

O PRIVIRE CRITICĂ ASUPRA DISPOZIȚIILOR CONSTITUȚIONALE PRIVIND PROPRIETATEA PUBLICĂ

A CRITICAL OVERVIEW OF CONSTITUTIONAL PROVISIONS CONCERNING PUBLIC PROPERTY

Gheorghe GUTU, dr. lector. univ.,
Universitatea de Stat din Moldova

Abstract: There are now in Republic of Moldova two forms of property: public and private property. The state protects property. Public property belongs to the state or administrative-territorial units. Lands may belong to public or private domain. The assets that belong to public domain are: inalienable, indefeasible and imperceptible.

Cuvinte-cheie: *proprietate publică, bunuri, domeniu public, inalienabilitate, protecția proprietății publice*

Proprietatea publică are un fundament constituțional: **art.127 alin. (3) și (4)** din Constituție. Au astfel rang constituțional trei idei în materia proprietății publice:

I. prima, că ea nu poate aparține decât *statului* sau *dezmembrămintelor sale teritoriale* (unităților administrative);

II. a doua, că anumite bunuri fac obiectul exclusiv al proprietății publice (în special fiind vorba despre resursele naționale);

III. a treia, deși legiuitorul nu o prevede expres pentru proprietatea publică, statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

Din denumirea art.127 („Proprietatea”) – termen cu conotație economică, spre deosebire de sintagma juridică **drept de proprietate** -, precum și din situarea textului în Titlul IV „Economia națională și finanțele publice”, transpare intenția legiuitorului de a conferi acestui articol valoarea de sediu general, cu accent pe dimensiunea economică a proprietății, în comparație cu art.46 din Constituție („Dreptul de proprietate privată și protecția acestuia”), care îndeplinește rolul de sediu special al reglementării proprietății private. Mai menționăm și art.9 din Constituție („Principiile fundamentale privind proprietatea”), care în coroborare cu conținutul art.127 ne permit să distingem dispoziții cu valoare de principiu referitoare la: tipologia dreptului de proprietate; subiectele dreptului de proprietate publică; obiectul dreptului de proprietate publică; protecția dreptului de proprietate publică; protecția dreptului de proprietate privată.

Sub aspectul tehnicii legislative, este evidentă inadvertența [1, p.1293] dintre denumirea marginală a art.127 și conținutul său; astfel, în timp ce termenul ales pentru titlul articolului sugerează o viziune generală și, totodată, economică asupra proprietății, în conținutul său se regăsesc reguli constituționale guvernând deopotrivă regimul dreptului de proprietate privată și publică. Probabil, legiuitorul a urmărit să rămână fidel unei reglementări sistematizate a materiei proprietății, în sensul că art.9 referitor la principiile fundamentale privind proprietatea să facă parte din Titlul I „Principii generale”, art.46 referitor la dreptul de proprietate privată și protecția acestuia să facă parte din Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”, iar art.127, privind proprietatea în general, să facă parte din Titlul IV „Economia națională și finanțele publice”.

Ne-am dori ca la o ulterioară revizuire a Constituției, legiuitorul constituant să revadă aceste trei articole, astfel încât, conținutul art.9 să fie absorbit de art.127, în partea ce ține de tipologia dreptului de proprietate, și totodată, art.127 să fie completat cu o normă de rang constituțional privind inalienabilitatea bunurilor proprietate publică (din moment ce inalienabilitatea bunurilor proprietate publică ar fi prevăzută de Constituție, aceasta ar însemna că orice lege prin care s-ar înfrânge acest caracter juridic ar fi neconstituțională).

Problema stabilirii unui criteriu cu privire la **divizarea proprietății** în proprietate publică și proprietate privată a generat numeroase contradicții. Astfel, raportat la prevederile constituționale s-a susținut într-o primă opinie că proprietatea este publică sau privată, **în raport de titularul acesteia**. Această opinie se bazează pe prevederile articolului 127, alin.2, care precizează că “statul garantează realizarea dreptului de proprietate **în formele solicitate de titular**, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății”. O a doua opinie arată că dispozițiile normei constituționale, care împart proprietatea în publică și privată, nu au în vedere criteriul titularului dreptului de proprietate ci iau în considerare **regimul juridic diferit al bunurilor care fac obiectul uneia sau alteia dintre formele de proprietate**. Discursul și analiza acestor opinii, nelipsite de controverse și de dileme fac tot mai mult necesară dezbaterea lor în forumuri științifice, confruntarea argumentelor reprezentând premisa configurării soluțiilor așteptate.

Statul ocrotește proprietatea și garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății. Ca și oricare drept subiectiv și dreptul de proprietate publică, este apărat prin garanții reglementate de diverse ramuri de drept, subliniind în acest fel, importanța pe care acesta o are în viața socială a comunității.

Ocrotirea și garantarea dreptului de proprietate publică au la bază dispozițiile art. 9 și 127 din Constituția Republicii Moldova, dispoziții constituționale reflectate în reglementările cuprinse în legile adoptate în materie de proprietate publică precum și în deciziile Curții Constituționale de verificare a constituționalității

legilor. După cum a fost apreciat și în literatura juridică, deși Constituția nu definește proprietatea privată, aceasta înseamnă, pe cale de consecință, că proprietatea care nu este publică, este privată, întrucât acestea sunt singurele forme de proprietate recunoscute, clasificarea fiind *summa divisio* [2, p.79].

Delimitarea între proprietatea publică și proprietatea privată se face de către Constituția Republicii Moldova prin intermediul articolului 9 alineatul 1: “proprietatea este publică și privată (...)” și art. 127 alin. 3, care prevede că proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. Dezvoltând, putem spune că în cazul în care proprietatea publică aparține statului aceasta este o **proprietate publică de interes național** și respectiv, când aparține unităților administrativ-teritoriale, este o **proprietate publică de interes local**, după caz (raional, municipal, orașenesc, sătesc sau comunal). Constituția nu se oprește doar la a defini proprietatea publică, ci prin prevederile articolului 127 alin. 4 evidențiază și bunurile care formează exclusiv obiect al proprietății publice. Acestea sunt următoarele: *bogățiile de orice natură ale subsolului; spațiul aerian; apele și pădurile folosite în interes public; resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental; căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege.*

Așadar, regimul constituțional al **ocrotirii și garantării proprietății**, presupune, pe de o parte, o atitudine generală de ocrotire din partea statului față de orice formă de proprietate, deci și față de proprietatea publică, indiferent de titular, iar pe de altă parte, o garantare a dreptului de proprietate, ale cărei conținut și limite, se stabilesc prin lege [3, p.69].

Întrucât menirea unei legi organice constă în a detalia prevederile și principiile constituționale, în materie de proprietate publică de-a lungul anilor de independență, au fost adoptate un șir de acte normative care au ca obiect de reglementare, proprietatea publică, atât a statului cât și a colectivităților locale. Legea nr.523/1999 [4], conține un capitol dedicat garanțiilor și apărării proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale. Astfel, conform art. 10, în Republica Moldova, dreptul de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, este recunoscut și **apărat** de lege. Totodată, statul **garantează** condiții juridice pentru exercitarea dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale egale condițiilor juridice de exercitare a dreptului la orice altă formă de proprietate. Nimeni nu are dreptul să retragă în mod forțat patrimoniul proprietarului public, cu excepția cazurilor prevăzute de legislația în vigoare, precum și să ceară comasarea bunurilor acestuia cu bunurile altui proprietar.

Proprietatea publică este **ocrotită** prin conferirea prin norme de drept public a unui regim juridic de excepție, caracterizat prin inalienabilitate, imprescriptibilitate și insesizabilitate, rezultat al scoaterii acestor bunuri în afara circuitului comun. Încălcarea acestui regim juridic specific, constituit prin norme juridice

imperative, deschide calea acțiunii în constatarea nulității absolute a actelor respective [5, p.125]. În acest sens, art.11 alin.2 al Legii nr.523/1999 cât și art.5 alin.7 al Legii nr.29/2018 [6] statuează: actele juridice, civile și administrative, încheiate cu încălcarea prevederilor stipulate la articolele respective, *sunt lovite de nulitate absolută*. Sunt, astfel, lovite de nulitate absolută acele acte juridice prin care s-ar înstrăina bunuri proprietate publică sau s-ar constitui garanții reale asupra acestora, actele de urmărire silită a unor asemenea bunuri, precum cele de constituire a unor servituți convenționale, dacă acestea sunt incompatibile cu uzul sau interesul public căruia sunt destinate bunurile respective.

La fel, constituie o *garanție de apărare a proprietății publice și înregistrarea de stat* a acesteia, la oficiile cadastrale teritoriale. În acest sens, conform art. 1 al Legii nr.1543/1998 [7], domeniul de aplicare al acesteia își manifestă efectele asupra modului de creare și de ținere a cadastrului bunurilor imobile, prin care se asigură recunoașterea publică a dreptului de proprietate și a altor drepturi patrimoniale asupra bunurilor imobile, *ocrotirea* de către stat a acestor drepturi, susținerea sistemului de impozitare și a pieței imobiliare. Or, înregistrarea de stat a dreptului de proprietate (deci și al proprietății publice), se face în scopul: a) asigurării controlului de stat asupra contractelor și altor acte juridice cu terenurile, transmiterii drepturilor de la o persoană la alta în procesul circuitului juridic al terenurilor; b) constituirii unui *cadru juridic adecvat de apărare* a drepturilor persoanelor fizice și juridice asupra terenurilor; c) asigurarea transparenței informației despre terenuri și drepturile asupra lor, precum și liberul acces al persoanelor fizice și juridice la datele cadastrului bunurilor imobile despre toate drepturile înregistrate asupra terenurilor și altor bunuri imobile.

Chiar dacă există garanții ale dreptului de proprietate publică în diverse ramuri ale dreptului, cele mai multiple sunt garanțiile reglementate de dreptul civil. Din punct de vedere al dreptului civil, mijloacele de apărare a dreptului de proprietate au fost definite ca fiind *totalitatea acțiunilor în justiție prin care titularul dreptului solicită instanței de judecată să pronunțe hotărâri în scopul de a înlătura orice atingere sau încălcare a dreptului său, fie ca acțiuni prin care proprietarul tinde să înlătore atingerile aduse dreptului său și să ajungă la restabilirea lui*.

Doctrina a clasificat mijloacele de apărare a dreptului de proprietate în două categorii:

- mijloace juridice nespecifice de apărare a dreptului de proprietate;
- mijloace juridice specifice de apărare a dreptului de proprietate.

Mijloacele juridice nespecifice, denumite și *indirecte*, sunt acele mijloace care au ca obiectiv principal, apărarea unui drept de creanță, care ia naștere și se realizează pe temeiul dreptului de proprietate. Apărând un drept de creanță, care se întemeiază pe dreptul de proprietate, în final se ajunge la apărarea dreptului

de proprietate. Intră în această categorie: acțiunile născute din contracte, în legătură cu executarea lor, cu răspunderea pentru neexecutare, acțiuni în repararea prejudiciilor cauzate prin fapte ilicite, acțiuni rezultate din îmbogățirea fără justă cauză precum și acțiunile în anularea sau nulitatea actelor juridice.

Mijloacele juridice specifice, denumite și *directe*, sunt acele mijloace care au ca obiectiv principal, apărarea dreptului de proprietate sau a altui drept real. Acțiunile reale, ca mijloace directe de apărare a dreptului de proprietate, au fost clasificate la rândul lor, în două categorii: acțiuni petitorii și acțiuni posesorii [8, p.301].

Acțiunile petitorii, sunt acele acțiuni prin exercitarea cărora se tinde la apărarea dreptului de proprietate sau a altui drept real și numai titularul dreptului real încălcat sau contestat, poate fi reclamant într-o acțiune petitorie. Intră în această categorie de acțiuni – acțiunea în grănițuire, acțiunea în prestație tabulară, acțiunea negatorie, acțiunea confesorie și acțiunea în revendicare.

Acțiunile posesorii sunt acele acțiuni prin exercitarea cărora se tinde la apărarea sau redobândirea unui fapt material, acel al posesiei, fără a se pune în discuție dreptul de proprietate al posesorului [9, p.379-380].

Datorită acestor definiții, rezultă și diferențele dintre aceste două categorii de acțiuni. Dacă *acțiunile posesorii* tind la apărarea unei stări de fapt – posesia, fără a se pune în discuție dreptul de proprietate, *acțiunile petitorii*, sunt cele care apără dreptul de proprietate. Diferențe există și sub aspect probatoriu, pentru că în cazul *acțiunilor posesorii*, proba este ușor de făcut întrucât posesia este o stare de fapt, în schimb, *acțiunile petitorii*, pentru a fi probate, trebuie dovedit dreptul real.

Din aceste rațiuni, vom concluziona că **apărarea dreptului de proprietate publică** se realizează prin intermediul acțiunilor petitorii și anume prin acțiunea în revendicare. Codul Civil al **Republicii Moldova**, nu conține dispoziții exprese nici chiar norme de trimitere privind apărarea dreptului de proprietate publică, ca în cazul legislației civile române. Totuși, rezultând din faptul că potrivit art.471, bunurile pot aparține domeniului public or domeniului privat, acestea formând proprietatea acestor entități, acțiunea în revendicare reprezintă un mecanism de apărare și pentru proprietatea publică. În acest sens, acțiunea în revendicare poate fi formulată de titularul dreptului de proprietate publică. Prin prisma legislației Republicii Moldova, în cazul colectivității locale, reprezentarea va fi asigurată de către consiliile raionale, Consiliul General al municipiului Chișinău, Adunarea Populară a Unității Teritorial Autonome Găgăuzia sau de către consiliile locale, așa cum este prevăzut la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 523/1999. Referitor la dovada dreptului de proprietate publică, aceasta trebuie făcută conform normelor de drept comun.

Acțiunea în revendicare a bunurilor proprietate publică este imprescriptibilă extintiv, indiferent dacă bunul este mobil sau imobil, iar în acest sens, nu există excepții. Mai mult ca atât, acțiunea în revendicare nu poate fi paralizată de invo-

care a uzucapiunii, în cazul bunurilor imobile, sau de invocare a posesiei de bună-credință, în cazul bunurilor mobile.

Facem totodată și specificarea că, chiar dacă instituția proprietății publice poate fi tratată interdisciplinar, apărarea dreptului de proprietate publică este o instituție de drept civil.

Proprietatea publică aparține statului și unităților administrativ-teritoriale. În calitate de subiecte ale dreptului public, statul și unitățile administrativ-teritoriale, în scopul realizării funcțiilor sale de bază: *de protecție, legislativă, economică*, sunt deținători ai unor împuterniciri și competențe deosebite, superioare celorlalte subiecte ale raporturilor de drept. Iar în calitate de subiecte de drept privat, ele participă pe picior de egalitate la raporturi juridice cu alte subiecte de drept, fără a se distinge printr-o poziție și competență privilegiată [10, p.9-10].

Pentru a participa în raporturile juridice cu caracter patrimonial, ca și orice subiect de drept, statul și unitățile administrativ-teritoriale dispun de anumite bunuri. Inițial, vom spune că termenul de **“bun”** în literatura de specialitate [11, p.35] are două accepțiuni: **în sens restrâns**, sunt bunuri numai lucrurile care pot fi obiecte de drepturi și obligații patrimoniale, iar **în sens larg**, bunuri se consideră de asemenea drepturile și acțiunile patrimoniale - obiecte nemateriale. De asemenea, în doctrină [12, p.27], noțiunea de bunuri, în sens larg, este folosită ca sinonim al noțiunii de activ al patrimoniului, ceea ce este justificat numai pentru cazurile când termenul de “bun” vizează un anumit patrimoniu ce aparține unui subiect concret. În alte cazuri, considerăm că termenii de activ și bun nu sunt identici, deoarece există bunuri care nu aparțin nimănui (de exemplu: bunuri vacante sau fără stăpân) și nu pot fi incluse ca activ în vreun patrimoniu.

Astfel, ansamblul bunurilor - elementele active ale patrimoniului care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale - pe parcursul evoluției doctrinei juridice, au fost denumite domeniu, iar bunurile înseși - bunuri domeniiale [13, p.45-47].

Conform accepțiunii actuale, atât statul cât și unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public care au o dublă calitate: participanți ai raporturilor de drept public și de drept privat. Însă, în vederea realizării atribuțiilor și pentru a participa la raporturile juridice amintite, ambii trebuie să dispună de un anumit patrimoniu.

Prin urmare reținem că nici un alt subiect de drept nu poate fi titular al dreptului de proprietate publică și poate avea cel mult drepturi derivate din acesta cum ar fi dreptul de administrare, singurii titulari ai dreptului de proprietate publică putând fi statul și unitățile administrativ-teritoriale. Totodată, aceștia, exercită prerogativele conferite de acest drept nu în mod discreționar, ci în limitele și în condițiile prevăzute de lege, cu referiri la prevederile care reglementează regimul proprietății publice.

Conform legislației Republicii Moldova, în proprietatea unităților administrativ-teritoriale pot fi următoarele categorii de bunuri: terenurile pe care sunt amplasate construcții de interes public local; clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul local și primăria, precum și instituțiile publice de interes local – bibliotecile, muzeele, spitalele, policlinicile; piețele publice, rețelele stradale, parcurile publice; monumentele de interes public local; terenurile ocupate de păduri, lacuri, zone de protecție și zone sanitare de interes local; obiecte acvatice situate integral pe teritoriul unității administrativ-teritoriale, conform Codului Apelor (art.2/3); bunurile întreprinderilor și instituțiilor locale bugetare cu caracter social-cultural, de învățământ, de ocrotire a sănătății și de cultură (inclusiv informația tehnico-științifică, tehnologică și de altă natură).

Analizând conținutul material al domeniului - totalitatea bunurilor menționate mai sus și care aparțin unităților administrativ-teritoriale - se constată că există deosebiri esențiale între diferite categorii de bunuri în ce privește natura și modul lor de administrare, destinația, utilizarea și modul de înstrăinare. În acest sens, unele bunuri servesc tuturor și sunt de o importanță generală, (de exemplu: râurile, piețele, drumurile, teatrele, porturile, templele, zidurile cetății) [14, p.112], altele sunt bunuri pe care statul și unitățile administrativ-teritoriale le posedă și le administrează ca niște particulari, producându-i venituri pe care le pot înstrăina după regulile dreptului comun și care, în principiu, nu se deosebesc cu nimic de bunurile proprietate privată [15, p.25-26].

De asemenea, trebuie de menționat că atât pentru legislație, cât și pentru doctrina juridică din Republica Moldova, noțiunea de **domeniu public** constituie o novațiune care până în prezent, cu anumite excepții [16], nu posedă o fundamentare teoretică și reglementare normativă suficientă. Analiza situației actuale din domeniul reglementării raporturilor patrimoniale ale subiecților de drept public, permite a constata că discuțiile în jurul noțiunii de domeniu public sunt foarte utile și prezintă un interes nu numai teoretic, dar mai ales practic, pentru că domeniul public este supus unui regim juridic deosebit de cel aplicabil domeniului privat.

Legiuitorul constituant, din punct de vedere al determinării sferei proprietății publice, prevede expres că un bun proprietate publică nu se poate afla decât fie în proprietatea statului fie în cea a unităților administrativ-teritoriale. Observăm deci că, criteriul implicit de distincție între bunurile care vor constitui sfera proprietății statului și cele care se vor include în sfera proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale îl reprezintă cel al interesului bunului respectiv, adică **interesul public**.

La alin.4 art.127 din Constituția R.M., regăsim folosite următoarele **tehnic** (prevederi): **a)** determinarea expresă a categoriei bunurilor respective: este vorba despre spațiul aerian, căile de comunicație etc.; **b)** precizarea genului, urmând

să-i revină legiuitorului organic, misiunea de a determina specia – nu regăsim înșiruite căile terestre, aeriene, navale etc., or orice mijloc care primește destinația de cale de comunicație, se circumscrie sferei bunurilor domeniului public; **c)** folosirea „interesului public” ca și criteriu determinant pentru apartenența la domeniul public: „*apele și pădurile ce pot fi folosite în interes public*”; **d)** norma de trimitere la o lege organică, prin intermediul căreia să se poată lărgi sfera bunurilor proprietății publice: „*precum și alte bunuri stabilite de lege*”. Observăm că art.127 al.4 din Constituția R.M., vorbește doar de lege, fără a preciza despre ce fel de lege este vorba, caracterul organic al acesteia rezultând din coroborarea art.127 al.4 cu art.72 al.3 lit.i) din Constituția R.M., și anume, prin lege organică se reglementează „...*regimul juridic general al proprietății*”.

În baza celor relatate, reținem că textul constituțional nu epuizează sfera bunurilor proprietății publice, enumerarea având caracter exemplificativ și nu limitativ; criteriul generic a fost preferat de legiuitor, deoarece el îngăduie pentru viitor posibilitatea cuprinderii a cât mai multe bunuri, care pot fi considerate ca „specii” și care lărgesc sfera acestor bunuri.

Referințe bibliografice:

1. *Constituția României, Comentarii pe articole*, coordonatori I. Moraru, E.S. Tănăsescu. București. Editura C.H. Beck, 2008
2. Ion Filipescu. *Drept civil, dreptul de proprietate și alte drepturi reale*. București. Editura Actami, 1996
3. Virginia Vedinaș, Alexandru Sorin Ciobanu, *Reguli de protecție domeniială aplicabile unor bunuri proprietate privată*. București. Editura Lumina Lex, 2001
4. *Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale*, nr. 523/999, M.O. nr.124-125 din 11.11.1999
5. Emil Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor*. București. Editura C.H. Beck, 2007
6. *Legea privind delimitarea proprietății publice*, nr. 29/2018, M.O. nr. 142-148 din 04.05.2018
7. *Legea cadastrului bunurilor imobile*, nr.1543/1998, M.O. nr. 44-46 din 21.05.1998, cu modificările și completările ulterioare
8. Corneliu Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale în reglementarea noului Cod civil*. București. Editura Hamangiu, 2013
9. Ioan Săbău-Pop, *Drept civil. Drepturi reale*. Cluj-Napoca. Editura Accent, 2001
10. Emil Bălan, *Domeniul administrativ*. București. Editura Lumina Lex, 1998

11. Ion Dogaru, S. Cercel, *Teoria generală a drepturilor reale*. București. Editura ALL Beck, 2001
12. Ioan Adam, *Drept civil. Drepturile reale*. București. Editura ALL BECK, 2002
13. Liviu Giurgiu, *Domeniul public. Repere juridice*. București. Editura Tehnica, 1997
14. Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ*. București. Universitatea Independentă Dimitrie Cantemir, 1992
15. Puținele deosebiri care există în acest sens, țin de faptul că bunurile date aparțin unor subiecți speciali, deosebiți: statul și unitățile administrativ-teritoriale, Viorel Furdui, Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale în contextul descentralizării și consolidării autonomiei locale, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), Chișinău. Editura Arc, 2014
16. *Codul civil al Republicii Moldova*, nr.1107/2002, publicat la 01.03.2019, M.O. nr.66-75