CZU: 347.23:[342.6 + 352/354](498) **https://doi.org/10.59295/rpijn2025.17**

INOVAȚII JURIDICE PRIVIND MODALITĂȚILE DE EXERCITARE A DREPTULUI DE PROPRIETATE A STATULUI ȘI A UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV TERITORIALE

POPESCU Ramona Delia,
Universitatea din București,
doctor, conferențiar universitar,
Facultatea de Drept a Universității din București

SUMMARY

In this article we intend to analyze the legal innovations made by the ordinary legislator, concerning the ways of exercising the public or private property rights of the state or of the administrative territorial units: 1. innovations validated by the Constitutional Court; 2. innovations invalidated by the Constitutional Court 3. clearly unconstitutional legislative solutions in force not yet subject to constitutional review. The case law of the Court was also the starting point for the regulation by the ordinary legislator of new ways of exercising the public or private property rights of the state and the administrative-territorial units.

***Keywords*:** right of property, ways of exercising the right of property, constitutional review, property owners

Pornind de la dispozițiile constituționale în vigoare și analizând jurisprudența relevantă a Curții Constituționale în materia modalităților de exercitare a dreptului de proprietate aparținând statului sau unităților administrativ-teritoriale, prin prezentul articol ne propunem să analizăm inovațiile juridice realizate de legiuitorul ordinar, ce vizează modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică sau privată a statului sau a unităților administrativ teritoriale. Din analiza legislației și a jurisprudenței relevante am identificat trei situații distincte: 1. inovații validate de Curtea Constituțională în cadrul controlului de constituționalitate - delegare temporară a dreptului de administrare, transferul cu titlu gratuit a dreptului de proprietate asupra unui bun proprietate privată a statului, 2. inovații invalidate de către Curtea Constituțională – constituirea dreptului de administrare pentru bunuri proprietate publică a statului pentru autoritățile administrației publice locale, transferul prin lege *stricto sensu* de bunuri care nu fac obiectul exclusiv al proprietății publice a statului printr-o lege organică din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și constituirea dreptului de administrare în favoarea autorităților administrației publice locale, transferul pachetelor de acțiuni la societăți cu capital de stat din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, 3. soluții

legislative vădit neconstituționale aflate în dreptul pozitiv încă nesupuse controlului de constituționalitate – constituirea dreptului de superficie pe terenuri proprietate publică a statului, constituirea dreptului de închiriere a bunurilor proprietate publică cu titlu gratuit, darea în folosință cu titlu gratuit de bunuri aparţinând domeniului public al statului, prin protocol de predare-primire, instituţiilor din domeniul apărării, ordinii publice şi securităţii naţionale şi Autorității Vamale Române.

În cele ce urmează voi încerca să prezint regimul juridic al dreptului de proprietate asupra bunurilor ai căror titulari sunt statul sau unitățile administrativ-teritoriale, precizând în mod expres inovațiile juridice validate sau invalidate de Curtea Constituțională în domeniu.

1. Considerații generale privind dreptul de proprietate a statului și a unităților administrativ-teritoriale și transferul interdomenial

Dreptul de proprietate este un drept fundamental consacrat la nivel constituțional de art. 44 și 136 din Constituția României, acordându-i-se o mare importanță la momentul adoptării Constituției din 1991 având în vedere schimbarea regimului politic. Proprietatea este de două feluri: proprietate publică și proprietate privată și este reglementată atât la nivel constituțional, cât și la nivelul Codului Administrativ și Codului Civil. Atât proprietatea privată, cât și proprietatea publică sunt garantate și ocrotite prin lege după cum rezultă din art. 44 alin. (2) teza I și art. 136 alin. (2) din Constituție.

Conform art. 44 alin. (1) şi (2) din Constituţie, atât proprietatea privată a statului, cât şi cea a persoanelor fizice sau juridice de drept privat beneficiază de acelaşi regim juridic de drept privat. Aşadar, Constituţia nu instituie pentru stat un regim distinct şi privilegiat de protecţie specială a proprietăţii sale private în comparaţie cu proprietatea publică. Prin urmare, statul, prin autorităţile sale competente şi potrivit scopurilor sale de dezvoltare socioeconomică, are libertatea juridică de a dispune de această proprietate în limitele Constituţiei.[1] Astfel, Curtea apreciază, că, potrivit Constituției, proprietatea privată, indiferent de titular, este supusă aceluiași regim juridic de drept privat, fără să existe particularități pentru proprietatea privată a statului.

Pe de altă parte, la nivelul Codului administrativ se prevede la art. 362-364 că modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților

[1] A se vedea și Decizia nr. 139/2021.

administrativ teritoriale sunt aceleași ca și cele ale dreptului de proprietate publică, respectiv administrarea, concesiunea, închirierea și dreptul de folosință cu titlu gratuit, aceasta din urmă doar în cazul proprietății unităților administrativ-teritoriale. În plus, bunurile proprietate privată pot fi transmise și cu titlu oneros prin vânzarea prin licitaţie publică.

În ceea ce privește transferul bunurilor din domeniul privat al statului în domeniul privat al unităților administrativ teritoriale, în prezent acesta este reglementat de art. 358-360 din Codul administrativ, care stabilesc regimul juridic al acestui transfer. Transferul se realizează cu plata contravalorii bunului (plata contravalorii bunului aferentă valorii de inventar actualizate), prin act administrativ unilateral, la cererea titularilor expres menționați (autorități ale administrației publice locale sau a Guvernului).

Anterior reglementărilor din Codul administrativ nu exista posibilitatea de transfer a bunurilor din domeniul privat al statului sau unităților administrativ teritoriale, însă CCR în decizia nr. 1/2014 a statuat că bunurile proprietate privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale sunt supuse regulilor de drept comun, însă, dată fiind caracteristica statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale de a fi atât persoane juridice civile, cât şi subiecte de drept public, regimul juridic de drept comun al bunurilor din domeniul privat al acestora este marcat de elemente de drept public, fără să precizeze în concret care sunt aele elemente de drept public ce marchează dreptul de proprietate privată. Astfel, legiuitorul ordinar, respectiv Guvernul care a adoptat Codul administrativ prin ordonanță de urgență, a reglementat aceleași modalități de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale ca și pentru proprietatea publică, modalități validate de către Curte prin Decizia nr. 139/2021.

În ceea ce privește proprietatea publică, la art. 136 alin. (2) din Constituție sunt stabiliți titularii dreptului de proprietate publică, respectiv statul și unitățile administrativ-teritoriale, astfel cum sunt acestea delimitate de Legea nr. 2/1968[1].

[1] privind organizarea administrativa a teritoriului Republicii Socialiste Romania, publicată în 163 din 20 decembrie 1968. Totodată, potrivit art. 96 și următoarele din Codul administrativ, unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu, acestea identificându-se prin comune, orașe, municipii și județe. Autoritățile administrației publice din comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive, iar pentru județe, consiliul județean ca autoritate deliberativă și președintele consiliului județean, care reprezintă autoritatea executivă la nivelul județului.

Statul și unitățile administrativ teritoriale sunt, în același timp, titulari ai dreptului de proprietate privată, așa cum am menționat deja. Art. 136 alin (3) din Constituție stabilește că anumite bunuri constituie obiect exclusiv al proprietății publice prin efectul legii. Astfel, bogăţiile de interes public ale subsolului, spaţiul aerian, apele cu potenţial energetic valorificabil, de interes naţional, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, precum şi alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietăţii publice. Rezultă din aceste dispoziții constituționale că anumite bunuri fac obiectul exclusiv al dreptului de proprietate publică, fie a statului, fie a unităților administrativ-teritoriale potrivit textului constituțional sau ca urmare a unei legi organice[1]. Prin urmare, există bunuri care sunt obiect exclusiv al proprietății publice și bunuri care sunt obiect neexclusiv al proprietății publice.

În consecință, din aceste texte rezultă că sunt conturate trei regimuri juridice diferite cu privire la bunurile proprietate publică, după cum urmează: 1. bunuri obiect exclusiv al dreptului de proprietate publică ce sunt indicate în mod expres la nivel constituțional; 2. bunuri obiect exclusiv al dreptului de proprietate publică ce sunt indicate expres printr-o lege organică; 3. bunuri obiect neexclusiv al dreptului de proprietate publică.

Chiar dacă din textul constituțional al art. 136 alin. (3) nu rezultă că bunurile enumerate fac parte din proprietatea publică a statului analizând Anexa 2 din OUG nr. 57/2019 observăm că sunt enumerate bunurile care fac obiectul proprietății publice a statului, care sunt aceleași cu cele enumerate la nivel constituțional de dispoziția menționată. La Anexa 3 din Codul administrativ sunt enumerate bunurile care fac obiectul proprietății publice a județului, iar la Anexa nr. 4 bunurile care fac obiectul proprietății publice a comunei, orașului sau județului. Alte bunuri pot fi obiect al dreptului de proprietate publică întrucât sunt de uz sau interes public.

Codul administrativ la art.292 şi art.293 reglementează transferurile interdomeniale ale bunurilor proprietate publică, prevăzând că acestea se fac prin acte administrative - hotărâri ale Guvernului, la cererea consiliilor locale, judeţene sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, precum şi la cererea Guvernului, prin hotărâri ale consiliilor menţionate. Transferul interdomenial se stabileşte în

[1] Art. 859 din Codul civil conține prevederi corespondente.

funcţie de nevoile acestora, subsecvent transmiterii dreptului de proprietate publică constituindu-se şi dreptul de administrare cu privire la bunurile transferate.

În prezentul studiu vom încerca să identificăm inovațiile juridice formulate de legiuitorul ordinar în ceea ce privește reglementarea modalităților de exercitare a dreptului de proprietate a statului și a unităților administrativ teritoriale, fie proprietate publică, fie proprietate privată.

2. Reglementarea dreptului de proprietate la nivel infralegal în privința statului și unităților administrativ teritoriale

Dispozițiile constituționale privind dreptul de proprietate sunt detaliate la nivelul Codului civil – Legea nr. 287/2009 dar și al Codului administrativ- OUG nr. 57/2019.

Codul civil are titlul VI consacrat proprietății publice, care este definită la art. 858 ca fiind dreptul de proprietate ce aparţine statului sau unei unităţi administrativ-teritoriale asupra bunurilor care, prin natura lor sau prin declaraţia legii, sunt de uz ori de interes public, cu condiţia să fie dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege. Art. 859 face o delimitare a proprietății publice a statului sau a unităților administrativ teritoriale de proprietatea privată a acelorași titulari. Astfel, se face distincție între bunuri care fac obiectul exclusiv al proprietății publice și restul bunurilor care aparțin acestor titulari care pot face obiectul fie al proprietății publice, fie al proprietății private.

Conform art. 286 alin. (2) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele prevăzute în anexa nr. 2, precum şi din alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public național. Potrivit art. 286 alin. (3) și (4) din OUG nr. 57/2019 domeniul public al judeţului este alcătuit din bunurile prevăzute în anexa nr. 3, precum şi din alte bunuri de uz sau de interes public judeţean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului judeţean, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public naţional, iar domeniul public al comunei, al oraşului sau al municipiului este alcătuit din bunurile prevăzute în anexa nr. 4, precum şi din alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public naţional ori judeţean.

Prin urmare, analizând dispozițiile art. 136 alin. (2) din Constituție și ale art. 858 din Codul civil rezultă că numai statul și unitățile administrativ teritoriale pot fi titulari ai dreptului de proprietate publică.

Exercitarea dreptului de proprietate publică se poate face fie în mod direct, fie în mod indirect. Atributele dreptului de proprietate publică pot fi exercitate în mod direct de titularul dreptului prin autoritățile competente. Conform art. 287 din Codul administrativ în cazul bunurilor aparţinând domeniului public al statului statului, exercitarea se realizează de Guvern, prin ministerele de resort sau prin organele de specialitate ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului sau a ministerelor de resort, iar în cazul bunurilor aparţinând domeniului public al unităților administrativ-teritoriale exercitarea se realizează de către autorităţile deliberative ale administraţiei publice locale.

Teoretic, statul poate exercita în mod direct atributele dreptului de proprietate publică prin autoritatea publică competentă, respectiv Ministerul Finanțelor. De cele mai multe ori statul nu exercită însă în mod direct atributele dreptului de proprietate, aceste atribute fiind exercitate în mod indirect prin intermediul titularilor drepturilor reale sau de creanță (administrare, concesiune, folosință gratuită, închiriere), conform art. 297 din Codul administrativ. Aceeași este soluția și în cazul unităților administrativ-teritoriale. Autoritățile publice reprezintă persoane juridice de drept public care pot primi în administrare bunuri proprietate publică. In plus, exercitarea dreptului de proprietate publică poate fi realizată și de către alte persoane fizice sau juridice care pot primi în concesiune, ori pot închiria sau primi în folosință gratuită bunuri proprietate publică. Aceleași modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică, atât în cazul statului, cât și al unităților administrativ-teritoriale sunt prevăzute și de art. 861 alin. (3) din Codul civil.

Prin urmare, subiectele care exercită dreptul de proprietate publică pot fi persoanele juridice de drept public care pot primi în administrare astfel de bunuri și alte persoane juridice sau fizice care pot primi în concesiune, ori pot închiria sau primi în folosință gratuită asemenea bunuri.

Bunurile care fac obiectul proprietății publice sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile. Totodată, este de reținut că asupra bunurilor ce formează obiect al dreptului de proprietate publică nu se pot constitui dezmembrăminte ale dreptului de proprietate: uzufruct, uz, abitație, servitute sau superficie, specifice dreptului de proprietate privată.

În doctrină s-a subliniat că asupra aceluiași bun din domeniul public nu pot fi constituite, în mod simultan, mai multe drepturi reale ca modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică, astfel încât constituirea unui anumit drept real exclude posibilitatea constituirii simultane a unui alt drept real asupra aceluiași bun[1].

Domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale este alcătuit, potrivit art. 354 din Codul administrativ, din bunuri aflate în proprietatea lor şi care nu fac parte din domeniul public. Asupra acestor bunuri, statul sau unităţile administrativ-teritoriale au un drept de proprietate privată. În ceea ce privește regimul juridic al proprietăţii private a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale art. 355 din Codul administrativ prevede că bunurile care fac parte din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale se află în circuitul civil şi se supun regulilor prevăzute de Codul civil, dacă prin lege nu se prevede altfel.

Prin urmare, bunurile din domeniul privat sunt alienabile, prescriptibile şi sesizabile, aflându-se în circuitul civil, spre deosebire de bunurile din domeniul public care, în raport cu dispoziţiile art. 136 alin. (4) din Constituţie, sunt inalienabile așa cum deja am menționat.

3. Despre modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ teritoriale

În cele ce urmează vom analiza dispozițiile constituționale și legale privind modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică, precum și unele particularități ale acestor modalități validate de jurisprudența Curții Constituționale. În plus, vom semnala și alte soluții legislative promovate de legiuitorul ordinar care nu îndeplinesc exigențele consacrate la nivel constituțional cu privire la regimul juridic al dreptului de proprietate publică.

Potrivit art. 136 alin. (4) din Constituție bunurile proprietate publică pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituţiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică. Aceste dispoziții sunt detaliate de prevederile art. 297-353 din Codul administrativ, precum și de art. 866- 875 din Codul civil.

Rezultă astfel că modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică sunt: a) darea în administrare; b) concesionarea; c) închirierea; d) darea în folosinţă gratuită. Darea în administrare, concesionarea și darea în folosință gratuită sunt

[1] A se vedea STOICA, V. Drept civil. Drepturile reale principale, Ediția 2, București: Ed. C.H. Beck, 2021, p.206 și 218.

drepturi reale corespunzătoare proprietății publice, închirierea reprezentând un drept de creanță.

În cele ce urmează vom analiza particularitățile fiecăreia dintre modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică.

3.1. Constituirea dreptului de administrare

Din dispozițiile art. 136 alin. (4) teza a doua din Constituție și din art. 868 alin. (1) din Cod civil rezultă că titularii dreptului de administrare sunt regiile autonome și instituțiile publice. Inițial, sintagma regii autonome avea în considerare entitățile care au luat naștere ca urmare a reorganizării unităților economice de stat în temeiul Legii nr. 15/1990. Recent însă, în jurisprudența sa[1], Curtea a circumstanțiat semnificația sintagmei "regii autonome şi instituţii publice" din cuprinsul art. 136 alin. (4) din Constituţie, arătând că aceasta nu poate fi interpretată exclusiv literal, *ad litteram*, în special în contextul evoluţiilor vieţii socio-economice ulterioare anului 2003 (în acest sens relevant fiind, de exemplu, că multe dintre fostele regii autonome au fost reorganizate şi au devenit companii naţionale), ci trebuie avut în vedere spiritul legii, respectiv intenţia constituantului, aceea ca dreptul de administrare asupra proprietăţii publice să aparţină unei entităţi statale sau asupra căreia statul să poată deţină controlul. În doctrină, se apreciază că instituțiile publice sunt subiecte de drept public care sunt expresia juridică a diferitelor structuri ale puterilor statului, ale administrației publice centrale sau locale.

Într-o altă decizie[2], Curtea reţine că dreptul de administrare este un drept real corespunzător proprietăţii publice, inalienabil, insesizabil şi imprescriptibil, constituit de către titularul dreptului de proprietate publică în mod gratuit, asupra unui bun din domeniul public, în favoarea unei regii autonome sau instituţii publice.

Dreptul de administrare se constituie, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local, prin acte administrative cu caracter individual, de încredinţare a bunurilor proprietate publică regiilor autonome sau, după caz, autorităţilor administraţiei publice centrale sau locale şi altor instituţii publice de interes naţional,

[1] Decizia nr. 721 din 7 octombrie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1212 din 11 decembrie 2020.
[2] Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014.

judeţean sau local, autorităţile care îl constituie având şi dreptul de a controla modul în care este exercitat dreptul de administrare de către titularul său.

Curtea remarcă, cu titlu particular, şi faptul că dreptul de administrare conferă titularului atributele posesiei, folosinţei şi dispoziţiei, însă nu în mod necondiţionat, întocmai ca dreptul de proprietate, ci cu respectarea strictă a obligaţiilor prevăzute în actul de constituire, precum şi a limitelor materiale şi juridice ale bunului asupra căruia se constituie; de aici rezultă şi inopozabilitatea dreptului de administrare faţă de autorităţile publice care l-au constituit.

Actul de constituire a dreptului de administrare este un act de putere, un act administrativ cu caracter individual, și nu unul de natură civilă, contractuală. Dreptul de administrare are o natură juridică mixtă – natură administrativă între titularii dreptului de proprietate publică și titularii dreptului de administrare și natură civilă între titularii dreptului de administrare și celelalte subiecte de drept.

În primul rând, natura de drept administrativ face ca dreptul de administrare nu este opozabil titularului dreptului de proprietate publică, având în vedere că acest titular poate să îl revoce sau să ia alte măsuri de încetare prevăzute de lege. Revocarea se face fie în scopul redistribuirii bunului prin schimbarea titularului dreptului de administrare, fie în scopul schimbării formei juridice de exercitare a dreptului de proprietate publică asupra bunului din administrare în concesiune sau închiriere sau dare în folosință gratuită.

În al doilea rând, natura civilă a dreptului de administrare permite titularului dreptului de administrare să recurgă la mijloacele de apărare specifice dreptului civil.

Printr-o soluție legislativă inovatoare[1] supusă controlului de constituționalitate[2] și validată de către Curte, însă care nu a intrat în dreptul pozitiv, legiuitorul ordinar a reglementat o delegare temporară a dreptului de administrare asupra unor terenuri proprietate publică/privată a statului, care, de drept, aparţine C.N.A.I.R./C.N.C.F. C.F.R., către structuri aflate în subordinea acestor companii naţionale - foste regii autonome, dar care au în continuare capital integral sau majoritar de stat - pe o perioadă limitată de timp, determinată de durata implementării proiectului de

[1] https://cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=18377, legea se află în reexaminare la Senat ca urmare a Deciziei CCR care a declarat neconstituționale anumite dispoziții din lege pentru alte considerente.
[2] Decizia nr. 721/2020 precitată.

infrastructură rutieră/feroviară[1], Curtea arătând că această soluţie legislativă se circumscrie conceptului de descentralizare a procesului decizional al fondurilor europene şi de management al implementării proiectelor de infrastructură.

Curtea consideră că acest mecanism de transfer temporar al dreptului de administrare asupra proprietăţii publice nu este de natură să contravină prevederilor art. 136 alin. (4) din Constituţie, având în vedere că structurile teritoriale nu fac altceva decât să exercite temporar şi sub autoritatea administratorului de infrastructură rutieră/feroviară dreptul de administrare ce aparţine de drept acestuia din urmă, pe baza unui act juridic denumit protocol de implementare, încheiat între cele două părţi în acest scop. De asemenea, Curtea a calificat ca fiind acte administrative protocoalele de implementare respectiv de predare-primire prin care se deleagă temporar dreptul de administrare de la CNAIR/CNCF CFR către structuri aflate în subordinea acestor companii naționale. Curtea apreciază că în acest caz proprietatea publică nu poate fi afectată în substanţa sa prin exercitarea temporară a unui drept de administrare de către subunităţi ale companiilor naţionale de profil, în scopul exclusiv al implementării lucrărilor de infrastructură rutieră şi feroviară, lucrări care, la rândul lor, sunt de interes public - naţional, regional, judeţean sau local.

Având în vedere confirmarea pe fond a soluției legislative de constituire a unui drept de administrare temporară, în dreptul pozitiv produc efecte juridice mai multe reglementări din diferite domenii ce au în vedere instituirea unui astfel de drept de administrare temporară, mai întâi pentru proiecte de infrastructură la nivel național și ulterior pentru proiecte de infrastructură de interes local pe terenuri proprietate publică a statului - de ex. art. 3 alin. (3^3) din Legea apelor nr. 107/1996, Legea nr. 222/2024[2], aceasta din urmă constituind dreptul comun în materie de constituire a dreptului administrare temporară. În ceea ce privește soluția legislativă propusă de legea apelor constatăm că dreptul de administrare temporară se constituie în favoarea Administraţiei Naţionale "Apele Române", în vederea realizării investiţiilor de interes public naţional, care preia bunurile din domeniul public aflate în administrarea persoanelor juridice de drept public, pe bază de protocol. Față de soluția validată de instanța de contencios constituțional, constatăm inexistența unui raport juridic de

[1] proiecte de infrastructură de transport rutier de natura variantelor ocolitoare, drumurilor de legătură la drumurile naționale etc.

[2] privind unele reguli speciale pentru realizarea unor proiecte de interes național și local, precum și pentru exercitarea dreptului de administrare temporară a unor bunuri proprietate publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale necesare pentru aceste proiecte.

subordonare între ANAR și persoanele juridice de drept public în administrarea cărora se află de drept bunurile preluate și, totodată, mecanismul de preluare vizează un simplu protocol, care nu are natura juridică a unui act administrativ producător de efecte juridice, spre deosebire de protocolul de implementare căruia Curtea i-a recunoscut natura juridică de act administrativ (par. 148 din Decizia nr. 721/2020.)

3.2. Constituirea dreptului de concesiune

Normele juridice care reglementează dreptul de concesiune asupra bunurilor proprietate publică sunt cuprinse în Codul administrativ (art. 303 și următoarele), dar și de Codul civil (art. 871-873). Dreptul de concesiune este un drept real putând fi constituit atât asupra bunurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale, cât și asupra bunurilor proprietate privată a acestora, bunurile asupra cărora se constituie acest drept fiind bunuri de retur conform art. 324 alin. 5 lit. a) din Codul administrativ.

Potrivit art. 302 -303 din Codul administrativ bunurile care fac obiectul concesiunii sunt prevăzute prin lege sau sunt cele care prin natura lor pot fi exploatate în vederea culegerii de fructe naturale, civile sau industriale şi producte, iar concesiunea de bunuri proprietate publică presupune modalitatea prin care o autoritate publică, denumită concedent, transmite, pe o perioadă determinată, unei persoane, denumite concesionar, care acţionează pe riscul şi răspunderea sa, dreptul şi obligaţia de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevenţe. Astfel, acest drept şi obligaţie corelativă de exploatare a bunului în sensul arătat mai sus nu pot forma atributul unei persoane juridice de drept public.

Cu privire la natura juridică a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, prin Decizia nr. 800 din 18 noiembrie 2015[1], Curtea a reţinut că un contract de concesiune, care reprezintă un instrument juridic de punere în valoare a bunurilor din proprietatea statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale, va fi asimilat actului administrativ, în sensul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. În legătură cu natura juridică a acestor contracte, Curtea a constatat că acestea prezintă o dublă natură, în sensul că, pe lângă clauzele de natură contractuală, cuprind şi clauze de natură reglementară. Concesiunea este evident un act de gestiune a patrimoniului propriu al autorităţii publice concedente, şi nu un act de autoritate, esenţa concesiunii constând în administrarea de către un privat, pe risc propriu, a

[1] publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 130 din 19 februarie 2016,

patrimoniului public, în vederea eficientizării economice a acestuia. (...) Contractele administrative sunt acte juridice bilaterale, cu caracter oneros, constând într-un acord de voinţă între o autoritate publică şi un particular, dar fiind vorba despre acte supuse unui regim de drept public, caracterizat prin preeminenţa interesului public, părţile trebuie să accepte clauze reglementare, stabilite prin lege sau prin alte acte normative, emise în limitele legii. Astfel, autoritatea publică poate modifica sau rezilia unilateral contractul când atare măsură este impusă de interesul public, când particularul nu-şi execută obligaţiile contractuale, în mod culpabil, sau când executarea contractului devine prea împovărătoare pentru particular". Prin urmare, contractul de concesiune este un contract *intuitu personae* ce nu poate fi transmis și care conferă titularului său, în mod temporar, atributele posesiei, folosinței și dispoziției. Si, în plus, art. 310 alin. (3) lit. d) din Codul administrativ interzice subconcesionarea bunului concesionat. Din aceste considerente rezultă că poate avea calitatea de concesionar doar un particular, iar nu autoritățile publice centrale sau locale.

În doctrină[1] s-a subliniat că dreptul de concesiune se întemeiază direct pe dreptul de proprietate publică, iar nu pe dreptul de administrare, încheierea contractului de concesiune de către ministere, organe de specialitate ale administrației publice centrale sau instituții publice de interes local nu presupune existența unui drept de administrare în patrimoniul acestor autorități publice. Astfel, s-a subliniat că dreptul de administrare nu cuprinde dispoziția juridică, titularul său neputând constitui în mod direct un drept de concesiune. Constituirea dreptului de concesiune se face, de regulă, prin licitație publică în condițiile art. 312, și, ca excepție, prin negociere directă, conform art. 315 din Codul administrativ.

Titularul dreptului de concesiune nu are prerogativa dispoziției juridice asupra bunurilor concesionate, întrucât el nu poate înstrăina și nici greva bunul dat în concesiune sau după caz bunurile destinate ori rezultate din realizarea concesiunii și care trebuie, potrivit legii sau actului constitutiv, să fie predate concedentului, la încetarea, din orice motive, a concesiunii.

În practica instituțională au existat situații în care s-a pus problema ca administratorul bunurilor proprietate publică (Administrația Națională Apele Române) să concesioneze terenuri aparținând domeniului public al statului, aflate în

[1] STOICA, V., op.cit., pag. 213.

administrarea sa, chiar dacă dreptul de concesiune se întemeiază direct pe dreptul de proprietate publică, iar nu pe dreptul de administrare. În opinia noastră, dreptul de administrare nu cuprinde dispoziția juridică, astfel încât titularul său nu poate constitui, în mod direct, un drept de concesiune. Totodată, așa cum am menționat mai sus, dat fiind că dreptul de administrare și dreptul de concesiune sunt drepturi reale, ele nu pot fi exercitate simultan asupra aceluiași bun.

În Legea nr. 268/2001, contrar prevederilor constituționale şi legale privind modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică a statului se realizează o dezmembrare a dreptului de proprietate publică în sensul instituirii prin art. 4 lit. j) din Legea nr. 268/2001 a dreptului de superficie pe terenurile agricole având clasele de calitate IV şi V, pe terenurile degradate/neproductive, pe terenurile având categoria de folosinţă curţi-construcţii, inclusiv canale, aflate în domeniul public al statului român, dacă nu afectează uzul şi interesul public naţional, şi în domeniul privat al statului român către persoane juridice de drept public şi către autorităţile administraţiei publice locale şi centrale, în scopul producerii de energie electrică din surse regenerabile în vederea implementării de proiecte de infrastructură cu finanţare din fonduri externe nerambursabile. Dreptul de superficie se constituie cu titlu oneros, pe bază de convenţie, în condiţii financiare aprobate de Comitetul de privatizare, concesionare şi arendare la propunerea Agenţiei Domeniilor Statului.

3.3. Darea în folosință cu titlu gratuit

Precizăm că, în ceea ce privește dreptul real de folosință gratuită, art. 136 alin. (4) din Constituție prevede că acesta se poate constitui doar în favoarea „instituțiilor de utilitate publică”, fără să existe o limitare în ceea ce privește natura bunului, respectiv mobil sau imobil. Deși art. 874 alin. (1) din Legea nr.287/2009 privind Codul Civil nu stipulează în mod expres, calitatea persoanelor juridice în favoarea cărora se constituie dreptul real de folosință cu titlu gratuit rezultă în mod indubitabil din sintagma ”instituții de utilitate publică”, căci, din punct de vedere juridic, este evidentă diferența între ”instituții publice” și ”instituții de utilitate publică”[1], cele două noțiuni neputând fi confundate, întrucât ele se referă la categorii distincte de persoane juridice.

[1] A se vedea definiția dată noțiunii de „utilitate publică” prin art. 38[1] din OG nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații: „În sensul prezentei ordonanțe, prin utilitate publică se înțelege orice activitate care se desfășoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități.” De asemenea, potrivit art. 5 lit. aa) din Codul administrativ instituția de utilitate publică - persoana juridică de drept privat care, potrivit legii, a obținut statut de utilitate publică.

Rezultă că dreptul real de folosință gratuită asupra bunurilor proprietate publică se poate constitui doar în favoarea persoanelor juridice de drept privat[1], iar nu și în favoarea persoanelor juridice de drept public, întrucât acestea din urmă (instituții publice) au vocație la constituirea în favoarea lor prin acte juridice de drept administrativ, în cadrul unor raporturi de subordonare, tot în mod gratuit, a dreptului real de administrare[2]. De asemenea, dreptul de folosință cu titlu gratuit nu se poate constitui în favoarea regiilor autonome, care pot primi bunuri în administrare și nici în favoarea persoanelor fizice, acesta fiind un drept specific persoanelor juridice.

Dreptul de folosință cu titlu gratuit se constituie la solicitarea unei instituții de utilitate publică printr-un act unilateral cu caracter administrativ, constituirea sa neavând caracter contractual. Dreptul de folosință cu titu gratuit este un drept real, cu titlu gratuit și cu caracter temporar, ce are ca obiect bunuri proprietate publică a statului sau a unităților administrativ teritoriale și ca beneficiari numai instituțiile de utilitate publică astfel cum sunt definite de lege. Legea nu precizează însă durata aproximativă a dreptului real de folosință cu titlu gratuit. El este un drept incesibil, întrucât nu poate fi transmis nici cu titlu oneros, nici cu titlu gratuit unei alte persoane. Titularul dreptului nu poate să închirieze sau să cedeze, cu titlu de creanță, folosința bunului care constituie obiectul dreptului său real. Acest drept real se constituie pe temeiul dreptului de proprietate publică, ca modalitate de exercitare a acestuia, cu caracter *intuitu personae*.

In ceea ce privește constituirea sa, dreptul de folosință cu titlu gratuit se naște prin acte ale autorităților publice ce au conținutul prevăzut de art. 349 din Codul administrativ.

3.4. Închirierea

Închirierea nu dă naștere unui drept real, ci unui drept de creanță, această modalitate fiind reglementată de art. 332-348 din Codul administrativ. Potrivit art. 332 contractul de închiriere a unui bun proprietate publică se încheie de către autoritățile prevăzute la art. 287 sau de către titularul dreptului de administrare, după caz, cu orice persoană fizică sau juridică, română sau străină. Închirierea se aprobă prin act administrativ, respectiv HG, HCL, HCGMB sau HCJ după caz, în contractul de închiriere urmând să fie prevăzute clauze care să asigure exploatarea bunului închiriat potrivit specificului acestuia, conținutul actului administrativ de aprobare fiind stabilit

[1] Care îndeplinesc și condiția de a fi de utilitate publică
[2] A se vedea în acest sens STOICA, V., op.cit., p.217.

la art. 333 alin. (2). Închirierea bunurilor proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale se face pe bază de licitație publică. Titularul dreptului de închiriere are obligația să plătească chiria, în avans, în cuantumul și la termenele stabilite prin contract, sumele urmând să constituie venit la bugetul de stat sau la bugetul local.

4. Despre modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale

În ceea ce privește modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată, acestea sunt prevăzute de art. 362 din Codul administrativ care face o diferențiere între titularii dreptului de proprietate privată, respectiv statul sau unitățile administrativ teritoriale. Astfel, modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului sunt administrarea, concesiunea și închirierea, pe bunurile proprietate privată a unităților administrativ teritoriale putând fi constituită și folosința gratuită, pe termen limitat în favoarea anumitor entități clar delimitate: instituţii publice, persoane juridice fără scop lucrativ, care desfăşoară activitate de binefacere sau de utilitate publică, ori servicii publice. În plus, alin. (3) al aceluiași articol prevede că dispoziţiile privind darea în administrare, concesionarea, închirierea şi darea în folosinţă gratuită a bunurilor aparţinând domeniului public al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale se aplică în mod corespunzător.

Într-o decizie relevantă (DCC nr. 1/2014), analizând o obiecție de neconstituționalitate, Curtea Constitutională constată că textele supuse controlului acreditează existenţa unei identităţi de tratament juridic între dreptul de proprietate publică şi privată a statului în ceea ce priveşte constituirea unui drept real de administrare. Însă, de esenţa dreptului real de administrare, astfel cum acesta este consacrat prin art. 136 alin. (4) din Constituţie, precum şi prin art. 861 alin. (3), art. 866 şi art. 867-870 din Codul civil, este faptul că acesta se constituie doar asupra bunurilor proprietate publică, în timp ce bunurile proprietate privată a statului urmează regimul juridic comun al proprietăţii private. Așa cum am menționat, în aceeași decizie, Curtea a arătat că regimul juridic de drept comun al bunurilor din domeniul privat al acestor titulari este marcat de elemente de drept public.

Ulterior acestei decizii, în Codul administrativ la art. 362, legiuitorul ordinar a reglementat posibilitatea constituirii dreptului real de administrare asupra bunurilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, trecând peste soluția oferită de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și absolutizând

modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată similar cu cele ale dreptului de proprietate publică pentru acești titulari.

În plus față de aceste modalități de exercitare a dreptului de proprietate privată consacrate la nivel legislativ, o modalitate nouă a fost validată de CCR în jurisprudența sa, respectiv transmiterea cu titlu gratuit a dreptului de proprietate asupra unui bun proprietate privată a statului.

Astfel, Curtea reţine că transmiterea dreptului de proprietate privată a statului către o terţă entitate prin vânzare este reglementată în Codul administrativ. Acest act normativ nu stabileşte toate modalităţile de înstrăinare a acestor bunuri, fiind la latitudinea legiuitorului să adopte acte normative speciale prin care să reglementeze punctual transmiterea dreptului de proprietate a statului şi prin alte modalităţi de înstrăinare. Transmiterea unui bun imobil cu titlu gratuit în proprietatea unei entităţi private este un act de dispoziţie şi de putere, astfel că, prin definiţie, îi revine Parlamentului decizia de oportunitate, în virtutea competenţei sale generale de legiferare, prevăzută în art. 61 din Constituţie.[1] În consecință, transferul gratuit al bunurilor proprietate privată a statului se poate realiza prin lege, în condiţiile art. 44, 47 şi 135 din Constituţie, având în vedere obligaţia constituţională a statului de a lua măsurile de dezvoltare economică şi de creare a cadrului favorabil valorificării factorilor de producţie, sub condiţia reglementării unor garanţii necesare şi suficiente pentru ducerea la îndeplinire a scopului urmărit.

În privința transferului bunurilor din proprietatea privată a statului, Curtea a invalidat soluțiile legislative de transfer cu titlu gratuit a pachetelor de acțiuni ale unor companii naționale din proprietatea privată a statului în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale. Astfel, în Decizia nr. 574/2014 Curtea a constatat neconstituționalitatea transmiterii cu titlu gratuit a dreptului de proprietate al statului asupra unui pachet de acţiuni deţinute la Compania Naţională "Administraţia Porturilor Maritime" - S.A. Constanţa către Consiliul Local al Municipiului Constanţa[2],

[1] A se vedea Decizia nr. 139 din 3 martie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 302 din 25 martie 2021.

[2] A se vedea și Decizia nr. 724/2020 privind transferul, cu titlu gratuit, al pachetului de acțiuni deținut de stat la Societatea Națională "Aeroportul Internațional Timișoara - Traian Vuia" - S.A. din proprietatea privată a statului și din administrarea Ministerului Transportului în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Județean Timiș și, respectiv, în proprietatea privată și în administrarea Consiliului Local al Municipiului Timișoara.

întrucât încalcă dreptul de proprietate privată reglementat de art. 44 alin. (1) teza întâi şi alin. (2) teza întâi din Constituţie, respectiv principiul autonomiei locale.

Soluția este în dezacord cu principiul esenţial al modalităţii de diminuare a participaţiei statului în economie, respectiv acela al vânzării acţiunilor la cel mai bun preţ obţinut, în vederea promovării intereselor generale ale societăţii, ceea ce contravine dispoziţiilor art. 44 alin. (1) teza întâi şi alin. (2) teza întâi, precum şi art. 135 alin. (2) lit. b) din Constituţie. Totodată, Curtea reține că vânzarea de acţiuni sau trecerea cu titlu gratuit a acestora în proprietatea privată a unei unităţi administrativ-teritoriale, cum este şi cazul de faţă, reprezintă un act de dispoziţie cu privire la capitalul social al societăţii, care nu ţine de competenţa de legiferare a Parlamentului, ci de cea de administrare a bunurilor proprietate publică/privată a statului, care aparţine, în mod exclusiv, Guvernului.

Precizăm că, în prezent, în Codul administrativ în art. 358-360 este reglementat transferul cu titlu oneros al bunurilor din domeniul privat al statului în domeniul privat al unității administrativ-teritoriale și invers, urmare deciziilor pronunțate de către Curte care subliniat posibilitatea de a reglementa, printr-o lege-cadru, regulile, procedurile şi condiţiile în care Guvernul să poată realiza un transfer cu titlu oneros către unităţile administrativ- teritoriale a bunurilor aflate în proprietatea privată a statului.

5. Recente soluții legislative vădit neconstituționale

Recent, prin OUG nr. 107/2024[1] au fost prevăzute în legislație două modalități de exercitare a dreptului de proprietate publică vădit neconstituționale. Una dintre aceste soluții este prevăzută de art. LI din ordonanță, respectiv constituirea dreptului de închiriere a bunurilor proprietate publică, cu titlu gratuit, de către titularul dreptului de administrare în favoarea operatorilor publici de comunicaţii, autorităţilor naţionale şi instituţiilor publice autorizate să opereze asemenea sisteme, precum şi operatorilor de radiodifuziune şi televiziune, beneficiari ai licenţelor eliberate de Consiliul Naţional al Audiovizualului. Față de soluția menționată, precizăm că închirierea nu se mai decide prin act administrativ al Guvernului, ci se lasă la latitudinea conducătorilor autorităților care au în administrare astfel de bunuri în baza unei proceduri specifice ce se aprobă de către titularul dreptului de administrare, ceea ce naște incertitudine

[1] pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare în domeniul gestionării creanțelor bugetare și a deficitului bugetar pentru bugetul general consolidat al României în anul 2024, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

în aplicare, fiecare administrator putând să stabilească proceduri specifice. De asemenea, închirierea se stabilește cu titlu gratuit contrar naturii juridice a contractului de închiriere care este cu titlu oneros. În realitate, se constituie un comodat care nu reprezintă o modalitate de exercitare a dreptului de proprietate publică prevăzută la nivel constituțional.

O a doua modalitate reglementată de art. LII este darea în folosință cu titlu gratuit de bunuri aparţinând domeniului public al statului, prin protocol de predare-primire, instituţiilor din domeniul apărării, ordinii publice şi securităţii naţionale şi Autorității Vamale Române. Subliniem vădita neconstituționalitate a soluției legislative propuse pentru considerentele ce urmează.

Pe de o parte, nu se mai face constituirea dreptului de dare în folosință cu titlu gratuit prin act administrativ cu caracter individual de autoritate, ci se recurge la un protocol de predare-primire care va stabili condițiile pentru constituirea dreptului, fără să mai existe posibilitatea contestării în instanță a actului administrativ, dat fiind că acest protocol reprezintă modalitatea practică de preluare a unor imobile. Pe de altă parte, se constituie dreptul de folosință cu titlu gratuit în favoarea unor institutii publice care sunt persoane juridice de drept public și care pot primi bunuri în administrare tot cu titlu gratuit și nu în favoarea unor institutii de utilitate publică, persoane juridice de drept privat, contrar prevederilor constituționale ale art. 136. Mai mult, doar anumite instituții publice pot primi în folosință gratuită și anume doar cele din domeniul apărării, ordinii publice și securității naționale și Autoritatea Vamală Română.