

LBRIS

We know
books

Cătălina Georgeta Dinu

Contracte administrative



Editura C.H. Beck
București 2023

Cuprins

Abrevieri.....	IX
Introducere.....	XI
Capitolul I. Domeniul public	1
Secțiunea 1. Domeniul public și dreptul de proprietate publică.....	1
§1. Apariția conceptului de <i>domeniu public</i> . Teorii în dreptul francez.....	1
§2. Teorii privind domeniul public în dreptul românesc	2
§3. Cadrul legal care reglementează domeniul public	3
§4. Reglementarea domeniului public în Codul civil	5
§5. Sfera domeniului public. Clasificare.....	6
§6. Sediul materiei în context european.....	8
Secțiunea a 2-a. Interesul public, criteriu esențial al contractelor administrative.....	9
§1. Aspecte preliminare.....	9
§2. Bunuri proprietate publică și bunuri de interes public	9
§3. Reglementarea legală a interesului public	10
§4. Clasificarea interesului public	11
4.1. Interes public și interes general. Interes public și interes de utilitate publică	11
Secțiunea a 3-a. Criteriile de domencialitate publică.....	13
§1. Mijloace juridice de constituire a domeniului public.....	15
§2. Inalienabilitatea bunurilor care aparțin domeniului public.....	17
§3. Dezafectarea bunurilor din domeniul public	18
§4. Servituțiile legale.....	20
§5. Valorificarea bunurilor din domeniul public.....	21
§6. Inventarierea și publicitatea bunurilor proprietate publică	22
Capitolul II. Contractul de concesiune a bunurilor proprietate publică.....	25
Secțiunea 1. Contractele administrative – considerații generale	25
Secțiunea a 2-a. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Aspecte relevante	26
Secțiunea a 3-a. Contractul de concesiune a bunurilor proprietate publică.....	28
§1. Definiție	28
§2. Caracterele juridice ale contractului de concesiune de bunuri proprietate publică	30
§3. Obiectul contractului de concesiune de bunuri proprietate publică	32
§4. Drepturile și obligațiile concedentului	33
§5. Drepturile și obligațiile concesionarului	35
§6. Încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică	37
6.1. Modalități de încetare a contractului de concesiune.....	37
Secțiunea a 4-a. Teoria impreviziunii în contractele administrative	39

Secțiunea a 5-a. Concesiunea forestieră, specie a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică	40
Capitolul III. Contractul de concesiune a lucrărilor	43
Secțiunea 1. Precizări preliminare	43
Secțiunea a 2-a. Lucrarea publică. Definiția noțiunii de <i>lucrare publică</i>	44
Secțiunea a 3-a. Contractul de concesiune de lucrări. Noțiune	45
Secțiunea a 4-a. Elementele contractului de concesiune	47
Secțiunea a 5-a. Subiectele contractului de concesiune de lucrări	47
Secțiunea a 6-a. Riscul, criteriu principal de delimitare a contractului de concesiune de lucrări	49
Secțiunea a 7-a. Principiile contractului de concesiune de lucrări	53
§1. Principiul concurenței	53
§2. Principiul transparenței	54
§3. Principiul echilibrului economic al concesiunii	55
Secțiunea a 8-a. Obiectul contractului de concesiune de lucrări	56
Secțiunea a 9-a. Modificarea contractului de concesiune de lucrări	56
Secțiunea a 10-a. Încetarea contractului de concesiune a lucrărilor	60
§1. Forța majoră	61
§2. Teoria impreviziunii	61
Capitolul IV. Alte categorii de contracte administrative	62
Secțiunea 1. Trăsăturile contractului administrativ	62
Secțiunea a 2-a. Alte aspecte	63
Secțiunea a 3-a. Contractul de achiziție publică	64
§1. Definiția contractului de achiziții publice	64
§2. Criteriul riscului	64
§3. Contractul de concesiune, contractul de achiziție publică și parteneriatul public-privat	64
3.1. Aspecte comune	64
3.2. Jurisprudență relevantă	67
Secțiunea a 4-a. Parteneriatul public-privat	69
§1. Cadru legal	69
§2. Definiție. Clasificare. Caracteristici	70
§3. Delimitarea de alte contracte	72
§4. Parteneriatul public-privat în context european	73
Secțiunea a 5-a. Contractele mixte	74
Secțiunea a 6-a. Procedura de atribuire a contractului de concesiune de lucrări	75
Secțiunea a 7-a. Durata concesiunii	79
Secțiunea a 8-a. Împărțirea pe loturi	80
Capitolul V. Contractul de concesiune de servicii	82
Secțiunea 1. Serviciul public	82
§1. Noțiunea de <i>serviciu public</i>	82
§2. Criterii de identificare a serviciului public	82
§3. Clasificări ale serviciului public	83
3.1. Serviciul universal	83
3.2. Serviciul de interes general	83

3.3. Servicii sociale de interes general.....	84
3.4. Servicii publice exceptate de la aplicarea Legii nr. 100/2016	86
3.5. Serviciile comunitare de utilitate publică	86
3.6. Serviciul public de salubritate a localităților	87
Secțiunea a 2-a. Principiile de funcționare a serviciului public.....	88
§1. Principiul liberei administrări	88
§2. Principiul concurenței	89
§3. Principiul continuității serviciului public.....	90
§4. Principiul adaptării serviciului public	91
§5. Principiul subsidiarității	91
§6. Principiul proporționalității.....	92
Secțiunea a 3-a. Cadrul legal al contractului de concesiune de servicii	92
§1. Sediul materiei la nivel național. Definiție	92
§2. Sediul materiei la nivel european	93
Secțiunea a 4-a. Natura juridică a contractului de concesiune de servicii	94
Secțiunea a 5-a. Caracterele juridice ale contractului de concesiune de servicii	96
§1. Părțile contractante	96
§2. Obiectul.....	97
§3. Clauza exorbitantă.....	98
Secțiunea a 6-a. Drepturile și obligațiile concesionarului	98
Secțiunea a 7-a. Drepturile și obligațiile concedentului	99
Secțiunea a 8-a. Redevența.....	99
Secțiunea a 9-a. Subcontractarea	100
Secțiunea a 10-a. Riscul exploatării în contractul de concesiune de servicii	101
Secțiunea a 11-a. Modificarea contractului de concesiune de servicii	102
Secțiunea a 12-a. Modalități de încetare a contractului de concesiune de servicii.....	104
Secțiunea a 13-a. Bunurile concesiunii	108
Secțiunea a 14-a. Raportul dintre contractul de concesiune de servicii și contractul de concesiune de lucrări	109
Secțiunea a 15-a. Alte contracte administrative al căror obiect este serviciul public.....	109
§1. Contractul de delegare a gestiunii serviciului public	109
§2. Contractele sectoriale.....	110
Capitolul VI. Contractele <i>in-house</i>.....	113
Capitolul VII. Închirierea bunurilor din domeniul public.....	115
Secțiunea 1. Aspecte generale	115
Secțiunea a 2-a. Părțile contractului de închiriere	115
Secțiunea a 3-a. Procedură	116
Secțiunea a 4-a. Încheierea contractului de închiriere.....	116
Secțiunea a 5-a. Drepturi și obligații	117
Secțiunea a 6-a. Închirierea și concesiunea bunurilor din domeniul privat.....	117
Capitolul VIII. Modul de soluționare a litigiilor privind contractele administrative.....	119

Capitolul IX. Contractul de concesiune petrolieră și contractul

de concesiune minieră.....	123
Secțiunea 1. Regimul juridic al resurselor naturale.....	123
Secțiunea a 2-a. Regimul juridic aplicabil concesiunii petroliere și miniere.....	129
§1. Precizări preliminare.....	129
§2. Licența în curs de aprobare.....	131
Secțiunea a 3-a. Natura juridică a contractului de concesiune petrolieră și a concesiunii minere.....	132
Secțiunea a 4-a. Dreptul de exploatare. Riscul.....	135
Secțiunea a 5-a. Redistribuirea riscului contractual	136
Secțiunea a 6-a. Forma și durata concesiunii petroliere și a concesiunii miniere	139
Secțiunea a 7-a. Redevența.....	141
Secțiunea a 8-a. Încetarea contractului. Situații de neexecutare a contractului.....	143
Secțiunea a 9-a. Competența jurisdicțională	145
Anexe	147
Anexa nr. 1. Matricea preliminară de repartitie a riscurilor de proiect. Lista generală de referință a riscurilor pentru un proiect de concesiune de lucrări (Normele metodologice din 2016 de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii din Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii).....	147
Anexa nr. 2. (O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ) Lista cuprinzând unele bunuri care aparțin domeniului public al statului.....	154
Anexa nr. 3. (O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ) Lista cuprinzând unele bunuri care aparțin domeniului public al județului	156
Anexa nr. 4. (O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ) Lista cuprinzând unele bunuri care aparțin domeniului public al comunei, al orașului sau al municipiului	157
Anexa nr. 5. H.G. nr. 486/2023 privind transmiterea unui imobil din domeniul public al statului și administrarea Ministerului Finanțelor în domeniul public al municipiului Brașov, județul Brașov.....	158
Anexa nr. 6. Datele de identificare ale imobilului proprietate a statului, care trece din domeniul public al statului și administrarea Ministerului Finanțelor în domeniul public al municipiului Brașov, județul Brașov	159
Bibliografie selectivă.....	161

Capitolul I Domeniul public

Secțiunea 1. Domeniul public și dreptul de proprietate publică

§1. Apariția conceptului de *domeniu public*. Teorii în dreptul francez

Drepturile reale administrative au fost reglementate din necesitatea identificării unor modalități de valorificare a bunurilor supuse inalienabilității, lipsite de posibilitatea juridică a apropiierii. Natura juridică a acestor drepturi, dar și a contractelor care le conțin este conturată de specificul dreptului administrativ, pentru a cărui înțelegere este necesar mai întâi să ne aplecăm asupra distincției dintre domeniul public și domeniul privat.

Originile noțiunii de *proprietate publică* se regăsesc în dreptul roman¹, fiind reluată și dezvoltată în dreptul francez prin teoria domeniialității².

Așadar, **teoria interesului general**, susținută de autorii clasici ai doctrinei franceze precum Maurice Hauriou, Roger Bonnard³ și, respectiv, **teoria serviciului public**, promovată de Leon Duguit⁴ au avut un rol determinant în privința acestei delimitări dintre domeniul public și domeniul privat.

Potrivit primei teorii menționate, *domeniul administrativ este împărțit în două categorii: domeniul public și domeniul privat*⁵, domeniul public fiind afectat interesului general. Întrucât bunurile domeniului public urmează un regim exorbitant dreptului comun, acestea sunt considerate inalienabile și imprescriptibile, iar, ca urmare, drepturile care se exercită asupra bunurilor domeniului public se desprind din dreptului de proprietate, în scopul utilizării economice a resurselor naturale, de exemplu.

Potrivit celei de-a doua teorii, *teoria serviciului public*, fundamentul însuși al domeniialității publice este ideea de afectare la un serviciu public⁶. Pe de altă parte, însă, deși domeniul privat nu este supus unui cadru legal special, întrucât se consi-

¹ E. Molcuț, *Drept roman*, Casa de Editură și Presă „Șansa” S.R.L., București, 1993, p. 114-115; C. Juguștru, *Domeniul public, domeniul privat*, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 2001, p. 142-143.

² Pentru detalii cu privire la istoricul concesiunii, A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 221-224; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 152-155; E. Bălan, *Introducere în studiul domeniialității*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 2-3.

³ Pentru detalii, M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, Sirey, Paris, 1927; R. Bonnard, *Précis de droit administratif*; R. Pichon, R. Durand-Anzias, *Administrateurs*, 2^{ème} ed., 1940.

⁴ Pentru detalii, L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, vol. III, P.U.F., Paris, 1923.

⁵ E. Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 355.

⁶ L. Giurgiu, *Considerații în legătură cu domeniul public*, în *Dreptul nr. 8/1995*, p. 34-42.

dera că bunurile care îl formează nu sunt afectate folosinței generale, uzului tuturor, considerăm că nu se poate trasa o demarcație atât de clară folosind acest criteriu. Și aceasta întrucât, deseori, și bunurile aparținente domeniului privat deservește un serviciu public.

A nu se confunda inalienabilitatea, care permite administrației să fie titulara dreptului de proprietate asupra domeniului public (*res publicae*), cu indispensabilitatea (*res communes* – aer, apă, soare). Henry Berthélémy susținea teza imposibilității juridice de apropiere a bunurilor din domeniul public.

Așadar, doctrina a recunoscut administrației un drept de proprietate asupra domeniului public, tocmai în temeiul inalienabilității sale și a adoptării *criteriului afectării uzului tuturor*.

§2. Teorii privind domeniul public în dreptul românesc

În doctrina românească s-a conturat *teoria serviciului public*, conform căreia domeniul public conține toate bunurile afectate unui serviciu public¹, iar interesul public general este subsumat noțiunii de serviciu public, ca element esențial al acestuia.

Cea de-a doua teorie, *teoria interesului general*, reprezenta faptul că bunurile din domeniul public sunt afectate unui *interes general* căruia îi corespunde un „regim juridic special exorbitant”². Așa a rezultat natura juridică administrativă a contractului de concesiune a bunurilor din domeniul public, tocmai având în vedere interesul general întotdeauna prioritar față de interesul privat al concesionarului³.

Odată cu instaurarea regimului socialist și apoi a celui comunist, distincția dintre domeniul public și domeniul privat dispare, considerându-se că toate aceste bunuri sunt bunuri ale întregului popor și se constituie în *forma proprietății de stat* potrivit art. 5-7 din Constituția R.P.R. din 1948 și art. 6 din Constituția R.P.R. din 1952⁴. Această formă a continuat să coexiste cu proprietatea cooperatistă, ca singure forme de proprietate și după abrogarea Constituției din 1952 și intrarea în vigoare a Constituției Republicii Socialiste România în anul 1965⁵. „*Proprietății de stat îi corespundea un drept real de administrare directă, exercitat ca dezmembrământ al dreptului de proprietate de întreprinderile și instituțiile de stat*”⁶.

¹ C. Rarincescu, *Drept administrativ*, Ed. Emil Stănescu, București, 1926-1927, p. 143.

² E. Diti Tarangul, op. cit., p. 359; P. Negulescu, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 2-a, Ed. Gutenberg, București, 1906, p. 305.

³ E. Diti Tarangul, op. cit., p. 368; P. Negulescu, op. cit., 1906, p. 282; P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Gutenberg, București, 1903-1904, p. 14.

⁴ Constituția Republicii Populare Române (R.P.R.) (M.Of. nr. 87bis din 13 aprilie 1948) și Constituția R.P.R. din 1952 (B.Of. nr. 1 din 27 septembrie 1952). Constituția R.P.R. din 1952 este modificată și apoi abrogată de Constituția Republicii Socialiste Române din 1965 în data de 8 aprilie 1974.

⁵ Constituția Republicii Socialiste România (R.S.R.) din 1965 (B.Of. nr. 1 din 21 august 1965) și modificată și republicată în mai multe rânduri, în anii 1968, 1971 și 1974.

⁶ C. Jugastru, op. cit., p. 44.

Odată ce regimul comunist a fost înlăturat, teoriile consolidate în perioada interbelică în doctrina românească s-au reafirmat firesc, odată cu adoptarea cadrului legal necesar și cu abrogarea legislației de inspirație socialistă.

În perioada postdecembristă, *existența distincției dintre domeniul public și domeniul privat* a devenit incontestabilă.

§3. Cadrul legal care reglementează domeniul public

În cele ce urmează, vom enumera, exemplificativ, cele mai relevante acte normative care reglementează aspecte privind proprietatea publică și domeniul public, fără a dori să realizăm o inventariere exhaustivă a acestora.

A. Reglementări anterioare Constituției României din 1991

1. Prima reglementare care a reafirmat în perioada postdecembristă existența domeniului public și a domeniului privat a fost **Legea fondului funciar nr. 18/1991**¹.

- Potrivit art. 4 alin. (4) din această lege, „*terenurile din domeniul public sunt cele afectate unei utilități publice*”, ceea ce a determinat doctrina să reafirme apartenența bunurilor din domeniul public criteriului „*afecțiunii la serviciul public*”².

- Potrivit art. 18 alin. (3) din Legea nr. 18/1991, republicată, „*Terenurile neatribuite, rămase la dispoziția comisiei, sau din domeniul privat al statului, din aceeași localitate sau din alte localități, se pot restitui, la cerere, în condițiile legii, foștilor proprietari sau moștenitorilor acestora care au fost înscrși în anexele privind despăgubirile la regulamentele de aplicare a legilor fondurilor funciar*” (s.n.).

2. Ulterior, prin intrarea în vigoare a **Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare**³ a fost reglementată concesiunea terenurilor aparținând domeniului privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale destinate executării de construcții.

3. **Legea administrației publice locale nr. 69/1991**, care reglementa concesiunea bunurilor din domeniul public și privat⁴.

B. Reglementări legale postconstituționale

1. Art. 136 alin. (1) din Constituția României, republicată, reglementează existența a două forme de proprietate – *proprietatea publică și proprietatea privată*, iar concesiunea este raportată doar la proprietatea publică.

¹ Legea nr. 18/1991 (M.Of. nr. 37 din 20 februarie 1991) a fost republicată în anul 1998 (M.Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998) și a suferit numeroase modificări și completări, fiind în vigoare și în prezent.

² L. *Frențescu*, Noțiunile de domeniu public și domeniu privat al statului. Conținut și regim juridic, în Dreptul nr. 10-11/1993, p. 42; L. *Giurgiu*, loc. cit., p. 38.

³ M.Of. nr. 163 din 7 august 1991, legea a suferit numeroase modificări și a fost republicată în anul 1997 și apoi în anul 2004.

⁴ M.Of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991, republicată în anul 1996 (M.Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996) și apoi abrogată prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001.

Proprietatea publică a fost reglementată la nivel constituțional odată cu intrarea în vigoare a Constituției din 1991, iar art. 135 alin. (4)-(5) readuce în actualitate expresia „proprietate publică”. Astfel, conform art. 135 alin. (5) din Constituția României, în forma inițială, „bogățiile de orice natură ale subsolului, căile de comunicație, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil și acelea ce pot fi folosite în interes public, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice”.

Ulterior revizuirii Constituției României în anul 2003, art. 135 devine art. 136, care prin alin. (3) menține prevederile anterioare cu privire la obiectul exclusiv al proprietății publice, însă restrânge sfera bunurilor enumerate expres, iar sintagma „*bogățiile de orice natură ale subsolului*” este înlocuită cu sintagma „*bogățiile de interes public ale subsolului*”.

2. Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică¹ reglementează situațiile și condițiile în care 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 pot fi expropriate. Odată expropriate, aceste bunuri sunt transmise în domeniul public de interes local, județean sau național, după caz.

3. Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia² a reglementat concesiunea bunurilor din domeniul public și a realizat, astfel, „transpunerea” dispozițiilor constituționale ale art. 135 din Constituția României.

4. Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor³ a fost prima lege dedicată exclusiv concesiunii în spațiul românesc, reglementând ulterior modificările aduse prin Legea nr. 528/2004, prin art. 1 lit. c), atât concesiunea bunurilor proprietate publică, cât și a bunurilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

5. O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii⁴.

¹ M.Of. nr. 139 din 2 iunie 1994. Legea nr. 33/1994 a fost republicată în temeiul Legii nr. 71/2011 de punere în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (M.Of. nr. 472 din 5 iulie 2011).

² M.Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998. Legea nr. 213/1998 a fost modificată de Legea nr. 71/2011 de punere în aplicare a Codului civil, începând cu 1 octombrie 2011 și de O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ. A fost schimbat și titlul legii, devenit în prezent Legea privind bunurile proprietate publică, potrivit art. 89 din Legea nr. 71/2011. În prezent, doar art. 6 al legii a rămas în vigoare.

³ Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor a fost publicată în M.Of. nr. 459 din 30 noiembrie 1998, fiind modificată prin Legea nr. 528/2004 și ulterior abrogată, prin art. 305 din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

⁴ M.Of. nr. 418 din 15 mai 2006. O.U.G. nr. 34/2006 a fost primul act normativ care a transpus primele două directive ale UE, și anume, Directiva 2004/18/CE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de lucrări, de furnizare și de servicii și Directiva 2004/17/CE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții de către entitățile care operează în sectoarele apă, energie, transport și servicii poștale.

6. O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică¹.

Cele două ordonanțe au fost urmate de normele metodologice de aplicare:

- **H.G. nr. 925/2006** pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii²;

- **H.G. nr. 168/2007** pentru aprobarea normele metodologice din 14 februarie 2007 de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică³.

Actele normative enumerate au reglementat, în mod firesc, și aspecte care vizează contractele administrative, iar în ceea ce privește contractul de concesiune de bunuri, deși preponderent a fost reglementată concesiunea bunurilor din domeniul public (de exemplu, prin **O.U.G. nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura**, aprobată cu modificări prin Legea nr. 317/2009⁴ sau Codul silvic⁵), și concesiunea bunurilor din domeniul privat a rămas obiect de reglementare, însă mai restrâns (de exemplu, **Legea nr. 13/2007 a energiei electrice**⁶).

7. **Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local**⁷.

8. **Codul civil român din 2009.**

§4. Reglementarea domeniului public în Codul civil

La data de 1 octombrie 2011 a intrat în vigoare **Codul civil român din 2009** (în continuare, Codul civil român)⁸, care a preluat o bună parte a dispozițiilor Legii nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, care au fost, așadar, abrogate.

Astfel, regimul juridic al proprietății publice, precum și drepturile reale derivate, sunt reglementate în Titlul VI intitulat *Proprietatea publică* (art. 858-875). Aceste reglementări se referă la următoarele aspecte: definirea dreptului de proprietate publică, caracterele și efectele sale juridice, drepturile reale corespunzătoare, limitele legale ale dreptului de proprietate publică.

Fără discuții că toate aceste instituții juridice rămân în sfera dreptului administrativ, însă considerăm că demersul legiuitorului de a include noțiuni de bază referitoare la proprietatea publică în Codul civil, într-o perioadă în care Codul adminis-

¹ M.Of. nr. 569 din 30 iunie 2006, abrogată de O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

² M.Of. nr. 625 din 20 iulie 2006.

³ M.Of. nr. 146 din 28 februarie 2007.

⁴ M.Of. nr. 708 din 21 octombrie 2009.

⁵ Legea nr. 46/2008 privind Codul silvic, republicată (M.Of. nr. 238 din 27 martie 2008).

⁶ M.Of. nr. 51 din 23 ianuarie 2007; a fost abrogată prin Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012.

⁷ M.Of. nr. 853 din 20 decembrie 2010.

⁸ Legea nr. 287/2009 privind Codul civil a fost publicată în M.Of. nr. 511 din 24 iulie 2009 și a fost republicată în M.Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

trativ nu era reglementat, este justificat, în pofida unor critici provenite din doctrina dreptului administrativ. În sensul celor afirmate anterior, arătăm că, astfel, legiuitorul a realizat reglementarea sub aceeași cupolă, a *tuturor drepturilor patrimoniale referitoare la proprietate*¹.

Mai mult, raportul juridic care se poate naște, de exemplu, între titularul dreptului de concesiune (concesionar) și un terț față de contractul de concesiune, comportă o *natură civilă*, acestuia din urmă nefiindu-i opozabile prevederile din contractul administrativ la care nu este parte.

În aceeași idee, menționăm că în art. 873 C.civ. este reglementat că apărarea dreptului de concesiune de către concesionar se face sub forma unei acțiuni confesorii care este specifică dezmembrămintelor dreptului de proprietate privată². *Raporturile juridice dintre părțile contractante ale contractului administrativ, procedurile prealabile care trebuie respectate și alte aspecte specifice contractelor administrative nu sunt reglementate de Codul civil, ci de Codul administrativ și de legislația specială în domeniu. Vom reveni cu detalii asupra acestei teme.*

Nu în ultimul rând, precizăm că din dispozițiile art. 554 alin. (2) C.civ. rezultă că reglementările referitoare la proprietatea publică se aplică cu prioritate față de cele referitoare la proprietatea privată. Normele care reglementează proprietatea privată sunt subsidiare când în cauză este vorba despre proprietatea publică: „*Dacă prin lege nu se prevede altfel, dispozițiile aplicabile dreptului de proprietate privată se aplică și dreptului de proprietate publică, însă numai în măsura în care sunt compatibile cu acesta din urmă*”.

Așadar, Codul civil român nu cuprinde decât aspecte de ordin principial, care reglementează instituția juridică a proprietății publice. Contractele administrative sunt reglementate în Codul civil doar din perspectiva obiectului acestora.

Pentru prima dată în legislația românească, reglementări care au ca obiect proprietatea publică sunt transpuse într-un cadru legal codificat, ceea ce îl face mai puțin vulnerabil în fața eventualelor modificări sau completări și chiar și abrogări.

§5. Sfera domeniului public. Clasificare

Așa cum am precizat deja, primul act normativ care după Revoluția din 1989 a repus în discuție sintagma „domeniu public” este *Legea fondului funciar nr. 18/1991*, ulterior republicată³.

Art. 5 alin. (1) din lege realizează o enumerare a terenurilor care sunt bunuri ce aparțin domeniului public: „*terenurile pe care sunt amplasate construcții de interes public, piețe, căi de comunicații, rețele stradale și parcuri publice, porturi și*

¹ Pentru detalii, a se vedea C.G. Dimu, Contractul de concesiune, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 22-23.

² Aici nu ne referim la raporturile juridice contractuale dintre concesionar și concedent, ci la cele născute în cadrul unui contract subsecvent (de exemplu, un contract de închiriere încheiat de către concesionar cu un detentor precar) între concesionar și chiriaș (terț față de contractul administrativ de concesiune inițial încheiat între concesionar și concedent).

³ Legea fondului funciar nr. 18/1991 a fost publicată în M.Of. nr. 37 din 20 februarie 1991 și ulterior a fost republicată în M.Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998.