, Ed. Humanitas, București, 2004, p. 10; V. Stoica, *Dreptul material la acțiune în materia drepturilor reale principale*, publicat în Revista Română de Drept Privat nr. 4/2018, p. 23), regula potrivit căreia „autorității îi este interzis tot ce nu este permis de lege”. În aceeași ordine de idei, având în vedere că în contractul de schimb ambele părți au calitatea atât de vânzător, cât și de cumpărător și având în vedere concluzia că unitatea administrativ-teritorială nu poate încheia, în mod legal, un contract de schimb ca instrument juridic de realizare a înstrăinării dreptului de proprietate, în egală măsură, nu va putea încheia, în mod legal, un contract de schimb ca instrument juridic de realizarea a dobândirii dreptului de proprietate.

⁵⁰ A se vedea în acest sens, Hotărârea Consiliului local al Municipiului Turda nr. 108 din 30.06.2021 privind aprobarea unui schimb de terenuri, consultată la adresa <https://primariaturda.ro/>. În același sens, Hotărârea Consiliului local al Municipiului Oradea nr. 470 din 25.06.2020 privind aprobarea efectuării unui schimb imobiliar între Municipiul Oradea și societatea Lancetti Transport SRL, privind terenuri învecinate, situate în zona str. Uzinelor, consultată la adresa <https://www.oradea.ro/>.

⁵¹ Literatura juridică franceză a concluzionat (J.-Y. Camoz, *op. cit.*, p. 64; S. Boussard, Ch. Le Berre, *op. cit.*, pp. 292-293; C. Mondou, *op. cit.*, p. 22) că dobândirea dreptului de proprietate asupra unui bun din domeniul privat de către persoana juridică de drept public prin încheierea unui contract de schimb este posibilă, pentru că art. L. 1111-4 C.G.P.P.P. prevede că: „Autoritățile locale, grupările lor și instituțiile lor publice pot dobândi bunuri și drepturi, de natură mobilă sau imobiliară, pe calea schimbului. Aceste operațiuni de schimb au loc în condițiile stabilite de codul general al autorităților locale sau de codul de sănătate publică”.

⁵² Spre exemplu, atunci când pentru edificarea unei capele unitatea administrativ-teritorială necesită o parcelă de teren din imediata vecinătate a cimitirului aflat la marginea localității, însă din lipsă de fonduri bănești nu are posibilitatea de a o achiziționa. În atare context, dacă schimbul de imobile ar fi permis, unitatea administrativ-teritorială ar putea da la schimb proprietarului parcelei de teren învecinate cu cimitirul un alt imobil din domeniul privat, de o suprafață aproximativ similară, având aceeași categorie de folosință și o valoare apropiată, diferența de preț putând fi acoperită, după caz, de unul dintre copermutanți prin remiterea unei sume de bani. Pentru că acest lucru nu este permis de legislația actuală, unitatea administrativ-teritorială ar fi nevoită să decidă edificarea capelei pe un teren aflat în apropierea centrului localității, departe de cimitir, care putea fi pus în valoare într-un mod mult mai eficient printr-un al mod prevăzut de lege, precum concesionarea în scopul edificării unui spațiu comercial. Așadar, propunerea noastră de *lege ferenda* a pornit de la acest exemplu, legiuitorul având posibilitatea să impună reguli stricte cu privire la încheierea unui contract de schimb și să permită organului deliberativ să opteze pentru schimbul de bunuri doar atunci când face dovada necesității dobândirii bunului care îl preia la schimb în vederea satisfacerii unui interes public, iar în urma evaluării celor două bunuri de un evaluator autorizat, în condițiile legii, diferența dintre acestea nu depășește valoarea de 50.000 lei.

⁵³ O. Podaru, *op. cit.*, 2021, pp. 205-206.

notarială pentru ca, mai apoi, să se semneze de ambele părți contractul de donație în fața notarului public; b) întocmirea ofertei de donație în formă autentică notarială și acceptarea ei exclusiv prin hotărârea organului deliberativ al unității administrativ-teritoriale, întrucât actul care provine de la organul deliberativ al unității administrativ-teritoriale se bucură de prezumția de autenticitate. În opinia autorului, ambele variante sunt deopotrivă corecte, cu observația că, în ceea ce privește prima variantă, donația se acceptă de două ori, o dată prin hotărârea organului deliberativ al unității administrativ-teritoriale, iar a doua oară prin manifestarea de voință a reprezentantului numit prin hotărârea consiliului unității administrativ-teritoriale. În opinia noastră, având în vedere prevederile art. 8 alin. (6) din Ordinul 600/2023 pentru aprobarea Regulamentului de recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară, care statuează în mod expres faptul că: „Intabularea dreptului de proprietate se efectuează în baza ofertei de donație și acceptarea acesteia încheiate, în toate cazurile, în formă autentică notarială și a dovezii comunicării acceptării conform art. 1013 din Codul Civil”, soluția corectă este aceea de acceptare a donației prin hotărârea consiliului unității administrativ-teritoriale și delegarea unei persoane care să semneze ulterior în fața notarului public, nu contractul de donație, ci acceptarea ofertei de donație.

În continuarea acestei secțiuni, cercetarea științifică a examinat dobândirea de către unitățile administrativ-teritoriale a bunurilor prin accesiune imobiliară naturală sau artificială⁵⁴, particularitatea în acest caz fiind dată de necesitatea adoptării de către organul deliberativ al unității administrativ-teritoriale a unei hotărâri cu majoritate calificată de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție astfel cum prevede art. 139 alin. (2) C. administrativ.

Posibilitatea invocării de către unitățile administrativ-teritoriale a uzucapiunii imobiliare a fost cercetată, de asemenea, în cadrul acestei secțiuni, fiind stabilit, pe de o parte modul în care unitatea administrativ-teritorială exercită posesia, iar pe de altă parte modul în care unitatea

⁵⁴ În acest sens, în literatura juridică de specialitate s-a arătat (R. Rizoiu, *Când penalul ține în loc civilul. Despre soarta ipotecii în cazul desființării titlului*, publicat în „Actul juridic în Noul Cod civil. Probleme teoretice cu implicații practice”, coordonator M. Nicolae, Ed. Solomon, București, 2020, p. 414) că persoana juridică de drept public are dreptul de a obține un drept de proprietate asupra construcțiilor edificate de către un neproprietar pe terenul proprietate publică sau privată a statului sau a unității administrativ-teritoriale în baza accesiunii imobiliare artificiale, autorul concluzionând că „dreptul de proprietate care poate fi obținut prin intermediul accesiunii imobiliare artificiale este unul de proprietate privată, întrucât, pentru dobândirea proprietății publice, este necesară, pe lângă obținerea unui titlu de proprietate, adoptarea unui act administrativ de afectare a clădirilor construite la o utilitate publică”. În continuare, autorul a analizat (a se vedea pp. 415-416, pp. 421-423) soarta ipotecii care grevează construcția edificată de un terț pe terenul proprietatea statului sau a unității administrativ-teritoriale. În acest sens, a arătat că exercitarea acestei drept potestativ de invocare a accesiunii imobiliare artificiale nu va conduce la stingerea ipotecii, deoarece, conform art. 2345 alin. (1) și art. 2360 C. civ., dreptul de ipotecă se va menține odată cu trecerea dreptului de proprietate asupra construcțiilor în patrimoniul persoanei juridice de drept public câtă vreme bunul intră în domeniul privat. Întrucât stingerea ipotecii se produce doar odată cu momentul trecerii bunului în domeniul public, printr-un act de afectare, autorul a concluzionat că „stingerea dreptului de ipotecă prin declararea obiectului ipotecii ca fiind de interes public poate fi considerată o operațiune echivalentă unei exproprieri (...), creditorul ipotecar putând pretinde, el însuși, o despăgubire (prealabilă) pentru pierderea dreptului de ipotecă privit ca drept real, adică «bun», în sensul articolului 1 din Protocolul adițional nr. 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului”.

Posibilitatea invocării de către unitatea administrativ-teritorială a dreptului de accesiune imobiliară s-a reținut și în practica instanței constituționale (C.C.R., dec. nr. 239 din 29 aprilie 2014, publicată în M. Of. nr. 485 din 30 iunie 2014, consultată în programul legislativ legis.ro) atunci când, urmare a revocării dreptului de folosință gratuită asupra unui teren, acordat în temeiul Legii nr. 15/2003 privind sprijinul acordat tinerilor pentru construirea unei locuințe proprietate personală, republicată, devin incidente regulile privind accesiunea imobiliară artificială, întrucât „proprietarul fondului - terenului atribuit, provenit din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, devine, prin accesiune, proprietar al lucrărilor efectuate pe acest teren de titularul dreptului de folosință gratuită, neputând fi vorba despre expropriere sau confiscare a averii dobândite licit, cum susține autorul excepției de neconstituționalitate”.

administrativ-teritoriale poate invoca uzucapiunea, fiind analizată în acest sens și literatura juridică franceză.

Așadar, în ceea ce privește exercitarea de către unitatea administrativ-teritorială a posesiei, elementul *corpus* va fi exercitat sub forma *corpore alieno*, prin intermediul detentorului precar care, în cazul persoanei juridice de drept public, este reprezentantul său legal. În aceeași manieră va fi exercitat și elementul psihologic *animus*.

Potrivit art. 287 C. adm., reprezentantul legal care exercită dreptul de proprietate publică în numele unităților administrativ-teritoriale este autoritatea deliberativă a administrației publice locale. Deși această prevedere legală nu a fost instituită în mod expres și în privința exercitării dreptului de proprietate privată, în mod cert se poate aplica prin analogie și bunurilor aparținând domeniului privat. Totuși, perspectiva că unitatea administrativ-teritorială va putea exercita posesia exclusiv prin intermediul autorității deliberative a administrației publice locale este mult prea restrictivă. În atare context, în cadrul demersului științific, am arătat că pentru invocarea prescripției achizitive de către unitatea administrativ-teritorială este suficient ca posesia să fie exercitată prin intermediul oricărui reprezentant al său, fie ales local, fie angajat, fie o persoană care acționează în numele acesteia. În acest sens, Curtea de Casație franceză a statuat în cuprinsul Deciziei din 25 februarie 2004⁵⁵ că actele de stăpânire aferente unei posesii invocate de o municipalitate trebuie să fie exercitate de reprezentanții săi legali, fie aleși locali, fie persoane care acționează în numele lor, neputând fi exercitate de terțe persoane care nu au nicio calitate în raport cu municipalitatea⁵⁶.

În concluzie, dobândirea dreptului de proprietate asupra unui imobil prin prescripție achizitivă de către unitatea administrativ-teritorială impune întrunirea a următoarelor condiții: 1) unitatea administrativ-teritorială prin reprezentant legal (fie ales local, fie angajat, fie o persoană care acționează în numele acesteia) să posede imobilul în condițiile și termenul prevăzut de lege și 2) să exercite pozitiv dreptul potestativ de opțiune cu privire la uzucapiune.

În continuare, cercetarea științifică a studiat posibilitatea unităților administrativ-teritoriale de a opune, atunci când sunt întrunite condițiile, uzucapiunea imobiliară tabulară prevăzută de Codul civil actual. Această ipoteză prezintă deosebită importanță din perspectiva cazului particular reglementat de art. 13 alin. (15) din Legea nr. 7/1996, care prevede că atunci când, cu ocazia efectuării din oficiu a lucrărilor de înregistrare sistematică, sunt identificate imobile ai căror proprietari, posesori sau alți detentori precari, astfel cum sunt definiți la art. 918 din Codul civil, nu pot fi identificați, dreptul de proprietate se va înscrie provizoriu în favoarea unității administrativ-teritoriale. Ulterior, în baza art. 289 C. adm. sau art. 357 C. adm. coroborat cu art. 899 alin. (2) C. civ. și art. 41 alin. (5[^]2) teza a II-a din Legea nr. 7/1996, unitatea administrativ-teritorială va putea consolida înscrierea provizorie din cartea funciară prin intabularea dreptului său de proprietate. Având în vedere faptul că la baza acestei intabulări va sta hotărârea consiliului local de atestare a apartenenței bunului imobil la domeniul public sau privat, se poate conchide că unitatea administrativ-teritorială înscrie în cartea funciară în favoarea sa un drept real de proprietate în lipsa unui act juridic justificativ, deci fără cauză legitimă. În ciuda faptului că unitatea administrativ-teritorială nu se poate prevala de calitatea sa de „posesor de bună-credință”,

⁵⁵ Cour de Cassation, s. a 3-a civ., dec. din 25 februarie 2004, solicitarea nr. 02-18.081, disponibilă online la adresa www.legifrance.gouv.fr.

⁵⁶ În acest sens, s-a pronunțat și Curtea supremă de justiție care a recunoscut dreptul unității administrativ-teritoriale de a invoca uzucapiunea imobiliară, însă nu și atunci când „posesia a fost fondată și conservată prin violență, inițial fizică și transformată, ulterior, într-o violență psihică, constând în temere continuă, resimțită de reclamanții deposedați pe tot timpul cât a durat posesia în regimul totalitar” (extras din Decizia nr. 193/11 mai 1993 pronunțată de Curtea Supremă de Justiție, consultată în programul legislativ ilegis.ro).

pentru că nu poate invoca necunoașterea viciilor care afectează înscrierea dreptului său real în cartea funciară, și anume lipsa unui titlu de proprietate, am considerat că, după trecerea unui termen de 5 ani de la înscrierea în cartea funciară a dreptului său de proprietate, unitatea administrativ-teritorială va putea opune uzucapiunea imobiliară tabulară, orice alt raționament contrar periclitând siguranța circuitului civil. În atare context, pentru a justifica buna-credință, unitatea administrativ-teritorială se va putea prevala de faptul că legiuitorul român nu admite existența unor bunuri imobile fără stăpân și totodată de faptul că, în urma verificărilor efectuate, imobilul nu figura nici în evidențele fiscale ale unității administrativ-teritoriale și nici în evidențele agricole.

Nu în ultimul rând, în cadrul secțiunii având ca obiect modurile generale (comune) de dobândire a dreptului de proprietate privată a fost analizată ocupațiunea, fiind realizată o distincție între situația juridică a lucrurilor mobile fără stăpân sau abandonate și situația juridică a bunurilor mobile pierdute.

De regulă, unitățile administrativ-teritoriale nu dobândesc bunuri prin invocarea ocupațiunii, ci bunurile mobile abandonate sau pierdute intră *ope legis* în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, ceea ce denotă că domeniul privat este un domeniu rezidual⁵⁷ tocmai în considerarea faptului că legiuitorul nu admite existența unor bunuri fără stăpân. Așadar, în cadrul acestui ultim punct au fost analizate prevederile Legii nr. 421/2002 privind regimul juridic al vehiculelor fără stăpân sau abandonate pe terenuri aparținând domeniului public sau privat al statului ori al unității administrativ-teritoriale⁵⁸ și a normelor metodologice aplicabile acestui act normativ cuprinse în Hotărârea de Guvern nr. 152/2023⁵⁹, acestea fiind considerate cele mai relevante reglementări în privința dobândirii de către unitatea administrativ-teritorială în domeniul privat a unor bunuri mobile abandonate, fără stăpân. Aceste prevederi legale au fost studiate prin prisma excepțiilor de neconstituționalitate invocate în decursul timpului, dar și a situațiilor ivite în practica judiciară, toate conducând la concluzia că procedura instituită de Legea nr. 421/2002 este, pe deplin, în acord cu drepturile fundamentale prevăzute de Constituția României, scopul actului normativ fiind acela de a proteja dreptul de proprietate al statului și al unității administrativ-teritoriale de exercitarea abuzivă a dreptului de a abandona bunul pe domeniul public sau privat și, corelativ de a sancționa pasivitatea proprietarului sau deținătorului legal al unui vehicul care se desesizează voluntar de bunul său mobil, abandonându-l pe teritoriul statului sau al unității administrativ-teritoriale.

Ultima secțiune din cel de-al treilea capitol al lucrării este divizată în trei părți, și anume dobândirea bunurilor de către unitățile administrativ-teritoriale cu titlu de moștenire vacantă, dobândirea bunurilor de către unitățile administrativ-teritoriale în urma renunțării la dreptul de proprietate și dobândirea bunurilor prin transfer pe cale administrativă a bunurilor în domeniul privat al persoanei publice. Toate aceste moduri de dobândire a dreptului de proprietate privată sunt specifice persoanelor juridice de drept public – statul sau unitățile administrativ-teritoriale –, pentru că alți titulari ai dreptului de proprietate privată nu pot dobândi bunuri prin aceste moduri.

Dobândirea bunurilor prin moștenire vacantă de către unitățile administrativ-teritoriale a fost analizată atât din perspectiva prevederilor Codului civil din 1864, cât și din perspectiva actualului

⁵⁷ A se vedea, O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 232. În același sens, M. Chouquet, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁸ Publicată în M. Of. nr. 482 din 05 iulie 2002.

⁵⁹ Publicată în M. Of. nr. 161 din 24 februarie 2023. Anterior, normele metodologice aplicabile Legii nr. 421/2002 erau cuprinse în H.G. nr. 156/2003. Conform art. 3 din H.G. nr. 152/2023: „Sesizările cu privire la existența unor vehicule fără stăpân sau abandonate pe terenuri aparținând domeniului public sau privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale, înregistrate înainte de intrarea în vigoare a prezentelor normelor metodologice, se soluționează potrivit normelor metodologice în vigoare la data înregistrării acestora”.

Cod civil, deoarece, conform art. 55 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, persoana care are vocație succesorală să culeagă moștenirea vacantă se va stabili prin raportare la data decesului defunctului.

În concret, dacă *de cuius*, fără moștenitori sau cu moștenitori fără vocație succesorală a întregului patrimoniu succesoral, a decedat anterior datei de 01 octombrie 2011, bunurile sale vor reveni fie domeniului privat al statului, fie domeniului privat al unității administrativ-teritoriale, urmând a se face o distincție între bunurile imobile situate în extravilanul localităților, care vor intra în domeniul privat al statului, și bunurile imobile situate în intravilanul localităților, care vor intra în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale unde se află situat imobilul⁶⁰. În situația unei moșteniri vacante a unui defunct decedat după data de 01 octombrie 2011, bunurile acestuia vor intra în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale sau, dacă moștenirea vacantă se află în străinătate, în domeniul privat al statului.

Tot în cadrul subsecțiunii dedicate moștenirilor vacante a fost expusă în mod succint procedura reglementată de Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995 pentru constatarea vacanței succesoriale și au fost trasate principalele efecte ale eliberării certificatului de vacanță succesorală, și anume dovedirea calității de moștenitor și a dreptului de proprietate, astfel cum prevede art. 1133 C. civil, cu precizarea faptului că dobândirea dreptului de proprietate asupra bunurilor care fac obiectul moștenirii vacante are loc, conform art. 1139 alin. (1) teza a II-a C. civ. raportat la art. 553 alin. (2) C. civ., fără înscriere în cartea funciară, în mod retroactiv, de la data deschiderii succesiunii, adică de la data decesului lui *de cuius*. De asemenea, pornind de la prevederile legale statuate de art. 1139 alin. (1) teza I C. civ. în doctrina de specialitate s-a reținut că unitatea administrativ-teritorială este moștenitor sezinar, întrucât dobândește dreptul de a administra patrimoniul succesoral și de a exercita toate drepturile și acțiunile dobândite prin succesiune, fără a fi necesară atestarea prealabilă a calității sale de moștenitor⁶¹.

Dobândirea dreptului de proprietate de către unitatea administrativ-teritorială ca efect al renunțării la drept de către titularul acestuia a fost cercetată într-un mod minuțios în cadrul prezentei lucrări, pentru că, astfel cum este reglementată de legiuitorul nostru astăzi, aceasta a ridicat și ridică numeroase probleme atât din perspectiva practicii notariale și a organelor de carte funciară, cât și din perspectiva administrației publice locale, dar și a actorilor justiției, reglementarea fiind una lacunară.

Astfel, demersul științific a pornit de la analiza instituției renunțării la dreptul de proprietate atât din perspectiva reglementării de drept românesc, cât și din perspectiva reglementării de drept francez. Am putut astfel constata faptul că, spre deosebire de legiuitorul francez care reglementează situația tuturor bunurilor (n.a. mobile sau imobile) fără stăpân, pe care le atribuie *ipso iure* municipalității pe teritoriul căreia sunt situate (art. 713 C. civ. fr.) și, doar dacă aceasta renunță la exercitarea drepturilor sale asupra bunului fără stăpân, bunul va intra în domeniul

⁶⁰ În susținerea acestui raționament a fost invocat art. 26 alin. (1) din Legea nr. 18/1991, în forma ei actuală, care prevede că: „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”, și Decizia nr. 22 din 26 septembrie 2016 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prin care s-a decis că art. 26 alin. (1) din Legea nr. 18/1991 este abrogat prin intrarea în vigoare a art. 1138 C. civ. exclusiv în ceea ce privește regimul juridic al terenurilor din intravilanul localităților, rămase la dispoziția autorităților administrației publice locale de la persoanele care au decedat și/sau nu au moștenitori.

⁶¹ În acest sens, a se vedea C. Macovei, M. C. Dobrilă în *Codul civil. Comentariu pe articole*, coord. Fl. A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei, ediția 3, Ed. C. H. Beck, București, 2021, pp. 1350-1351.

statului, legiuitorul român a optat pentru o distincție expresă între abandonarea bunurilor mobile și dreptul proprietarului de a renunța, prin declarație autentică, la dreptul său de proprietate asupra unui bun imobil [art. 562 alin. (2) C. civ.].

Prima critică enunțată a avut în vedere lipsa unei prevederi exprese care să instituie modalitatea prin care unitatea administrativ-teritorială ia la cunoștință manifestarea de voință a titularului dreptului de proprietate în sensul renunțării la acest drept.

În acest sens, am arătat faptul că art. 205 alin. (1) din Ordinul 600/2023 pentru aprobarea Regulamentului de recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară prevede că: „În situația renunțării la drept a proprietarului tabular în conformitate cu art. 889 din Codul civil, în baza declarației de renunțare date în formă autentică notarială se va dispune prin încheiere radierea din cartea funciară a dreptului de proprietate al renunțătorului, fără sistarea cărții funciare, cu menținerea notării renunțării la dreptul de proprietate, în condițiile art. 562 alin. (2) din Codul civil”. În această situație, a radierii dreptului de proprietate al renunțătorului și menținerii notării în cartea funciară a renunțării la drept, nu se asigură comunicarea cu unitatea administrativ-teritorială a încheierii prin care doar se notează în cartea funciară declarația de renunțare la drept. Este adevărat faptul că art. 31 alin. (1) din Legea nr. 7/1996 prevede că „Încheierea se comunică celui care a cerut înscrierea sau radierea unui act sau fapt juridic, precum și celorlalte persoane interesate potrivit mențiunilor din cartea funciară, cu privire la imobilul în cauză, în termen de 15 zile de la pronunțarea încheierii, dar nu mai târziu de 30 de zile de la data înregistrării cererii”, însă această prevede legală nu garantează comunicarea către unitatea administrativ-teritorială a încheierii de radiere a dreptului de proprietate al renunțătorului din cartea funciară, pentru că aceasta, deși este o persoană juridică de drept public interesată, nu se găsește în mențiunile din cartea funciară.

În practica notarială s-a conturat opinia că declarantul ar avea îndatorirea să aducă la cunoștința unității administrativ-teritoriale competente renunțarea la dreptul său de proprietate⁶², însă nici în acest sens nu există o prevede legală expresă.

Cel mai probabil, autoritatea publică locală va afla despre declarația de renunțare la dreptul de proprietate în momentul în care renunțătorul o va înregistra la organul fiscal local astfel încât obligațiile sale fiscale față de bunul respectiv să fie radiate⁶³. Cu toate acestea, *de lege ferenda* obligația de comunicare a declarației de renunțare la dreptul de proprietate către unitatea administrativ-teritorială propunem să fie instituită de legiuitor fie în sarcina notarului public care, suplimentar transmiterii declarației la cartea funciară, va transmite declarația de renunțare și Primăriei din circumscripția locului unde se află imobilul, fie, cel mai corect, în mod expres în sarcina Oficiului de Cadastru și Publicitate Imobiliară.

Cea de-a doua critică constă în omisiunea legiuitorului de a condiționa renunțarea la dreptul de proprietate asupra unui bun imobil de achitarea impozitului datorat până la momentul renunțării la dreptul de proprietate cu privire la bunul imobil. În acest sens, am arătat faptul că datoriile fiscale pe care renunțătorul le are în legătură cu bunul imobil la care a renunțat la dreptul de proprietate nu se vor stinge, ci vor rămâne în sarcina fostului proprietar, urmând să

⁶² *Codul Civil al României – Îndrumar notarial*, Vol. I, Uniunea Națională a Notarilor Publici din România, Ed. Monitorul Oficial, 2011, p. 186.

⁶³ Spre deosebire de legislația românească, art. 1401 din Codul fiscal francez (*Code général des impôts*) prevede posibilitatea contribuabililor, proprietari ai unor terenuri neproductive sau situate într-o zonă inundabilă să fie scutiți de plata impozitului aferent acestor proprietăți dacă renunță la aceste imobile în favoarea municipalității printr-o declarație scrisă, făcută la primăria în circumscripția căreia se află terenul, plata impozitului urmând a fi suportată în continuare de municipalitate.

fie recuperate de către unitatea administrativ-teritorială fie prin începerea executării silită împotriva fostului proprietar, atunci când până la momentul renunțării la dreptul de proprietate nu s-au efectuat demersuri pentru recuperarea creanței, fie prin valorificarea imobilului cu privire la care s-a renunțat la dreptul de proprietate, în limita valorii acestuia, atunci când în cartea funciară s-a notat, anterior renunțării la dreptul de proprietate, urmărirea silită a imobilului. Astfel, pentru a evita îngreunarea recuperării datoriilor fiscale în legătură cu bunul imobil, am considerat oportun ca legiuitorul să condiționeze posibilitatea renunțării la dreptul de proprietate de achitarea tuturor obligațiilor fiscale de către proprietar în legătură cu bunul imobil, similar situației reglementate de art. 159 alin. (5) C. pr. fisc., care prevede obligativitatea stingerii datoriilor fiscale anterior înstrăinării dreptului de proprietate asupra clădirilor, terenurilor și a mijloacelor de transport.

În cadrul cercetării privind renunțarea la dreptul de proprietate a fost analizată și modalitatea de exercitare a acestui drept, constatându-se faptul că renunțarea la drept reprezintă în sine dreptul titularului de a dispune de dreptul său prin stingerea din patrimoniul său a dreptului la care renunță. Așadar, fiind vorba tot de un drept - acela de a renunța la dreptul de proprietate - pe care titularul îl are, acesta se supune respectării prevederilor art. 14 și 15 C. civ. care reglementează principiul bunei-credințe în exercitarea drepturilor de către orice persoană care este titular al unui drept, iar sancțiunea exercitării abuzive a dreptului este prevăzută în cuprinsul art. 1353 C. civ., care stabilește că atunci când dreptul este exercitat abuziv, iar acest exercițiu creează un prejudiciu, titularul dreptului exercitat abuziv este obligat să îl repare. În temeiul prevederilor legale antementionate, în practica judiciară⁶⁴ a fost identificată o soluție prin care prejudiciul creat prin renunțarea în mod abuziv la dreptul de proprietate a fost reparat în natură, prin repunerea părților în situația anterioară.

Cercetarea științifică privind renunțarea la dreptul de proprietate s-a încheiat prin analizarea efectelor renunțării la dreptul de proprietate atât asupra cărții funciare a imobilului, cât și asupra patrimoniului unității administrativ-teritoriale.

Așadar, primul și cel mai important efect al renunțării la dreptul de proprietate are loc în cartea funciară a imobilului care, urmare a notării declarației de renunțare la dreptul de proprietate, rămâne fără proprietar. În acest sens, prevederile art. 205 alin. (1) din Ordinul nr. 600/2023 stabilesc că: „În situația renunțării la drept a proprietarului tabular în conformitate cu art. 889 din Codul civil, în baza declarației de renunțare date în formă autentică notarială se va dispune prin încheiere radierea din cartea funciară a dreptului de proprietate al renunțătorului, fără sistarea cărții funciare, cu menținerea notării renunțării la dreptul de proprietate, în condițiile art. 562 alin. (2) din Codul civil”. Așadar, deși legiuitorul nu admite existența unor bunuri imobile fără stăpân, prin „notarea” renunțării la dreptul de proprietate concomitent cu radierea dreptului renunțătorului, cartea funciară este lăsată fără proprietar. Mai exact, deși art. 1 alin. (5) din Legea nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare prevede că „Prin imobil, în sensul prezentei legi, se înțelege terenul, cu sau fără construcții, de pe teritoriul unei unități administrativ-teritoriale, aparținând unuia sau mai multor proprietari, care se identifică printr-un număr cadastral unic”, în situația renunțării la dreptul de proprietate, în cartea funciară nu va mai figura niciun proprietar atunci când nicio persoană nu a solicitat înscrierea în temeiul uzucapiunii și nici organul deliberativ al unității administrativ-teritoriale nu a adoptat o hotărâre prin care să solicite înscrierea dreptului în cartea funciară a imobilului.

⁶⁴ A se vedea Jud. Arad, s. civ., sent. civ. nr. 5263 din 26 noiembrie 2018, nepublicată, disponibilă online la adresa www.rolii.ro.

Cel de-al doilea efect al renunțării la dreptul de proprietate și, de altfel, cel mai important din perspectiva prezentei lucrări științifice este cel statuat de prevederile art. 553 alin. (2) teza a II-a C. civ., care dispun în mod expres faptul că „Imobilele cu privire la care s-a renunțat la dreptul de proprietate conform art. 562 alin. (2) se dobândesc, fără înscriere în cartea funciară, de comună, oraș sau municipiu, după caz, și intră în domeniul privat al acestora prin hotărârea consiliului local”.

În cadrul demersului științific această prevedere legală a fost criticată, întrucât ea reprezintă o contradicție în sine, stabilind, pe de o parte, în mod expres faptul că, în situația în care cu privire la un imobil se renunță la dreptul de proprietate, acesta se va dobândi de către unitatea administrativ-teritorială, fără înscriere în cartea funciară, iar, pe de altă parte, faptul că imobilul cu privire la care s-a renunțat la dreptul de proprietate intră în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale prin hotărârea consiliului local. În acest sens, am arătat că termenii „dobândire” și „intrare” au același sens, motiv pentru care *de lege ferenda* se impune eliminarea de către legiuitor a mențiunii finale din cuprinsul art. 553 alin. (2) teza a II-a C. civ. potrivit căreia imobilul cu privire la care s-a renunțat la dreptul de proprietate „intră în domeniul privat al acestora prin hotărârea consiliului local”, pentru că, în această situație, bunul va fi dobândit, respectiv va intra, în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, fără înscriere în cartea funciară, în baza notării declarației autentice de renunțare la dreptul de proprietate în cartea funciară. În concret, am propus o reformulare a tezei a II-a din cuprinsul art. 553 alin. (2) C. civ., astfel: „Imobilele cu privire la care s-a renunțat la dreptul de proprietate conform art. 562 alin. (2) intră în domeniul privat al comunei, orașului sau municipiului, după caz, fără înscriere în cartea funciară”.

Ultima parte a acestei secțiuni tratează procedura de transfer pe cale administrativă a bunurilor în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale fie prin trecerea bunurilor din domeniul privat al statului, fie din domeniul privat al unei alte unități administrativ-teritoriale, fie din domeniul public al aceleiași unități administrativ-teritoriale.

Capitolul al IV-lea al prezentei lucrări, intitulat „Exercitarea dreptului de proprietate privată de către unitățile administrativ-teritoriale” este împărțit în trei secțiuni, și anume: Secțiunea 1- Entitățile care exercită dreptul de proprietate privată a unităților administrativ-teritorial, Secțiunea 2 - Modurile de exercitare a dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale și Secțiunea 3 - Eficiența punerii în valoare a bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale prin prisma puterii de apreciere a entităților care exercită dreptul de proprietate.

Prima secțiune ilustrează, în mod succint, faptul că, chiar și în lipsa unei prevederi legale exprese, entitățile care exercită dreptul de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale sunt aceleași ca și cele care exercită dreptul de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, acestea din urmă fiind enunțate în mod expres de art. 287 lit. b) C. administrativ.

Pornind de la noțiunea mai des utilizată de legiuitor în dreptul administrativ, și anume aceea de „punere în valoare a bunului”, în loc de cea nou introdusă în actuala reglementare, și anume „modalitate de exercitare a dreptului de proprietate”, care a fost preluată din dreptul civil și se referă doar la obligațiile instituite prin exercitarea dreptului, nu și la drepturile aferente acestuia⁶⁵, cea de-a doua secțiune a fost divizată în două părți, și anume: §1. Punerea în valoare a bunurilor de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale prin încheierea de acte juridice contractuale

⁶⁵ Art. 556 C. civ. instituie „limitele exercitării dreptului de proprietate privată”, mai precis obligațiile pe care titularul dreptului de proprietate privată trebuie să le respecte în exercitarea propriului său drept astfel încât să nu contravină intereselor titularilor altor drepturi similare sau chiar intereselor generale ale societății.

și §2. Punerea în valoare a bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale prin acte administrative unilaterale.

Astfel, prima parte a avut ca obiect de studiu concesiunea, închirierea și înstrăinarea cu titlu oneros, cu titlu gratuit sau în mod forțat a bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale. Fiecare subsecțiune a tratat procedura de atribuire a contractului prevăzută de Codul administrativ, aspecte referitoare la încheierea contractului prin care este pus în valoare bunul din domeniul privat, precum și natura juridică a acestuia, fără a fi omisă analizarea aplicării principiului consensualismului la încheierea acestor contracte care sunt atribuite exclusiv prin licitație publică, precum și a principiului forței obligatorii a contractului, iar în finalul fiecărei subsecțiuni a fost stabilită instanța competentă să soluționeze litigiile în legătură fie cu procedura de atribuire, fie cu încheierea, executarea sau încetarea contractului.

În cadrul celei de-a doua secțiuni au fost cercetate darea în administrare și darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, fiecare subsecțiune cuprinzând aspecte privind modul de constituire a dreptului, titularii acestuia, conținutul și trăsăturile dreptului real constituit, precum și încetarea și apărarea acestui drept real.

În cadrul acestei secțiuni, fiind analizate toate aceste moduri de punere în valoare a bunurilor aparținând unităților administrativ-teritoriale, am constatat faptul că, chiar și atunci când punerea în valoare are ca obiect bunuri din domeniul privat, procedura aplicabilă acestor operațiuni este, în fapt, împrumutată de la cea aplicabilă punerii în valoare a bunurilor proprietate publică, chiar și înstrăinările cu titlu oneros a bunurilor din domeniul privat fiind supuse procedurii reglementate pentru închirierea bunurilor proprietate publică. Alegerea legiuitorului de a aplica și modurilor de punere în valoare a dreptului de proprietate privată aceeași procedură prin care se valorifică bunurile din domeniul public este justificată de încercarea constantă a acestuia de a asigura respectarea principiului transparenței în raporturile dintre autoritățile publice și privați și a principiului maximizării profitului care stă la baza operațiunilor autorității administrației publice.

Pornind de la acest aspect, scopul nostru a fost acela de a stabili dacă particularitățile de drept public aplicabile punerii în valoare a dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale atrag schimbarea regimului juridic civil într-un regim juridic de drept public. Astfel, în cadrul demersului științific am constatat faptul că o parte din aceste moduri de punere în valoare a dreptului de proprietate privată – darea în administrare și darea în folosință gratuită – presupun exercitarea unei puteri publice de către unitatea administrativ-teritorială și, prin urmare, atrag un regim juridic de drept administrativ chiar și atunci când obiectul lor îl reprezintă un bun din domeniul privat, iar celelalte moduri de punere în valoare a dreptului de proprietate privată – concesiunea, închirierea și înstrăinarea cu titlu oneros – presupun, doar în mod excepțional, exercitarea de către persoana juridică de drept public a puterii publice, motiv pentru care regimul juridic aplicabil va fi cel de drept comun atunci când obiectul lor îl reprezintă un bun din domeniul privat. Pe de altă parte, influența dreptului public se resimte și asupra înstrăinărilor cu titlu gratuit care, de regulă, datorită necesității de satisfacere a unui interes general, nu sunt posibile în privința bunurilor private aparținând unităților administrativ-teritoriale, dar și asupra înstrăinărilor forțate, pentru că, deși bunurile din domeniul privat sunt alienabile, prescriptibile și sesizabile, opinia majoritară a doctrinei⁶⁶ a fost exprimată în sensul imposibilității urmăririi silite a acestor bunuri aparținând unităților administrativ-teritoriale.

⁶⁶ A se vedea, T. Erast Diti, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 399; O. Podaru, *op. cit.*, 2021, pp. 209-211; I. Adam, *Proprietatea publică și privată asupra imobilelor în*

În cadrul cercetării privind exercitarea dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale a fost examinată și doctrina de drept francez care prevede, la rândul său, că regimul aplicabil gestionării bunurilor proprietate privată este, de regulă, de drept privat, însă, deoarece cuprinde o serie de norme care atestă o anumită publicitate, acesta tinde să se transforme într-un regim hibrid⁶⁷. Din perspectiva modurilor de punere în valoare a bunurilor din domeniul privat, literatura juridică franceză⁶⁸ distinge în primul rând între contractele de închiriere pe termen scurt⁶⁹ și contractele de închiriere pe termen lung⁷⁰, acestea din urmă fiind asemănătoare cu contractele de concesiune de bunuri reglementate de literatura juridică românească⁷¹ și, totodată, reglementează în mod distinct înstrăinările bunurilor din domeniul privat. Mai mult decât atât, spre deosebire de legislația românească, care impune procedura licitației publice, cea franceză nu impune nicio procedură de licitație competitivă pentru încheierea contractelor de închiriere a bunurilor din domeniul privat al persoanelor publice și nici pentru încheierea contractului de vânzare a bunurilor proprietate privată⁷². Cu toate acestea, în practica judiciară a instanțelor de judecată franceze⁷³ s-a reținut că persoanele de drept public trebuie să stabilească un preț de închiriere serios, autoritățile locale având posibilitatea să stabilească quantumul chiriei prin raportare atât la proprietatea pe care o închiriază, cât și la tipul contractului de închiriere pe care îl încheie⁷⁴, iar înstrăinările dependențelor din domeniul privat se fac doar cu respectarea egalității

România, Ed. All Beck, 2000, p. 195; I. Adam, *Drept civil. Teoria generală a drepturilor reale*, ediția 3, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 212.

⁶⁷ S. Boussard, Ch. Le Berre, *op. cit.*, p. 296.

⁶⁸ S. Boussard, Ch. Le Berre, *op. cit.*, pp. 298-299.

⁶⁹ În acest sens, a se vedea C. Mondou, *op. cit.*, pp. 73-80.

⁷⁰ În literatura juridică franceză s-a arătat (S. Nicinski, *Droit public des affaires*, ediția a 9-a, Ed. L.G.D.J., Paris, 2023, pp. 843-850) că există două tipuri de contracte de închiriere pe termen lung, și anume cel de drept comun reglementat de art. L. 451-1 din Codul rural și de pescuit maritim („bail emphytéotique”) și cel de drept administrativ reglementat de art. 1311-3 din Codul General al colectivităților teritoriale („bail emphytéotique administratif”).

⁷¹ Literatura juridică franceză utilizează termenul de „concesiune” în raport cu serviciile publice sau lucrările publice, contractul de concesiune fiind definit în doctrina de drept administrativ ca fiind (vedea J. Petit, P.-L. Frier, *op. cit.*, p. 494) contractul prin care autoritatea concedentă încredințează executarea unei lucrări sau gestionarea unui serviciu unuia sau mai multor operatori economici, cărora le este transferat un risc legat de exploatarea lucrării sau a serviciului în schimbul fie a dreptului de exploatare a lucrării sau a serviciului care face obiectul contractului, fie a acestui drept însoțit de un preț.

⁷² În acest sens, a se vedea Cour Administrative d'Appel de Nancy, s. I, 26 noiembrie 2009, *Communaute de communes de la station des Rousses*, solicitarea nr. 09NC00188, disponibilă online la adresa www.legifrance.gouv.fr. În același sens, a se vedea C. Mondou, *op. cit.*, p. 73.

⁷³ A se vedea Cour de Cassation, s. a 3-a civ., 10 februarie 2004, solicitarea nr. 02-20.439, disponibilă online la adresa www.legifrance.gouv.fr.

⁷⁴ În acest sens, în practica instanțelor de judecată s-a reținut (Cour administrative d'appel de Bordeaux, s. a II-a, 14 decembrie 1998, solicitarea nr. 96BX00430, disponibilă online la adresa www.legifrance.gouv.fr.) că, în situația contractului de închiriere administrativ pe termen lung, autoritatea publică poate stabili o chirie anuală minimă având în vedere obligațiile care cad în sarcina locatarului, interesul comunității nefiind acela de a obține o chirie mare, ci valoarea construcțiilor sau dezvoltărilor realizate prin închirierea pe termen lung care vor intra în proprietatea municipalității la încetarea contractului. De asemenea, în privința contractelor de închiriere rurală și a celor de locuințe, art. 411-11 din Codul rural și de pescuit maritim prevede că autoritatea administrativă stabilește, pe baza unor referințe legale, maximul și minimul chiriei la care terenurile agricole sau locuințele pot fi închiriate.

cetățenilor în fața utilizării bunurilor publice⁷⁵ și a principiului potrivit căruia o colectivitate teritorială nu poate vinde un bun din domeniul privat la un preț inferior valorii sale⁷⁶.

În concluzie, analizând toate modurile de punere în valoare a bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale au putut fi identificate următoarele asemănări și deosebiri între și dintre acestea:

- darea în administrare și darea în folosință gratuită se constituie, conform prevederilor legale, prin act administrativ unilateral, pe când concesiunea, închiriere și înstrăinarea se aprobă de organul deliberativ al unității administrativ-teritoriale prin act administrativ unilateral;

- darea în administrare și darea în folosință gratuită nu presupune, în mod obligatoriu, încheierea unui contract între titularul dreptului de proprietate și titularul dreptului de administrare sau al dreptului de folosință gratuită, pe când concesiunea, închirierea și înstrăinarea presupun, în mod obligatoriu, încheierea unui contract în formă scrisă, sub sancțiunea nulității absolute;

- dreptul de administrare, dreptul de folosință gratuită și dreptul de concesiune sunt, conform art. 551 C. civ., drepturi reale, pe când dreptul de închiriere este un drept personal;

- titulari ai dreptului de administrare pot fi doar regiile autonome și instituțiile publice (subiecte de drept public), titulari ai dreptului de folosință gratuită pot fi doar instituțiile de utilitate publică de drept privat, iar titulari ai dreptului de concesiune și închiriere pot fi exclusiv subiecte de drept privat – persoane juridice sau persoane fizice;

- dreptul de administrare se constituie, de regulă, pe durată nedeterminată de timp, pe când dreptului de folosință gratuită, concesiunea și închirierea se acordă pe o durată limitată de timp;

Ultima secțiune a acestui capitol are rolul de a determina gradul puterii de apreciere a entităților care exercită dreptul de proprietate privată atunci când hotărăsc punerea în valoare a bunurilor din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, precum și de a stabili importanța acestei decizii care trebuie să satisfacă atât interesul public, cât și îndeplinirea unor obiective economice.

Așadar, am constatat în primul rând faptul că, în raport cu exercitarea dreptului de proprietate publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale, autoritățile administrației publice locale nu pot alege să rămână în pasivitate, pentru că o astfel de alegere ar fi în dezacord cu voința legiuitorului, motiv pentru care am conchis că autoritatea publică locală nu are libertatea alegerii în ceea ce privește necesitatea însăși a punerii în valoare a bunurilor⁷⁷.

În continuare, demersul științific a relevat faptul că, atunci când exercită puterea sa de apreciere cu privire la modul, momentul și condițiile în care bunul din domeniul privat este pus în valoare, organul deliberativ va trebui să facă aplicarea principiilor generale care guvernează

⁷⁵ În acest sens, se impune a fi precizat faptul că, în prezent, doctrina franceză de drept administrativ (M. Chouquet, *op. cit.*, p. 6 și H.-G. Hubrecht, *L'exorbitance du droit des propriétés publiques*, publicat în *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, studii reunite coord. de F. Melleray, Ed. L.G.D.J., Issy-les-Moulineaux, 2004, p. 221 *apud* J. Laussat, *op.cit.*, p. 51), dar și legislația franceză (a se vedea art. 1 din C.G.P.P.P. care prevede că: „Prezentul cod se aplică bunurilor și drepturilor, mobile sau imobile, aparținând statului, autorităților locale și grupurilor acestora, precum și instituțiilor publice”) consacră statutul de proprietar public al persoanelor juridice de drept public, care dețin în patrimoniul lor un domeniul public și un domeniu privat.

⁷⁶ În practica instanțelor de judecată s-a statuat (Conseil d'Etat, 25 septembrie 2009, *Municipiul Courtenay*, solicitarea nr. 298918, disponibilă online la adresa www.legifrance.gouv.fr) că hotărârea Curții Administrative de Apel Nantes prin care s-a anulat hotărârea consiliului municipal Courtenay este legală, deoarece instanța a reținut în mod corect că ultima evaluare a serviciul domeniul, care a avut în vedere împrejurarea că colectivitatea teritorială nu a efectuat anumite lucrări de renovare, a fost cuprinsă între 710.000 Euro și 770.000 Euro, astfel că prețul stabilit prin hotărârea organului deliberativ din 29 aprilie 2002 a Consiliului municipal în cuantum de 533.571 Euro nu a corespuns valorii de piață a imobilului, hotărârea consiliului fiind astfel nelegală.

⁷⁷ În același sens, a se vedea O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 219.

activitatea administrației publice, ceea ce înlătură orice dubiu cu privire la faptul că „în imediata vecinătate a domeniului public se simte domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale guvernat de interesul public”⁷⁸. Cu toate acestea, având în vedere gradul actual de dezvoltare socio-economică a țării noastre și ținând cont de faptul că organul deliberativ este cel care propune și, prin urmare, cunoaște cel mai bine strategia de dezvoltare a localității, respectarea principiului satisfacerii unui interes public și a proporționalității, în activitatea de punere în valoare a bunurilor din domeniul privat, este greu de contestat și, cu atât mai mult, dificil de cenzurat de instanța de judecată. Așadar, concluzia noastră a fost aceea că puterea de apreciere a entităților care exercită dreptul de proprietate privată asupra modului, momentului și condițiilor de punere în valoare a bunurilor din domeniul privat este una discreționară, motiv pentru care legiuitorul trebuie să reglementeze principiile exercitării dreptului de proprietate privată, într-un mod similar celor reglementate pentru exercitarea dreptului de proprietate publică.

În acest context, în cadrul acestei subsecțiuni am formulat, în opinia noastră, cea mai importantă propunere *de lege ferenda* a prezentului demers științific, și anume enunțarea a trei principii care să guverneze exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale: principiul exploatării eficiente, principiul asigurării valorificării permanente și principiul transparenței și publicității.

Principiul asigurării valorificării permanente a proprietății private va garanta o gestionare continuă de către autoritățile publice a bunurilor aflate în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, astfel încât, pe de o parte, să fie evitată pierderea utilității economice a unor bunuri proprietate privată, iar, pe de altă parte, să fie identificată utilitatea economică a altor bunuri proprietate privată.

Principiul exploatării eficiente a proprietății private trebuie să asigure faptul că organul deliberativ va hotărî, în scopul satisfacerii interesului public și ținând cont de efectele deciziei sale asupra comunității locale, astfel încât, prin modul de punere în valoare ales, bunul proprietate privată să contribuie la realizarea unor obiective economice⁷⁹.

Principiul transparenței și publicității presupune aducerea la cunoștința publicului atât a operațiunilor de procurare, cât și a celor de gestionare a modalităților de punere în valoare a bunurilor din domeniul privat, precum și utilizarea instrumentelor de selecție a operatorilor care să asigure transparența și libera concurență⁸⁰.

Enunțarea acestor principii are rolul principal de a crea noi elemente de legalitate cu privire la administrarea bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, pe lângă cele generale constând în satisfacerea unui interes public și proporționalitatea alegerii făcute. Scopul final al introducerii în legislație a acestor principii este acela de a diminua puterea discreționară de

⁷⁸ O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 230.

⁷⁹ Am arătat faptul că, în opinia noastră, gestionarea eficientă a proprietății private în scopul îndeplinirii unor astfel de obiective economice, chiar profitabile financiar, nu contravine satisfacerii interesului public, ci chiar contribuie la acesta, întrucât îndeplinirea obiectivelor economice nu trebuie să presupună în mod obligatoriu obținerea de către persoana publică a unui profit, ci poate presupune alocarea bunului acolo unde acesta ar fi cel mai bine pus în valoare pentru satisfacerea interesului public. Mai mult decât atât, în considerarea faptului că exploatarea eficientă a proprietății private nu contravine principiului satisfacerii interesului public am arătat faptul că modurile de punere în valoare a proprietății private sunt stabilite în mod expres de legiuitor, ele corespunzând unui interes public, și sunt aceleași ca modurile de punere în valoare a proprietății publice, cu excepția vânzării bunurilor din domeniul privat. Așadar, prin stabilirea acelorași moduri de punere în valoare atât a bunurilor din domeniul public, cât și a celor din domeniul privat, legiuitorul admite posibilitatea obținerii unui beneficiu patrimonial, chiar profitabil economic, atât cu privire la bunurile din domeniul privat, cât și cu privire la cele din domeniul public.

⁸⁰ E. Bălan în *Codul administrativ comentat. Explicații, jurisprudență, doctrină*, vol. I., art. 1-364¹, coord. V. Vedinaș, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 881.

care autoritatea publică beneficiază atunci când exercită dreptul de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale și, implicit, de a crește, pe de o parte posibilitatea de control a legalității acestor decizii, iar pe de altă parte a încrederii cetățenilor că alegerile pe care autoritatea administrației publice le face în raport cu bunurile din domeniul privat corespund nevoilor comunității locale, atât satisfacerii interesului public, cât și satisfacerii unor obiective economice.

Ultimul capitol al lucrării este intitulat „Stingerea dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale” și este structurat în două secțiuni, și anume: Secțiunea 1 – Modurile generale de stingere a dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale și Secțiunea 2 – Modurile specifice de stingere a dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale.

Prima secțiune a analizat modurile comune de stingere a dreptului de proprietate privată, și anume în prima parte a fost tratată pieirea bunurilor din domeniul privat printr-o acțiune voluntară licită, printr-o acțiune voluntară ilicită sau din cauze naturale, iar în cea de-a doua parte a fost examinată stingerea dreptului de proprietate privată prin invocarea de către posesorul imobilului a uzucapiunii.

Astfel, prima parte a primei secțiuni, care tratează pieirea bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, a examinat, în primul rând, prevederile O.G. nr. 112/2000 pentru reglementarea procesului de scoatere din funcțiune, casare și valorificare a activelor corporale care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale. Din cuprinsul acestor prevederi legale au fost extrase cele două condiții necesare pentru distrugerea voluntară a bunurilor mobile aparținând unităților administrativ-teritoriale, și anume: (a) bunurile mobile să se afle într-o stare de degradare avansată care să atragă inutilitatea, din punct de vedere economic, a menținerii lor în funcțiune și (b) bunurile mobile să se găsească în domeniul privat, deoarece bunurile mobile care se găsesc în domeniul public al unității administrativ-teritoriale nu pot fi supuse casării. În al doilea rând, au fost analizate prevederile Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții pentru a putea fi identificate situațiile în care bunurile imobile (n.a. clădirile) din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale pot fi desființate. Astfel, am concluzionat că organele deliberative ale unităților administrativ-teritoriale vor putea decide desființarea construcțiilor fie în cazul în care în care acestea se află în stare avansată de degradare în temeiul art. 7 alin. (17) din Legea nr. 50/1991, fie atunci când satisfacerea interesului general o impune în temeiul art. 1 alin. (1) din Legea nr. 50/1991.

De asemenea, tot în cadrul acestei prime părți s-a analizat, într-un mod succint, posibilitatea încasării de către unitatea administrativ-teritorială a indemnizației de asigurare în situația în care bunul care a pierit printr-o acțiune voluntară ilicită sau din cauze naturale este asigurat.

Cea de-a doua parte a primei secțiuni a studiat în ce măsură posesorul unui imobil poate invoca dobândirea dreptului de proprietate prin uzucapiune atunci când titularul sau prezumabilul titular al dreptului de proprietate este unitatea administrativ-teritorială.

Cercetarea a avut ca punct de pornire controversalele ivite cu privire la aplicarea cererilor de uzucapiune, întemeiate pe normele de drept substanțial prevăzute de Codul civil din 1864 sau pe normele de drept substanțial prevăzute de Decretul-lege nr. 115/1983, a normelor de drept procedural reglementate de art. 1050 (anterior renumerotării, art. 1049) - 1053 (anterior renumerotării, art. 1052) din Codul de procedură civilă intrat în vigoare la data de 15 februarie

2013, unii autori și practicieni ai dreptului considerând că aceste reglementări sunt compatibile⁸¹, iar alții au opinat în sens contrar⁸².

Decizia nr. 19 din 5 octombrie 2015 pronunțată de magistrații Înaltei Curți de Casație și Justiție în completul pentru soluționarea recursului în interesul legii⁸³ a pus capăt acestor divergențe, stabilind că „procedura specială reglementată de art. 1050-1053 din Codul de procedură civilă nu este aplicabilă în privința posesiilor începute anterior intrării în vigoare a Codului civil”, astfel că „posesiilor începute anterior intrării în vigoare a Codului civil și valorificate printr-o cerere de chemare în judecată ulterior intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, nu se pune problema aplicării vechii legi procedurale, ci se aplică tot legea nouă, însă nu cea configurată în procedura specială (care este circumscrisă uzucapiunilor întemeiate pe Codul civil), ci dispozițiile generale ale Codului de procedură civilă”⁸⁴.

⁸¹ A se vedea C. R. Mitroi, *Uzucapiunea imobiliară în Noul Cod de procedură civilă. Aplicabilitatea procedurii speciale uzucapiunilor începute sub imperiul vechiului Cod civil*, publicat la data de 10.06.2013 pe site-ul www.juridice.ro; C. Drăgușin, *Uzucapiunea imobiliară în noul cod de procedură civilă – procedura aplicabilă*, publicat la data de 03.04.2014 pe site-ul www.juridice.ro; V. Stoica, *Domeniul de aplicare al procedurii privitoare la înscrierea drepturilor dobândite în temeiul uzucapiunii (art. 1050-1053 din Codul de procedură civilă)*, publicat în Revista Română de Drept Privat nr. 2/2016, pp. 195-196; În același sens, a se vedea C. Vișoiu, *Procedura uzucapiunii. Reglementată de noul Cod civil și noul Cod de procedură civilă, Codul civil din 1864 și Decretul-lege nr. 115/1938*, ediția a 2-a revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2013, pp. 183-186, cu precizarea faptului că autoarea consideră că procedura specială reglementată de noul Cod de procedură civilă se aplică doar cu privire la cererile de uzucapiune întemeiate pe prevederile Decretului-lege nr. 115/1938, nu și cu privire la cererile de uzucapiune întemeiate pe dispozițiile C. civ. din 1864, acestea din urmă urmând în continuare în procedura de drept comun reglementată de actualul C. pr. civilă (a se vedea pp. 40-43).

⁸² Opinia Institutului Național al Magistraturii cu privire la problema de drept constând în *Aplicarea Codului de procedură civilă sau a Decretului-Lege nr. 115/1938 în privința uzucapiunilor începute sub imperiul acestui din urmă act normativ*, extras din Minuta Întâlnirii reprezentanților Consiliului Superior al Magistraturii cu președinții secțiilor civile ale Înaltei Curți de Casație și Justiție și Curților de apel, 11-12 mai 2017, Curtea de Apel București, pp. 38-39. În sens contrar, prin Decizia nr. 225 din 02 aprilie 2015 și Decizia nr. 604 din 06 octombrie 2015 pronunțate de Curtea Constituțională s-au respins ca neîntemeiate excepțiile de neconstituționalitate invocate reținând în mod expres faptul că, raportat la distincția dintre normele de procedură care sunt de imediată aplicare și normele de drept substanțial, „condițiile de fond ale uzucapiunii (referitoare la condițiile posesiei) vor fi guvernate de legea în vigoare la data începerii posesiei, iar procedura aplicabilă înscrierii dreptului va fi cea prevăzută de art. 1049-1052 (după renumerotare 1050-1053) din Codul de procedură civilă, atunci când cererea a fost formulată după intrarea acestuia în vigoare”.

⁸³ Pentru un studiu aprofundat asupra criticilor Deciziei nr. 19/2015 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în recurs în interesul legii, a se vedea I. Sferdian, *op. cit.*, pp. 513-518. În același sens, V. Stoica, *op. cit.* în Revista Română De Drept Privat nr. 2/2016, pp. 176-196. Autorul acestui din urmă studiu a subliniat faptul că problema în discuție nu a fost una de aplicare în timp a legii civile, cum a rezultat din Decizia ÎCCJ nr. 19/2015, ci „raportul dintre domeniul de aplicare al normelor procedurale de drept comun cuprinse în art. 192-526 Cod pr. civ. (indiferent dacă este vorba de invocarea uzucapiunii pe calea unei acțiuni în realizare sau în constatare ori pe cale de excepție) și domeniul de aplicare al procedurii speciale reglementate în art. 1050-1053 Cod pr. civ., pentru că, în niciuna dintre soluțiile evocate, nu s-a susținut că s-ar putea aplica normele Codului de procedură civilă din 1865 unei cereri formulate în instanță după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă”. Plecând de la această idee, autorul a adus o serie de critici pertinente atât raționamentului juridic, cât și soluției instanței supreme.

⁸⁴ Pentru o perspectivă de ansamblu asupra poziției Curții Constituționale și, mai apoi, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a se vedea I. Sferdian, *op. cit.*, pp. 511-513. Se impune a fi precizat faptul că decizia magistraților Înaltei Curți de Casație și Justiție, deși a contrazis considerentele deciziilor constituționale anterior menționate, a fost considerată constituțională prin Deciziile nr. 370/30 mai 2017 și nr. 337/22 mai 2018 ale Curții Constituționale. În susținerea constituționalității prevederilor art. 1050-1053 C. pr. civ. actual conform interpretării date de Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională a motivat că „Înalta Curte de Casație și Justiție s-a plasat în interior mecanismului constituțional de interpretare a legii, conferit de art. 126 alin. (3) din Constituția României, pronunțând o decizie de interpretare a normelor legale criticate, având ca efect încetarea divergențelor jurisprudențiale. Ambele

Pe cale de consecință, începând cu data de 07 ianuarie 2016, când în Monitorul Oficial al României a fost publicată Decizia pronunțată în recurs în interesul legii nr. 19 din 5 octombrie 2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, toate acțiunile care au ca obiect dobândirea dreptului de proprietate prin uzucapiune, întemeiate fie pe prevederile C. civ. din 1864, fie pe prevederile Decretului-lege nr. 115/1938 se vor soluționa în procedura de drept comun prevăzută de actualul Cod de procedură civilă, aşadar în procedură contencioasă.

În atare context, prezentul demers științific a examinat toate ipotezele în care unitățile administrativ-teritoriale vor avea calitatea procesuală pasivă în cererile de dobândire a dreptului de proprietate privată prin uzucapiune, și anume:

[a] atunci când proprietarul imobilului, care face obiectul uzucapiunii, este statul sau unitatea administrativ-teritorială, doar atunci când posesiei invocate îi sunt aplicabile prevederile Codul civil din 1864;

[b] atunci când fostul proprietar al imobilului cu privire la care se invocă uzucapiunea este decedat și nu are moștenitori sau moștenitorii au renunțat la moștenire sau nu au acceptat moștenirea, doar atunci când posesiei invocate îi sunt aplicabile prevederile Codul civil din 1864 sau prevederile art. 28 din Decretul-lege nr. 115/1938;

[c] atunci când imobilul nu are deschisă carte funciară, iar fostul proprietar nu poate fi identificat, însă doar cu privire la cererile care privesc o posesie întemeiată pe prevederile Codului civil din 1864;

În cadrul fiecărei ipoteze au fost enunțate, prin raportare la normele de drept substanțial aplicabile, condițiile pe care uzucapantul trebuie să le îndeplinească pentru a invoca cu succes dobândirea dreptului de proprietate și a fost expus raționamentul în baza căruia, după caz, unitatea administrativ-teritorială sau statul justifică calitate procesuală pasivă.

Cu toate acestea, așa cum s-a arătat în mod detaliat în cuprinsul lucrării, nu toate cererile de uzucapiune care atrag calitatea procesuală pasivă a unității administrativ-teritoriale conduc la stingerea dreptului de proprietate privată a unității administrativ-teritoriale și nu în toate situațiile în care dobândirea dreptului de proprietate privată prin uzucapiune imobiliară de lungă durată sau prin uzucapiune extratabulară atrage stingerea dreptului de proprietate privată a unității administrativ-teritoriale cererile se soluționează în procedură contencioasă.

Cea de-a doua secțiune a examinat modurile specifice de stingere a dreptului de proprietate privată, care nu pot fi avute în vedere decât atunci când titularul dreptului de proprietate privată este unitatea administrativ-teritorială, și anume constituirea dreptului de proprietate privată asupra unor terenuri aparținând unităților administrativ-teritoriale, trecerea bunurilor din domeniul privat în domeniul public al aceleiași unități administrativ-teritoriale, dar și exproprierea pentru cauză de utilitate publică. Așadar, din rațiuni de sistematizare, în cadrul acestei ultime secțiuni a fost inclusă și exproprierea pentru cauză de utilitate publică, deși aceasta este reglementată de art. 562 alin. (4) C. civil și conduce la stingerea dreptului de proprietate privată aparținând, după caz, oricărei persoane fizice sau juridice de drept privat sau de drept public. În concret, am apreciat că modul de stingere a dreptului de proprietate a unității administrativ-teritoriale constând în exproprierea pentru utilitate publică este similar modului de

interpretări ce puteau fi date normelor criticate se subsumează cadrului constituțional; faptul că, prin recursul în interesul legii soluționat de instanța supremă, s-a îmbrățișat una dintre acestea, în condițiile în care cealaltă a fost constată ca fiind constituțională, nu înseamnă că decizia pronunțată se poziționează în afara Constituției, ci faptul că, din două soluții interpretative, deopotrivă constituționale, Înalta Curte de Casație și Justiție a ales-o pe cea mai potrivită, ținând cont de principiile generale care stau la baza uzucapiunii. Așadar, atât timp cât cele două interpretări se subsumează cadrului constituțional, Înalta Curte de Casație și Justiție are competența constituțională să opteze, în această marjă a constituționalității ambelor interpretări, pentru cea mai corectă/potrivită soluție”.

stingere constând în constituirea dreptului de proprietate privată asupra unor terenuri, întrucât ambele conduc la stingerea dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale și ambele conduc la nașterea unui drept de proprietate în favoarea unei alte persoane, la baza acestor mecanisme aflându-se prevederi legale care permit, pe de o parte invocarea de către persoana de drept public expropriatoare a cauzei de utilitate publică, iar pe de altă parte invocarea de către persoana de drept privat a îndeplinirii condițiilor stipulate de legiuitor.

Așadar, prima parte a acestei secțiuni a cercetat constituirea dreptului de proprietate, în temeiul Legii fondului funciar nr. 18/1991, asupra unor terenuri aferente casei de locuit și anexelor gospodărești care nu au fost cooperativizate și, în temeiul Legii nr. 341/2004 a recunoștinței pentru victoria Revoluției Române din Decembrie 1989, pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Brașov din noiembrie 1987 și pentru revolta muncitorească anticomunistă din Valea Jiului - Lupeni - august 1977, în favoarea urmașilor de erou-martir al Revoluției Române din Decembrie 1989. În urma analizării actualelor texte de lege au fost enunțate condițiile pe care legiuitorul le prevede pentru fiecare dintre aceste două ipoteze de constituire a dreptului de proprietate asupra unor terenuri care aparțin unităților administrativ-teritoriale, putându-se constata faptul că, în prima ipoteză, calitatea persoanei nu prezintă importanță, ci este esențial ca suprafața de teren să fie aferentă casei de locuit și anexelor gospodărești, care să fi fost edificate anterior datei de 1 ianuarie 1990, iar, în cea de-a doua ipoteză, calitatea persoanei reprezintă o condiție esențială de atribuire a dreptului de proprietate asupra unui teren în suprafață de 10.000 mp în extravilan și în suprafață de 500 mp în intravilan. În ambele situații, atunci când persoana îndreptățită își exercită dreptul potestativ de a solicita constituirea dreptului de proprietate asupra unor terenuri care aparțin unității administrativ-teritoriale, dreptul de proprietate al acestor persoane juridice de drept public se va stinge.

În continuarea acestei secțiuni a fost examinat cadrul legal de trecere a bunurilor din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în domeniul public al aceleiași unități administrativ-teritoriale, respectiv procedura care trebuie urmată de persoana juridică de drept public pentru a realiza acest transfer, dar și instanța competentă să soluționeze litigiile care au ca obiect anularea hotărârilor Guvernului sau a hotărârilor autorității deliberative a unităților administrativ-teritoriale prin care s-au transferat bunuri din domeniul privat în domeniul public.

Trecerea bunurilor din domeniul privat în domeniul public al aceluiași titular al dreptului de proprietate reprezintă un mod de transfer al bunurilor specific persoanelor juridice de drept public prin care se produce stingerea dreptului de proprietate privată și nașterea dreptului de proprietate publică asupra bunului care a făcut obiectul transferului.

Astfel, cercetarea a debutat printr-o analiză a literaturii juridice de drept administrativ francez cu privire la modalitatea în care un bun intră în domeniul public al colectivității teritoriale. În doctrina mai recentă de specialitate⁸⁵ s-a arătat că, atunci când sunt îndeplinite criteriile pentru ca un bun să aparțină domeniului public, respectiv cel de apartenență la o persoană juridică de drept public și cel de afectare a bunului, fie uzului public, fie unui serviciu public, acesta se va integra în mod sistematic în domeniul public. Cu toate acestea, pentru ca integrarea să fie eficientă este necesară adoptarea de către administrație a unui act care să clasifice bunul.⁸⁶

⁸⁵ H. Saugez, *L'affectation des biens à l'utilité publique. Contribution à la théorie générale du domaine public*, Teză de doctorat de Drept public, Universitatea D'Orléans, 2012, p. 259.

⁸⁶ În literatura juridică franceză s-a arătat (H. Saugez, *op. cit.*, pp. 259-260) că multe dependențe sunt încorporate în domeniul public, fără ca apartenența lor să fie cu adevărat necesară și justificată, consecința acestei apartenențe fiind supunerea acestora la un regim juridic de protecție a domeniului public. În același sens, a se vedea Ph. Godfrin, *op. cit.*, 1978, pp. 37-38.

Legiuitorului român a reglementat transferul bunului din domeniul privat în domeniul public atât în vechea legislație, în cuprinsul art. 7 lit. e) și art. 8 din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, abrogate în prezent⁸⁷, cât și în actuala legislație, în cuprinsul art. 869 lit. e) C. civ. și art. 296 C. administrativ.

Spre deosebire de vechea reglementare, prevederile legale actuale sunt foarte clare în sensul în care se permite trecerea unui bun din domeniul privat în domeniul public aparținând doar aceluiași titular al dreptului de proprietate, fără a fi posibilă trecerea unui bun din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al unei alte unități administrativ-teritoriale sau în domeniul public al statului. Așadar, atunci când există interesul dobândirii unui bun din domeniul privat al unui titular al dreptului de proprietate în domeniul public al unui alt titular al dreptului de proprietate, soluția va fi reprezentată de *exproprierea bunului*, în doctrina de drept civil subliniindu-se faptul că o altă soluție ar fi contrară atât art. 44 din Constituția României care garantează și ocrotește proprietatea privată în mod egal, cât și art. 120 alin. 1 din Constituția României care reglementează autonomia locală ca și principiu fundamental pe baza căruia funcționează comunitățile locale și care este menit să apere și patrimoniul acestora⁸⁸.

Prin urmare, această secțiune se încheie printr-o cercetare asupra modului de stingere a dreptului de proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale prin exproprierea pentru cauză de utilitate publică.

Exproprierea pentru cauză de utilitate publică reprezintă întotdeauna un mod de dobândire a dreptului de proprietate publică, respectiv un mod de stingere a dreptului de proprietate privată.⁸⁹

În literatura juridică de drept românesc, cadrul legal al exproprierii este reprezentat atât de prevederile art. 44 alin. (3) din Constituția României, cât și de prevederile art. 562 alin. (3) C. civ. care reia conținutul normei constituționale și stabilește în mod expres efectul stingerii dreptului de proprietate privată ca urmare a exproprierii pentru cauză de utilitate publică.⁹⁰

⁸⁷ Art. 89 pc. 2 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil a abrogat art. 7 din Legea nr. 213/1998, iar mai apoi art. 597 alin. (2) lit. m) din O.U.G. 57/2019 privind Codul administrativ a abrogat art. 8 din Legea nr. 213/1998.

⁸⁸ Fl. A. Baias în *Codul civil. Comentariu pe articole*, coord. Fl. A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei, ediția 3, Ed. C. H. Beck, București, 2021, p. 1040.

⁸⁹ În literatura de specialitate de drept francez s-a arătat (Ch. Laviolle, *Expropriation et dépossession* [n.a. Exproprierea și depozedarea], publicat în *Revue française de Droit Administratif* nr. 6/2001, p. 1228) că exproprierea este mijlocul prin care statul poate asigura, în cele din urmă, preeminența interesului general, public, asupra interesului particular al proprietarului, deoarece prin expropriere statul obligă o persoană să transfere dreptul său de proprietate asupra unui bun imobil sau asupra unui drept real imobiliar către o altă persoană, în schimbul unei juste și prealabile despăgubiri. În sensul că exproprierea este un mod excepțional de dobândire a proprietății de către persoana publică, a se vedea L. Kaplow, S. Shavell, *Economic analysis of law*, publicat în *Handbook of Public Economic*, vol. 3, coord. de A. J. Auerbach, M. Feldstein, Ed. Elsevier Science B.V., 2002, p. 1689. De asemenea, în literatura juridică de drept economic american s-au identificat (S. Shavell, *Foundations of economic analysis of law*, Ed. Belknap, 2004, p. 127) ca principale avantaje ale puterii statului de a apropria proprietatea privată a unor terțe persoane, atunci când aceasta este necesară din punct de vedere social, următoarele: (1) evitarea problemelor care pot apărea în cadrul unei negocieri, probleme care pot împiedica sau întârzia dobândirea proprietății fie din cauza faptului că titularul dreptului de proprietate supraevaluează valoarea proprietății sale, fie pentru că acesta este mult prea atașat de proprietate sa, fie pentru că statul subevaluează valoarea proprietății celui expropriat și (2) eventuala economisire a costurilor de tranzacționare.

⁹⁰ În acest sens, a se vedea E. Chelaru, *op. cit.*, 2019, p. 71; V. Stoica, *op. cit.*, 2021, p. 165; I. Sferdian, *op. cit.*, pp. 328-329; L.-M. Crăciunean, *Limitele dreptului de proprietate privată imobiliară*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2009, p. 307. În doctrina de specialitate s-a conturat și opinia potrivit căreia exproprierea reprezintă o limită a exercitării dreptului de proprietate privată, fiind o excepție atât de la caracterul inviolabil al dreptului de proprietate privată prevăzut de art. 136 alin. (5) din Constituția României, cât și de la caracterul absolut al acestui drept (în acest sens, a se vedea O. Ungureanu, C. Munteanu, *Tratat de drept civil. Bunurile. Drepturile reale principale*, Ed.

Mecanismul exproprierii și modalitățile efective de garantare a dreptului de proprietate sunt reglementate de Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, act normativ care reprezintă dreptul comun în materia exproprierii și care completează, în mod corespunzător, Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local.⁹¹

Obiectul exproprierii îl reprezintă, astfel cum rezultă din cuprinsul art. 2 din Legea nr. 33/1994 și din cuprinsul art. 3 din Legea nr. 255/2010, doar „bunurile imobile proprietatea persoanelor fizice sau a persoanelor juridice cu sau fără scop lucrativ, precum și cele aflate în proprietatea privată a comunelor, orașelor, municipiilor și județelor”⁹².

În literatura juridică de drept civil⁹³ s-a opinat că, în privința bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, exproprierea va interveni doar atunci când utilitatea publică se declară pentru lucrări de interes național, întrucât, atunci când se declară pentru lucrări de interes local, organul competent al comunei, orașului, municipiului sau județului va putea proceda la trecerea respectivului bun, afectat utilității publice pentru lucrări de interes local, din domeniul privat în domeniul public al aceleiași unități administrativ-teritoriale. Totuși, având în vedere

Hamangiu, București, 2008, p. 134, nota de subsol 293; I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Vol. I, ediția a 15-a, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 175), dar și opinia potrivit căreia exproprierea reprezintă o „transformare calitativă a proprietății, din proprietate privată în proprietate publică” (în acest sens, a se vedea M.-L. Belu Magdo, *Exproprierea pentru cauză de utilitate publică și efectele exproprierii*, publicat în Revista de Drept comercial nr. 4/1995, p. 90; I. Adam, *op. cit.*, 2013, 96).

⁹¹ În acest sens, a se vedea O. Podaru, *op. cit.*, 2021, pp. 243-244; În același sens, a se vedea I. Sferdian, *op. cit.*, p. 317; V. Stoica, *op. cit.*, 2021, p. 164; A.-M. Nicolcescu, *Exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2019, pp. 137-138. În doctrina de specialitate s-a arătat (V. Stoica, *op. cit.*, 2021, p. 165; O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 244 și p. 273) că în prezent, Legea nr. 33/1994, deși nu a fost abrogată, nu mai este utilizată în practică, întrucât au rămas prea puține lucrări de utilitate publică pentru a căror realizare să fie necesară declanșarea acestei proceduri de expropriere, toate lucrările de utilitate publică de actualitate fiind cuprinse în art. 2 din Legea nr. 255/2010.

⁹² Cu toate acestea, prezentul demers științific a relevat faptul că pot face obiectul exproprierii pentru utilitate publică și bunurile imobile aflate în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale. În acest sens, au fost analizate prevederile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 255/2010, modificat prin pct. 8, articolul VI din O.U.G. nr. 26/2022 și art. 28 alin. (1¹) din Legea nr. 255/2010, introdus prin pct. 10 al articolului unic din Legea nr. 205/2011, care statuează în mod expres că: „(1) Bunurile imobile, proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, care sunt afectate de lucrările de utilitate publică trec, în condițiile legii, în proprietatea publică a statului și în administrarea reprezentanților expropriatorilor în termen de 15 de zile de la înștiințarea unității administrativ-teritoriale (...) (1¹) Prin derogare de la prevederile art. 9 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, cu modificările și completările ulterioare, la expirarea termenului prevăzut la alin. (1) bunurile imobile care sunt afectate de lucrările de utilitate publică trec de drept din proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale în proprietatea publică a statului și în administrarea reprezentanților expropriatorilor”. Prin această prevedere legală legiuitorul a consacrat în favoarea Statului român o modalitate de preluare forțată în proprietate a bunurilor imobile aparținând domeniului public al unităților administrativ-teritoriale exclusiv în situația în care acele bunuri imobile sunt afectate de lucrări de utilitate publică, instituind o excepție de la regula conform căreia „Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului se face, la cererea Guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local” și care este prevăzută în prezent de art. 293 alin. (1) din Codul administrativ. Având în vedere criticile enunțate de doctrina de drept administrativ cu privire la această prevedere legală (O. Podaru, *op. cit.*, pp. 263-264), *de lege ferenda* am propus înlocuirea facultății statului de a transfera bunurile imobile afectate de lucrările de utilitate publică, după finalizarea acestora, înapoi în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale cu obligativitatea statului de a opera acest transfer, astfel încât bunurile imobile aparținând domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, afectate de lucrările de utilitate publică, să fie doar „împrumutate” pe durata realizării acestor lucrări.

⁹³ L. Pop, L.-M. Harosa, *Drept civil – drepturile reale principale*, Ed. Universul Juridic, București, 2006, p. 100; C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 154.

prevederile art. 296 alin. (2) C. adm. care fac trimitere exclusiv la „trecerea unui bun din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia”, apreciem că exproprierea va interveni nu doar atunci când utilitatea publică se declară pentru lucrări de interes național, ci și atunci când utilitatea publică se declară de o altă unitate administrativ-teritorială pentru lucrări de interes local sau județean.⁹⁴

În continuarea acestei secțiuni au fost examinate garanțiile dreptului de proprietate privată împotriva exproprierii, și anume: (a) existența unei cauze de utilitate publică, (b) justa și prealabila despăgubire și (c) controlul jurisdicțional, pentru că de aceste garanții beneficiază toți titularii dreptului de proprietate privată a căror imobile au fost expropriate, deci inclusiv unitățile administrativ-teritoriale.

Evoluția conceptului existenței unei „cauze de utilitate publică” a fost analizată atât din perspectiva sistemului de drept românesc, cât și a sistemului de drept francez, demersul științific relevând faptul că acest concept a devenit unul tot mai extins în decursul timpului, Curtea Europeană a Drepturilor Omului oferind, la rândul său, noțiunii de „utilitate publică” un sens larg, considerând că aceasta poate proveni din orice politică legitimă de ordin social, economic sau de altă natură⁹⁵.

Dreptul titularului de proprietate privată de a obține, în cazul exproprierii, o „justă și prealabilă despăgubire” este recunoscut, în primul rând, de Curtea Europeană a drepturilor omului, dar și legislația internă a României și a Franței. În cuprinsul lucrării am analizat, pe rând, atât din perspectiva literaturii juridice românești, cât și a literaturii juridice franceze, inclusiv din perspectiva jurisprudenței naționale și străine, care sunt condițiile pentru ca despăgubirea să fie considerată una justă și prealabilă.

În privința controlului jurisdicțional, demersul științific a relevat faptul că acesta poate interveni fie cu privire la utilitatea publică concretă a lucrării, fie cu privire la justa și prealabila despăgubire pe care proprietarul expropriat este îndreptățit să o primească.

În privința controlului jurisdicțional al utilității publice, în practica Consiliului de Stat francez s-a promovat pentru prima dată teoria „bilanțului costuri-avantaje” în cadrul deciziei *Ville Nouvelle-Est* din 28 mai 1971. Astfel, s-a arătat că utilitatea publică nu se apreciază *in abstracto*, ci *in concreto*, de la caz la caz, prin examinarea circumstanțelor particulare ale cauzei și prin punerea în balanță a avantajelor proiectului față de dezavantajele acestuia, fie în ceea ce privește costul acestuia, repercusiunile sale asupra mediului, consecințele sale asupra vieții private a titularilor proprietății sau prejudiciul adus altor interese publice⁹⁶. În dreptul românesc, Legea nr. 255/2010, singura utilizată astăzi pentru exproprierea imobilelor, concepută cu scopul evident de urgentare a lucrărilor de construire a unei noi infrastructuri publice, omite etapa declarării lucrării ca fiind *in concreto* de utilitate publică și începe cu etapa aprobării indicatorilor tehnico-economici ai lucrării în cauză, consecința juridică imediată fiind inexistența unui control jurisdicțional cu privire la utilitate publică concretă a lucrării⁹⁷. Cu toate acestea, această opțiune a legiuitorului nu este, pentru moment, periculoasă, întrucât „starea faptică a infrastructurii rutiere și feroviare din România este atât de puțin dezvoltată încât este extrem de greu, dacă nu chiar imposibil de susținut că un anumit proiect de dezvoltare viitoare a infrastructurii nu ar fi de utilitate publică”⁹⁸.

⁹⁴ În acest sens, a se vedea I. Sferdian, *op. cit.*, p. 322.

⁹⁵ R. Chiriță, *Convenția europeană a drepturilor omului – Comentarii și explicații*, ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 781.

⁹⁶ Conseil d'État, 28 mai 1971, *Ville Nouvelle-Est*, disponibilă online la adresa <https://www.conseil-etat.fr/>.

⁹⁷ În acest sens, a se vedea O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 274.

⁹⁸ *Ibidem*, nota de subsol 1, p. 274.

Controlul jurisdicțional al despăgubirii este recunoscut în legislația noastră de drept atât de prevederile Legii nr. 33/1994, cât și de prevederile Legii nr. 255/2010, diferența fundamentală dintre cele două reglementări legale constând în faptul că Legea nr. 33/1994 prevede o procedură judiciară a exproprierii pe care o va iniția expropriatorul, pe când Legea nr. 255/2010 prevede o procedură judiciară de contestare exclusiv a cuantumului despăgubirii care va fi întotdeauna inițiată de cel expropriat.

Nu în ultimul rând, cercetarea științifică a analizat efectele juridice imediate, dar și cele mediate ale exproprierii bunurilor imobile aparținând domeniului privat al unităților administrativ-teritoriale.

Efectele juridice imediate ale exproprierii care au fost analizate sunt următoarele:

(1) Plata despăgubirii⁹⁹ și transferul dreptului de proprietate din patrimoniul expropriatului în cel al expropriatorului.

Cu privire la acest prim efect imediat al exproprierii, în urma cercetării științifice am stabilit că între plata despăgubirilor și transferul dreptului de proprietate există un raport condițional în sensul în care exproprierea nu va produce efectul transferului dreptului de proprietate din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în domeniul public al expropriatorului decât după consemnarea la dispoziția expropriatului a despăgubirii. Astfel, au fost examinate, atât din perspectivă legislativă, cât și doctrinară momentul nașterii raportului obligațional de plată a despăgubirii¹⁰⁰, cât și caracterul translativ de proprietate sau caracterul extinctiv, respectiv constitutiv de drepturi al exproprierii¹⁰¹.

(2) Soarta contractelor de închiriere încheiate de unitatea administrativ-teritorială este reglementată de art. 29 din Legea nr. 33/1994, care prevede că: „(1) Orice locațiune încetează de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de expropriere. (2) În cazul exproprierii unor clădiri cu destinație de locuință, evacuarea persoanelor care le ocupă în mod legal în calitate de proprietari și a chiriașilor al căror contract de închiriere a fost legal perfectat, înainte de înscrierea lucrării în planurile urbanistice și de amenajare a teritoriului, nu se va putea face decât după asigurarea de

⁹⁹ Unii autori de drept civil nu au analizat plata despăgubirilor în cadrul capitolului dedicat „efectelor exproprierii”, indicând ca efect principal al exproprierii exclusiv trecerea imobilului expropriat din proprietate privată în proprietate publică (în acest sens, a se vedea L.-M. Harosa, L. Pop, *op. cit.*, pp. 104-105; C. Bîrsan, *op. cit.*, p. 159 și p. 162).

¹⁰⁰ În literatura juridică de drept administrativ s-a arătat (O Podaru, *op. cit.*, 2021, pp. 333-334) că momentul nașterii raportului obligațional, prin raportare la Legea nr. 255/2010, este momentul emiterii deciziei de expropriere, motiv pentru care, în opinia autorului, caracterul „prealabil” al plății nu va fi legat de momentul emiterii deciziei de expropriere, ci de momentul transferului dreptului de proprietate și al punerii în posesie a expropriatorului, acestea din urmă fiind amânate până la plata ori, după caz, până la consemnarea despăgubirii pe numele expropriatului.

¹⁰¹ Cu privire la transferul dreptului de proprietate din patrimoniul expropriatului în patrimoniul expropriatorului, în doctrina de specialitate s-au conturat două opinii divergente:

(i) trecerea bunului din patrimoniul privat al unei persoane fizice sau juridice de drept privat sau de drept public în patrimoniul public al unei persoane juridice de drept public reprezintă o schimbare de regim juridic care conduce, bineînțeles, la stingerea dreptului de proprietate privată din patrimoniul expropriatului și la nașterea dreptului de proprietate publică în patrimoniul expropriatorului. Această teorie este susținută în literatura juridică de drept administrativ, sens în care se poate vedea O. Podaru, *op. cit.*, 2021 pp. 321-322.

(ii) Întrucât prin expropriere are loc tocmai schimbarea regimului juridic al dreptului de proprietate (din privat în public), aceasta nu produce o trecere a bunului din patrimoniul privat al unei persoane fizice sau juridice de drept privat sau de drept public în patrimoniul public al unei persoane juridice de drept public, ci doar o stingere a dreptului de proprietate privată din patrimoniul expropriatului și o naștere a dreptului de proprietate publică în patrimoniul expropriatorului, fără a exista un transfer al bunului expropriat. Această teză este promovată în literatura juridică de drept civil, sens în care se poate vedea V. Stoica, *op. cit.*, 2021, p. 180 și I. Sferdian, *op. cit.*, pp. 328-329.

către expropriator a spațiului de locuit, potrivit legii, la cererea acestor persoane, în modalitatea prevăzută în hotărârea judecătorească de expropriere, cu respectarea dispozițiilor art. 26”, această normă legală urmând a se aplica, prin analogie, și expropriilor întemeiate pe prevederile Legii nr. 255/2010.

Demersul științific a examinat condițiile pe care legiuitorul le-a instituit în cuprinsul art. 29 alin. (2) din Legea nr. 33/1994 pentru ca titularii dreptului de închiriere să beneficieze de un spațiu echivalent și, de asemenea, în urma coroborării acestei prevederi legale cu cele care reglementează procedura de atribuire a contractului de închiriere, au fost formulate mai multe propuneri *de lege ferenda* care să dea posibilitatea autorității contractante de a anula procedura pentru atribuirea contractului de închiriere în situația în care dreptul de proprietate al acesteia a încetat din motive mai presus de voința autorității contractante și care să o exonereze de plata daunelor-interese în situația în care se va afla într-o imposibilitate obiectivă de a încheia contractul de închiriere cu ofertantul declarat câștigător.

(3) Situația drepturilor reale constituite asupra bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale – dreptul de administrare, dreptul de folosință gratuită și dreptul de concesiune.

Cercetarea științifică a relevat că singurii care pot pretinde *despăgubiri în baza Legii 33/1994, respectiv în baza Legii nr. 255/2010* sunt titularii drepturilor reale de administrare, de folosință gratuită sau de concesiune asupra unor bunuri *imobile aflate în domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale și, totodată, că* drepturile de administrare, de folosință gratuită și de concesiune se vor stinge la data rămânării definitive a hotărârii de expropriere, respectiv la data emiterii actului administrativ de expropriere de către expropriator.

În privința dreptului de administrare și dreptului de folosință gratuită, deoarece acestea sunt constituite prin act administrativ unilateral al autorității publice, nu va fi necesară adoptarea de către autoritatea publică a unei hotărâri de revocare a acestor drepturi. Așadar, aceste drepturi reale vor înceta de drept, în temeiul prevederilor legale, prin efectul expropriării la data rămânării definitive a hotărârii de expropriere, respectiv la data emiterii actului administrativ de expropriere de către expropriator, iar titularilor acestor drepturi li se vor acorda despăgubiri prin hotărârea de expropriere.

Spre deosebire de dreptul de administrare și dreptul de folosință gratuită, dreptul de concesiune asupra unui bun proprietate privată a unității administrativ-teritoriale se constituie prin încheierea de către persoana juridică de drept public a contractului de concesiune cu ofertantul câștigător al licitației publice organizate de către concedent. Prin urmare, am criticat alegerea legiuitorului de a reglementa exclusiv stingerea dreptului de concesiune, fără a face trimitere la soarta contractului de concesiune încheiat între părți, deoarece contractul de concesiune, fără nicio intervenție din partea părților contractante, va rămâne în continuare în vigoare. În atare context, în cadrul demersului științific am formulat o propunere *de lege ferenda* în sensul completării de către legiuitor a prevederii legale cu un caz de încetare de drept a contractului de concesiune la data rămânării definitive a hotărârii de expropriere, respectiv la data emiterii deciziei de expropriere a imobilului.

În final, în cadrul cercetării au fost analizate și efectele mediate ale expropriării, care sunt reglementate de Legea nr. 33/1994, dar sunt aplicabile și astăzi, cu unele modificări, pentru că, așa cum s-a constatat în doctrina de specialitate, Legea specială nr. 255/2010 nu cuprinde nicio prevedere legală care să le excludă măcar implicit¹⁰².

¹⁰² O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 334.

Astfel, am putut constata faptul că, cu excepția dreptului de a cere retrocedarea bunului imobil expropriat, celelalte drepturi, respectiv dreptul de prioritate la închiriere și dreptul de prioritate la înstrăinare, ridică serioase urme de îndoială asupra constituționalității prevederilor legale, deoarece s-ar părea că legiuitorul acceptă ipoteza în care exproprierea, deși inițiată inițial în scopul realizării unor lucrări de utilitate publică, să se îndepărteze de la acest scop spre unul exclusiv economic – obținerea unor venituri din închirierea bunului imobil expropriat până la începerea lucrărilor de utilitate publică sau înstrăinarea bunului imobil expropriat în situația în care nu există fondurile necesare pentru realizarea lucrărilor de utilitate publică.

Demersul științific a examinat, pe rând, consistența și condițiile fiecărui drept pe care legiuitorul l-a instituit în favoarea persoanelor expropriate cu privire la bunul care a făcut obiectul expropriării, în finalul fiecărei analize fiind precizată importanța dreptului instituit din perspectiva unității administrativ-teritoriale. Așadar, dreptul de prioritate la închiriere, reglementat de art. 34 din Legea nr. 33/1994, nu prezintă niciun interes pentru unitatea administrativ-teritorială mai cu seamă că, de cele mai multe ori, imobilele proprietate privată sunt date în administrare, în folosință gratuită sau sunt închiriate sau concesionate, titularii acestor drepturi fiind cei care vor avea interesul să închirieze de la expropriator imobilul. În schimb, dreptul la retrocedarea imobilului expropriat, reglementat de art. 35 din Legea nr. 33/1994, și dreptul de prioritate la înstrăinare, reglementat de art. 37 din Legea nr. 33/1994, prezintă relevanță pentru unitatea administrativ-teritorială, iar atunci când condițiile sunt întrunite, aceasta va putea să solicite retrocedarea bunului imobil expropriat sau va putea să beneficieze de dreptul de preempțiune la înstrăinare de către expropriator a bunului imobil expropriat, sens în care în temeiul atribuțiilor de administrare a domeniului public și privat, este necesară adoptarea unei hotărâri din partea organului deliberativ al persoanei juridice de drept public.

III. Considerații finale

Prezentul demers științific a dezvăluit faptul că, în privința bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, de cele mai multe ori, „legea prevede altfel”, astfel că în mod justificat s-a arătat în literatura juridică de drept administrativ că statul și unitățile administrativ-teritoriale nu se pot comporta ca orice alt proprietar privat în raport cu bunurile proprietatea lor privată¹⁰³. Astfel, prin examinarea într-un mod succesiv a modurilor de dobândire, de punere în valoare și de stingere a dreptului de proprietate privată, atât din perspectiva legislației de drept civil, cât și din perspectiva legislației de drept administrativ am reușit să aducem la îndeplinire cele două obiective principale ale cercetării științifice, și anume identificarea, pe de o parte a particularităților regimului juridic al bunurilor din domeniul privat, iar pe de altă parte a regulilor din dreptul civil care rămân în continuare să guverneze acest regim juridic. În atare context, în deplin acord cu literatura juridică de drept administrativ actuală, susținem promovarea conceptului de „domenialitate privată”, care reprezintă ansamblul de reguli juridice aplicabile dreptului de proprietate privată exercitat de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale asupra bunurilor din domeniul lor privat și care face parte, alături de „domenialitatea publică”, din „regimul juridic domeniul”¹⁰⁴.

În privința ultimului obiectiv propus pentru prezentul demers științific, și anume acela de a răspunde la întrebarea dacă este justificată propunerea unor teoreticieni ai dreptului

¹⁰³ V. Vedinaș, *op.cit.*, vol. II, p. 330.

¹⁰⁴ În acest sens s-a arătat (O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 6) că „domenialitatea publică, respectiv cea privată reprezintă două regimuri juridice de drept public, aplicabile celor două categorii distincte de bunuri aparținând statului ori unităților administrativ-teritoriale”. În același sens, a se vedea M. Chouquet, *op. cit.*, p. 251.

administrativ¹⁰⁵ privind necesitatea și importanța fundamentării unui drept administrativ al bunurilor ca subramură a dreptului administrativ, împărtășim opinia exprimată în literatura juridică de specialitate conform căreia împărțirea dreptului administrativ în subramuri poate afecta unitatea sistemului de drept¹⁰⁶ și, mai mult decât atât, nu corespunde voinței actuale a legiuitorului nostru¹⁰⁷. Prin urmare, apreciem mult mai justificată și potrivită propunerea creării unei discipline autonome, care să studieze bunurile domeniiale ale persoanelor juridice de drept public – statul și unitățile administrativ-teritoriale, distinctă de disciplina drepturilor reale, dar și de disciplina dreptului administrativ, și care să examineze atât din perspectiva dreptului civil, cât și din perspectiva dreptului public, toate normele legale aplicabile proprietății publice și proprietății private a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Așadar, sugestia noastră este aceea ca viitoarele demersuri științifice să cuprindă o analiză mult mai vastă decât cea care face obiectul prezentei lucrări, interdisciplinară, asupra tuturor bunurilor domeniiale ale ambelor persoane juridice de drept public care pot fi titularele unor domenii, nu doar asupra bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale.

¹⁰⁵ E. Bălan, *op. cit.*, pp. 11-13; E. Albu, *op. cit.*, pp. 11-12. Această concepție a fost preluată din doctrina de drept francez unde s-a arătat (A. de Laubadere (†), Y. Gaudemet, *op. cit.*, 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.

¹⁰⁶ V. Vedinaș, *op. cit.*, vol. II, p. 321.

¹⁰⁷ În acest sens, precizăm faptul că într-un studiu dedicat tezelor prealabile adoptării Codului Administrativ autorul a propus (O. Podaru, *Noul Cod administrativ, între detalii și ansamblu. Câteva idei*, publicat în Revista „Dreptul” nr. 12/2016, pp. 120-121) includerea în Codul administrativ a întregii materii a bunurilor administrației publice, nu doar a unei părți din aceasta, sens în care s-a recomandat abrogarea, în mod radical, a prevederilor art. 858-875 C. civ. și înlocuirea acestora doar cu două dispoziții legale, și anume: (1) „Prevederile Codul civil nu se aplică bunurilor proprietate publică decât în situația în care Codul administrativ face trimitere expresă la acestea” și (2) „Prevederile Codului civil se aplică în completarea regulilor de drept administrativ, cuprinse în Codul administrativ, care guvernează bunurile proprietate privată ale administrației publice, și fără a intra în contradicție cu acestea”, urmând ca în Codul administrativ să fie reglementate în mod uniform toate regulile care guvernează bunurile domeniiale. În mod cert, legiuitorul nu și-a propus eliminarea din Codul civil a regulilor care guvernează regimul juridic al proprietății publice, ceea ce denotă intenția acestuia de a considera în continuare proprietatea publică specie a dreptului de proprietate de drept comun (art. 552 C. civ.), nicidecum o instituție juridică autonomă specifică dreptului public, care să cuprindă atât bunurile din domeniul public, cât și cele din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale.

Bibliografie

I. Tratat, cursuri, monografii

LITERATURĂ JURIDICĂ ROMÂNĂ

1. I. Adam, *Proprietatea publică și privată asupra imobilelor în România*, Ed. All Beck, 2000.
2. I. Adam, *Drept civil. Teoria generală a drepturilor reale*, ediția 3, Ed. C.H. Beck, București, 2013.
3. E. Albu, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Ed. Fundației România de Măine, București, 2008.
4. D. Alexandresco, *Explicațiunea teoretică și practică a Dreptului civil Român, Tom. III, Partea I, art. 435-643 C. civ.*, Ed. Atelierele Grafice SOCEC & Co. Societate Anonimă, București, 1912.
5. Fl. A. Baias, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei, *Codul civil. Comentariu pe articole*, ediția 3, Ed. C. H. Beck, București, 2021.
6. E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Ed. C. H. Beck, București, 2007.
7. E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008.
8. C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția a 4-a, revizuită și actualizată, Ed. Hamangiu, București, 2020.
9. R. Chiriță, *Convenția europeană a drepturilor omului – Comentarii și explicații*, ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 781.
10. E. Chelaru, *Administrarea domeniului public și a domeniului privat*, ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008.
11. E. Chelaru, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția 5, Ed. C.H. Beck, București, 2019.
12. A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public*, Ed. Universul Juridic, București, 2015.
13. C. Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ, vol. II. Tomul 2. Specificitățile*, Ed. Hamangiu, București, 2021.
14. L.-M. Crăciunean, *Limitele dreptului de proprietate privată imobiliară*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2009,
15. T. Erast Diti, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944.
16. I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, ediția a 15-a, Ed. C.H. Beck, București, 2016.
17. I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, ediția 15, Ed. C.H. Beck, București, 2017.
18. A.-M. Nicolcescu, *Exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2019.
19. R.-N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009.
20. O. Podaru, *Drept administrativ. Practică judiciară comentată. Vol. I – Actul administrativ (II). Un secol de jurisprudență (1909-2009)*, Ed. Hamangiu, București, 2010.
21. O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I) Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu, București, 2010.
22. O. Podaru, *Drept administrativ Vol. II. Dreptul administrativ al bunurilor*, ediția a 3-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2021.

23. O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel. Tomul I. Noțiune*, ediția a 2-a, revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, 2022.
24. L. Pop, L.-M. Harosa, *Drept civil – drepturile reale principale*, Ed. Universul Juridic, București, 2006.
25. V. I. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ*, Partea generală, ediția a III-a revizuită și adăugită de autor, Editura Lumina Lex, București, 2002.
26. C. G. Rarincescu, *Contenciosul Administrativ Român*, edițiunea a doua, Colecția Cultura Juridică coordonată de Prof. univ. dr. Mircea Dan Bob, Ed. Universul Juridic, București, 2019.
27. I. Sferdian, *Drept civil. Drepturile reale principale. Studiu aprofundat*, Ed. Hamangiu, București, 2021.
28. V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, vol. 1, Ed. Humanitas, București, 2004.
29. V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția 4, Ed. C.H. Beck, București, 2021.
30. E. D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944.
31. V. Terzea, *Legile fondului funciar. Comentarii și explicații*, ediția 5, Ed. C.H. Beck, București, 2022.
32. A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială*, ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2020.
33. O. Ungureanu, C. Munteanu, *Tratat de drept civil. Bunurile. Drepturile reale principale*, Ed. Hamangiu, București, 2008.
34. O. Ungureanu, C. Munteanu, *Drept civil. Persoanele în reglementarea noului Cod civil*, ediția a 2-a revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2013.
35. V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2018.
36. V. Vedinaș, *Codul administrativ comentat. Explicații, jurisprudență, doctrină*, vol. I., art. 1-364¹, Ed. Universul Juridic, București, 2022.
37. C. Vișoiu, *Procedura uzucapiunii. Reglementată de noul Cod civil și noul Cod de procedură civilă, Codul civil din 1864 și Decretul-lege nr. 115/1938*, ediția a 2-a revizuită și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2013.
38. *Codul Civil al României – Îndrumar notarial*, Vol. I, Uniunea Națională a Notarilor Publici din România, Ed. Monitorul Oficial, anul 2011.

LITERATURĂ JURIDICĂ STRĂINĂ

1. P. Bon, J.-B. Auby, P. Terneyre, *Droit administratif des biens*, ediția 8, Ed. Dalloz, Paris, 2020.
2. S. Boussard, Ch. Le Berre, *Droit administratif des biens*, ediția a 2-a, Ed. L.G.D.J., Paris, 2019.
3. J.-Y. Camoz, *Les contrats immobiliers des collectivités territoriales*, ediția a 2-a, Ed. Lextenso, Issy-les-Moulineaux, 2019.
4. M. Chouquet, *Le domaine privé des personnes publiques*, Ed. L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, tome 295, Issy-les-Moulineaux, 2017.
5. J. Ferstenbert, F. Priet, P. Qulichini, *Droit des collectivités territoriales*, ediția a 2-a, Ed. Dalloz, Paris, 2016.

6. Ph. Godfrin, *Droit administratif des biens. Domaine, travaux, expropriation*, Ed. Masson, Paris, 1978.
7. Ph. Godfrin și M. Degoffe, *Droit administratif des biens*, ediția 13, Ed. Dalloz, Paris, 2020.
8. P. Gonod, F. Melleray și Ph. Yolka, *Traite de droit administratif. Tome I*, Ed. Dalloz, Paris, 2011.
9. M. Hauriou, *Précis de droit administratif, contenant le droit public et le droit administratif*, Ed. Librairie de la Société du Recueil général des Lois et des Arrêts et du Journal du Palais, Paris, 1892.
10. L. Kaplow, S. Shavell, *Economic analysis of law*, publicat în *Handbook of Public Economic*, vol. 3, coord. de A. J. Auerbach, M: Feldstein, Ed. Elsevier Science B.V., 2002.
11. A. de Laubadere (†), Y. Gaudemet, *Traite de Droit Administratif. Tome 2 – Droit administratif des biens*, ediția 11, Ed. L.G.D.J., Paris, 1998.
12. J. Laussat, *Code general de la propriete des personnes publiques et identification du patrimoine des collectivites territoriales*, Teză de doctorat redactată sub îndrumarea Prof. P. Terneyre, Universite de Pau et de Pays de L'Adour, 2015.
13. C. Mondou, *Le domaine privé des collectivités territoriales*, Ed. Groupe Territorial, colecția Dossier D'Experts, Voiron, 2010.
14. S. Nicinski, *Droit public des affaires*, ediția a 9-a, Ed. L.G.D.J., Paris, 2023.
15. J. Petit, P.-L. Frier, *Droit administratif*, ediția 15, Ed. L.G.D.G., Paris, 2021.
16. H. Saugez, *L'affectation des biens à l'utilité publique. Contribution à la théorie générale du domaine public*, Teză de doctorat de Drept public, Universitatea D'Orléans, 2012, p. 259.
17. S. Shavell, *Foundations of economic analysis of law*, Ed. Belknap, 2004.
18. M. Verpeaux, L. Janicot, *Droit des collectivites territoriales*, ediția a 3-a, Ed. LGDJ, Paris, 2023.
19. A. Villard, *Manuel de droit public et administratif*, Ed. Foucher, Paris, 1972.

II. Studii, articole

1. E. Albu, *Contracte administrative. Achizițiile publice și contenciosul administrativ*, publicat în Revista „Curierul Judiciar” nr. 1/2007.
2. D. Apostol Tofan, *Tezele prelabile ale proiectului Codului Administrativ. Proiectul Codului Administrativ. Câteva reflecții*, publicat în Revista „Curierul Judiciar” nr. 11/2016.
3. D. Băjan, *Comentarii privind statutul juridic al sectoarelor Municipiului București*, disponibil online la adresa www.juridice.ro.
4. A.-S. Ciobanu, *Regimul juridic aplicabil dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică*, publicat în Revista de Drept public nr. 4/2007.
5. C. Jora, I. Ciochină-Barbu, *Unele repere privind proprietatea publică*, publicat în Revista „Dreptul” nr. 1/2017.
6. C. Drăgușin, *Uzucapiunea imobiliară în noul cod de procedură civilă – procedura aplicabilă*, publicat la data de 03.04.2014 pe site-ul www.juridice.ro.
7. Ch. Lavalie, *Décentralisation et domanialité*, publicat în *Revue française de Droit Administratif*, 1996.
8. Ch. Lavalie, *Expropriation et depossession*, publicat în *Revue française de Droit Administratif* nr. 6/2001.

9. M.-L. Belu Magdo, *Exproprierea pentru cauză de utilitate publică și efectele exproprierii*, publicat în Revista de Drept comercial nr. 4/1995.

10. C. R. Mitroi, *Uzucapiunea imobiliară în Noul Cod de procedură civilă. Aplicabilitatea procedurii speciale uzucapiunilor începute sub imperiul vechiului Cod civil*, publicat la data de 10.06.2013 pe site-ul www.juridice.ro.

11. R. N. Petrescu, *Criterii de distingere între actele administrative de autoritate și actele de gestiune ale statului – Implicații pe planul contenciosului administrativ*, publicat în Revista „Dreptul” nr. 10/1992.

12. O. Podaru, *Actul civil unilateral vs. Actul administrativ – Reflecții asupra delegării către particulari a exercitiului puterii publice*, publicat în Revista Studia Universitatis Babeș-Bolyai – Iurisprudentia nr. 4/2013.

13. O. Podaru, *Noul Cod administrativ, între detalii și ansamblu. Câteva idei*, publicat în Revista „Dreptul” nr. 12/2016.

14. R. Rizoiu, *Când penalul ține în loc civilul. Despre soarta ipotecii în cazul desființării titlului*, publicat în „Actul juridic în Noul Cod civil. Probleme teoretice cu implicații practice”, coordonator M. Nicolae, Ed. Solomon, București, 2020.

15. C.S. Săraru, *Capacitatea autorităților de a încheia contracte administrative*, publicat în Revista „Dreptul” nr. 1/2010, p. 101.

16. V. Stoica, *Corelația dintre dreptul public și dreptul privat în reglementarea dreptului de proprietate publică în Codul Civil*, publicat în Revista Română de Drept Privat nr. 1/2012.

17. V. Stoica, *Domeniul de aplicare al procedurii privitoare la înscrierea drepturilor dobândite în temeiul uzucapiunii (art. 1050-1053 din Codul de procedură civilă)*, publicat în Revista Română de Drept Privat nr. 2/2016.

18. V. Stoica, *Dreptul material la acțiune în materia drepturilor reale principale*, publicat în Revista Română de Drept Privat nr. 4/2018.

III. Jurisprudență și practică judiciară

1. D.C.C. nr. 31 din 26 mai 1993 (M. Of. nr. 13 din 19 ianuarie 1994).
2. D.C.C. nr. 32 din 26 mai 1993 (M. Of. nr. 126 din 23 mai 1994).
3. D.C.C. nr. 49 din 29 septembrie 1993 (M. OF. nr. 126 din 23 mai 1994).
4. D.C.C. nr. 239 din 29 aprilie 2014, (M. Of. nr. 485 din 30 iunie 2014).
5. CSJ, dec. nr. 193 din 11 mai 1993 (ilegis.ro).
6. ÎCCJ, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 561 din 07 februarie 2014, nepublicată (www.scj.ro).
7. ÎCCJ, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 118 din 17 ianuarie 2019, nepublicată (www.scj.ro).
8. ÎCCJ, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 4738 din 16 decembrie 2008, nepublicată (www.scj.ro).
9. ÎCCJ, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 118 din 17 ianuarie 2019, nepublicată (www.scj.ro).
10. C.A. Galați, s. cont. adm. și fisc., dec. civ. 172 din 18 februarie 2021, nepublicată (ilegis.ro).
11. C.A. Iași, s. cont. adm. și fisc., dec. civ. 767 din 03 iunie 2021, nepublicată (ilegis.ro).
12. C.A. Timișoara, s. a II-a civilă, dec. civ. nr. 1481 din 19 septembrie 2012, nepublicată (ilegis.ro).
13. C.A. Timișoara, s. cont. adm. fisc., dec. civ. nr. 1286 din 15 decembrie 2020, nepublicată (ilegis.ro).
14. C.A. Timișoara, s. cont. adm. fisc., dec. civ. nr. 373 din 11 martie 2009, nepublicată (ilegis.ro).

15. Trib. București, s. civ., dec. nr. 1553 din 15 aprilie 2016, nepublicată (ilegis.ro).
16. Trib. Maramureș, s. cont. adm. și fisc., sent. civ. 1258 din 22 septembrie 2021, nepublicată (ilegis.ro).
17. Trib. Arad, s. cont. adm. și fisc., sent. civ. 578 din 13 iunie 2023, pronunțată în dosarul nr. 983/108/2023, rămasă definitivă prin dec. civ. 1192 din 07 decembrie 2023 a C.A. Timișoara, nepublicată.
18. Jud. Arad, s. civ., sent. civ. nr. 5263 din 26 noiembrie 2018, nepublicată (www.rolii.ro).
19. Jud. Sect. 1 București, s. civ., sent. nr. 23508 din 20 decembrie 2016, nepublicată (www.rolii.ro).
20. Cour de Cassation, s. a 3-a civ., 10 februarie 2004, solicitarea nr. 02-20.439 (www.legifrance.gouv.fr.).
21. Cour de Cassation, s. a 3-a civ., dec. din 25 februarie 2004, solicitarea nr. 02-18.081, (www.legifrance.gouv.fr.).
22. Cour Administrative d'Appel de Nancy, s. I, 26 noiembrie 2009, *Communaute de communes de la station des Rousses*, solicitarea nr. 09NC00188 (www.legifrance.gouv.fr.).
23. Cour administrative d'appel de Bordeaux, s. a II-a, 14 decembrie 1998, solicitarea nr. 96BX00430 (www.legifrance.gouv.fr.).
24. Conseil d'Etat, 25 septembrie 2009, *Municipiul Courtenay*, solicitarea nr. 298918 (www.legifrance.gouv.fr.).
25. Conseil d'État, 28 mai 1971, *Ville Nouvelle-Est*, disponibilă online la adresa <https://www.conseil-etat.fr/>.