

# Natura juridică a hotărârii prin care organul deliberativ al unității administrativ-teritoriale dispune înstrăinarea unui bun proprietate privată

## The legal nature of the decision by which the deliberative body of the administrative-territorial unit decides the alienation of a good which is private property

Drd. **Ana-Maria DOBREANU (DOBRA)\***  
Universitatea de Vest din Timișoara  
Facultatea de Drept

### Abstract

*Public and private property management is one of the main activities of local public authorities, activity which is reflected in the legal documents the public authorities issue and/or conclude when they dispose of the property they own. In their capacity as public subjects, the local public authorities issue/conclude legal documents in public power regime following the execution of the law or the provision of public services, while in their capacity as private subjects, the local public authorities issue/conclude legal documents as any other individual without pursuing the organization of the execution of the law or the concrete execution of the laws or other legal/regulatory acts. Therefore, when exercising the duty/power to manage the private interests of the administrative-territorial unit, the deliberative body has the role of a managing body that expresses the will of the legal person it represents. The distinction between acts of local public authorities issued in public power and acts of local public authorities issued in private law is of particular importance from the perspective of the competent body to verify the legality of such acts, which is why, in order to prevent possible abuses, in the end of this study I will make a proposal for changing the law that will balance the civil legal regime applicable to private law acts issued by local public authorities.*

**Keywords:** alienation; private property good; civil legal ac; local public authority; court of common law.

### Rezumat

*Gestionarea domeniului public și privat reprezintă una dintre activitățile principale ale autorităților publice locale, activitate care se reflectă în actele juridice*

---

\* av.dobreanu@yahoo.com.

pe care acestea le emit și/sau încheie atunci când dispun de bunurile pe care le dețin în proprietate. În calitatea lor de subiecte de drept public, autoritățile publice locale emit/încheie acte juridice în regim de putere publică urmărind executarea legii ori prestarea unor servicii publice, iar în calitatea lor de subiecte de drept privat, autoritățile publice locale emit/încheie acte juridice ca oricare alt particular fără să urmărească organizarea executării legii sau executarea în concret a legilor sau a altor acte normative. Așadar, atunci când exercită atribuții de gestiune a intereselor de natură privată ale unității administrativ-teritoriale, organul deliberativ are rolul unui organ de conducere colegial care exprimă voința persoanei juridice pe care o reprezintă. Distincția dintre actele autorităților publice locale emise în regim de putere publică și actele autorităților publice locale emise în regim de drept privat prezintă deosebită importanță din perspectiva organului competent să verifice legalitatea acestor acte, motiv pentru care, pentru a preveni eventuale abuzuri, prezentul studiu va face în final o propunere de lege ferenda care va echilibra regimul juridic civil aplicabil actelor de drept privat emise de autoritățile publice locale.

**Cuvinte cheie:** înstrăinare, bun proprietate privată, act juridic civil, autoritate publică locală, instanță de drept comun.

## I. Înstrăinarea de către unitatea administrativ-teritorială a bunurilor proprietate privată

Statul și unitățile administrativ-teritoriale sunt singurele subiecte de drept care dețin în patrimoniul lor atât bunuri proprietate publică, cât și bunuri proprietate privată. Această concluzie se desprinde în primul rând din analizarea coroborată a normei cuprinse în art. 136 din Constituția României care distinge între *proprietatea publică* și *proprietatea privată* fără a exclude posibilitatea statului și a unităților administrativ-teritoriale de a fi și titulari ai dreptului de proprietate privată și a normei cuprinse în art. 44 din Constituția României care garantează și ocrotește proprietatea privată, în mod egal, indiferent de titular.

Prevederile art. 354 C. adm. consacră existența unui domeniu privat al unităților administrativ-teritoriale alcătuit din bunurile aflate în proprietatea lor și care nu fac parte din domeniul public<sup>1</sup>. „Asupra acestor bunuri, unitățile administrativ-teritoriale au un drept de proprietate privată” [art. 354 alin. (2) C. adm.]<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Se remarcă concepția „negativă” a legiuitorului român asupra domeniului privat, concepție preluată din legislația franceză care, în cuprinsul art. L. 2211-1 din Codul general al proprietății persoanelor publice (C.G.P.P.P.) prevede că *fac parte din domeniul privat bunurile persoanelor publice care nu se află în domeniul public*. De altfel, în doctrina de specialitate românească s-a conchis că „modul de formare a domeniului privat este dependent de formarea domeniului public, în sensul că, pentru ca un bun să facă parte din domeniul privat trebuie să îndeplinească o condiție negativă «sine qua non», respectiv să nu facă parte din domeniul public” (I. Adam, *Drept civil. Teoria generală a drepturilor reale*, ediția 3, Editura C.H. Beck, București, 2013, p. 209).

<sup>2</sup> Criteriile distincției dintre bunurile proprietate publică și bunurile proprietate privată nu fac obiectul prezentului studiu însă, pentru mai multe detalii, recomand a se vedea V. Stoica, *Drept civil. Drepturi reale principale*, ediția 3, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 196-198.

Dreptul de proprietate privată a fost definit în doctrina de drept civil ca fiind „acel drept real principal care conferă titularului său atributele de posesie, folosință și dispoziție (*ius possidendi, ius utendi, ius fruendi și ius abutendi*) asupra bunului apropiat în formă privată, atribute care pot fi exercitate în mod absolut, exclusiv și perpetuu, cu respectarea limitelor materiale și limitelor juridice”<sup>3</sup>.

Dreptul de dispoziție reprezintă prerogativa cea mai importantă a dreptului de proprietate, fiind expresia apropiării depline a bunului<sup>4</sup>. Dreptul de dispoziție se exercită fie prin acte materiale care conduc la modificarea, alterarea sau distrugerea substanței bunului (dispoziția materială), fie prin acte juridice (dispoziția juridică), precum acte de înstrăinare prin acte juridice între vii sau prin acte juridice pentru cauză de moarte, renunțarea la dreptul de proprietate, constituirea unor garanții reale sau a unor drepturi reale<sup>5</sup>.

În principiu, exercitarea dreptului de dispoziție prin înstrăinarea de către unitatea administrativ-teritorială a bunurilor sale proprietate privată nu ar trebui să comporte discuții având în vedere că art. 553 alin. (4) C. civ. și art. 355 C. adm. prevăd că regimul juridic al proprietății private a unităților administrativ-teritoriale este cel comun, bunurile din domeniul privat aflându-se în circuitul civil: „Bunurile obiect al proprietății private, indiferent de titular, sunt și rămân în circuitul civil, dacă prin lege nu se dispune altfel. Ele pot fi înstrăinate, pot face obiectul unei urmăririi silite și pot fi dobândite prin orice mod prevăzut de lege”. Așadar, spre deosebire de regimul juridic specific bunurilor din domeniul public<sup>6</sup>, bunurile care fac parte din domeniul privat sunt alienabile, prescriptibile și sesizabile, iar asupra acestor bunuri statul și unitățile administrativ-teritoriale ar trebui să exercite dreptul de posesie, folosință și dispoziție ca orice alt titular de drept privat.

---

<sup>3</sup> V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția 3, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 99; într-o opinie contrară s-a arătat că dreptul de proprietate publică și dreptul de proprietate privată nu sunt altceva decât forme de manifestare ale dreptului de proprietate și astfel, nu pot fi considerate drepturi reale distincte – E. Chelaru, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ediția 5, Editura C. H. Beck, București, 2019, p. 88.

<sup>4</sup> I. Sferdian, *Drept civil. Drepturi reale principale. Studiu aprofundat*, Editura Hamangiu, București, 2021, p. 158.

<sup>5</sup> V. Stoica, *op. cit.*, p. 104.

<sup>6</sup> Prevederile art. 861 C. civ. consacră caracterile dreptului de proprietate publică și anume inalienabilitatea (bunurile din domeniul public nu pot fi înstrăinate, nu pot constitui dezmembrăminte ale dreptului de proprietate și nici grevate cu sarcini reale), insesizabilitatea (bunurile din domeniul public nu pot face obiectul executării silite) și imprescriptibilitatea (bunurile din domeniul public nu sunt prescriptibile nici extinctiv și nici achizitiv, ele neputând fi dobândite de terți prin uzucapiune și nici prin efectul posesiunii de bună credință asupra bunurilor mobile). Așadar, având în vedere caracterile dreptului de proprietate publică, exercitarea dreptului de dispoziție de către unitățile administrativ-teritoriale asupra bunurilor care fac parte din domeniul lor public prezintă particularități interesante, în doctrina de specialitate conturându-se opinia potrivit căreia, în cazul bunurilor proprietate publică, dispoziția juridică se exercită fie prin trecerea bunului din domeniul public în domeniul privat, situație ce duce la stingerea dreptului de proprietate publică, fie prin constituirea drepturilor reale corespunzătoare proprietății publice: administrare, concesiune și folosință gratuită, iar dispoziția materială se exercită prin modificarea și transformarea unor bunuri, demolarea lor, exploatarea subsolului etc. – Fl. A. Baiaș, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei (coordonatori) ș.a., *Codul civil. Comentariu pe articole*, ediția 3, Editura C. H. Beck, București, 2021, p. 1024; în același sens, a se vedea O. Podaru, *Drept administrativ Vol. II. Dreptul administrativ al bunurilor*, ediția a 3-a, revizuită și adăugită, Editura Hamangiu, Cluj-Napoca, 2021, p. 22-23.

Cu toate acestea, așa cum vom vedea, exercitarea dreptului de dispoziție juridică de către persoanele juridice de drept public a iscat unele controverse chiar între magistrații Curții Constituționale atunci când aceștia au fost nevoiți să decidă cu privire la posibilitatea statului de a dispune de bunurile sale proprietate privată prin înstrăinarea acestora cu titlu gratuit.

Înstrăinarea cu titlu oneros a bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale este reglementată în mod expres în cuprinsul art. 363 C. adm. care instituie reguli specifice în ceea ce privește vânzarea bunurilor proprietate privată: „(1) Vânzarea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale se face prin licitație publică, organizată în condițiile prevăzute la art. 334-346, cu respectarea principiilor prevăzute la art. 311, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel. (2) Stabilirea oportunității vânzării bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale și organizarea licitației publice se realizează de către autoritățile prevăzute la art. 287, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel. (3) Vânzarea prin licitație publică a bunurilor imobile proprietate privată a statului, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel, se aprobă prin hotărâre a Guvernului. (4) Vânzarea prin licitație publică a bunurilor imobile aparținând unităților administrativ-teritoriale se aprobă prin hotărâre a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București, respectiv a consiliului local al comunei, al orașului sau al municipiului, după caz”.

Hotărârea prin care se aprobă înstrăinarea cu titlu oneros a unor bunuri imobile din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale se adoptă, conform art. 139 alin. (2) C. adm., cu majoritate calificată de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție, iar hotărârea prin care se aprobă înstrăinarea cu titlu oneros a unor bunuri mobile din domeniul privat se adoptă, conform art. 139 alin. (3) lit. g) C. adm., cu majoritate absolută a consilierilor locali în funcție, adică jumătate plus unu din totalul membrilor în funcție ai consiliului.

Spre deosebire de transmiterea cu titlu oneros a bunurilor din domeniul privat care beneficiază de o reglementare specială în cuprinsul art. 363 C. adm., transmiterea cu titlu gratuit a bunurilor din domeniul privat nu este reglementată în mod expres, motiv pentru care în doctrina de specialitate<sup>7</sup> s-a stabilit că persoanele juridice de drept public – statul și unitățile administrativ-teritoriale – nu pot înstrăina cu titlu gratuit bunurile din domeniul lor privat. În susținerea acestui punct de vedere s-au invocat prevederile art. 129 alin. (2) și (6) C. adm. potrivit cărora Consiliul local poate decide vânzarea bunurilor aflate în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale, fără ca legiuitorul să acorde posibilitatea Consiliului local de a decide donarea acestor bunuri. De asemenea, conform art. 363 alin. (4) C. adm., Guvernul României decide cu privire la vânzarea bunurilor proprietate privată a statului, neexistând nicio prevedere legală care să acorde Guvernului României posibilitatea de a decide donarea bunurilor proprietate privată a statului.

Cu toate acestea, în cuprinsul considerentelor Deciziei nr. 139 din 3 martie 2021, instanța de control constituțional a reținut că „statul este liber să dispună de proprietatea

---

<sup>7</sup> O. Podaru, *Drept administrativ*, vol. I, *Actul administrativ (I) Repere pentru o teorie altfel*, Editura Hamangiu, București, 2010, p. 207.

sa privată, inclusiv prin transmiterea cu titlu gratuit a bunurilor sale unui alt subiect de drept, ca de altfel orice titular particular al dreptului de proprietate privată” (pct. 96). Pentru a reține astfel, Curtea Constituțională a invocat prevederile art. 553 alin. (1) și (4) C. civ. menționând totodată că, raportat la prevederile constituționale, atât proprietatea privată a statului, cât și cea a persoanelor fizice și juridice de drept privat beneficiază de același regim juridic de drept privat, Constituția neinstituind pentru stat un regim distinct și privilegiat de protecție specială a proprietății sale private în comparație cu proprietatea publică. Așadar, concluzia care se desprinde din motivarea magistraților Curții Constituționale este aceea că statul, prin autoritățile competente și potrivit scopurilor acestora de dezvoltare socio-economică au libertatea juridică de a dispune de proprietatea privată în limitele Constituției. În mod evident, această concluzie este aplicabilă și bunurilor aparținând domeniului privat al unităților administrativ-teritoriale care, prin autoritățile competente și potrivit scopurilor acestora de dezvoltare socio-economică, au libertatea juridică de a dispune de proprietatea privată în limitele Constituției.

Totuși, modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată sunt enumerate în mod expres și limitativ în cuprinsul prevederilor art. 362-364 C. adm., motiv pentru care acest prim raționament al magistraților Curții Constituționale este îndoielnic.

De altfel, Curtea Constituțională a remarcat faptul că transmiterea cu titlu gratuit a dreptului de proprietate asupra unui bun aparținând statului nu se încadrează în modalitățile comune de exercitare a dreptului de proprietate stabilite de art. 362-364 C. adm., motiv pentru care a reținut că „aprecierea oportunității transmiterii cu titlu gratuit a unor bunuri din proprietatea privată a statului revine, în exclusivitate Parlamentului, singurul în măsură să poată aprecia și decide, în consecință, cu privire la necesitatea unui asemenea transfer, în virtutea competențelor sale generale de legiferare, scopul urmărit fiind acela al obținerii unor rezultate socio-economice sau realizarea unor obiective de dezvoltare națională”. În mod cert, această concluzie a instanței de control constituțional încalcă prevederile art. 287 C. adm. care stabilesc că dreptul de proprietate al statului se exercită exclusiv de către Guvernul României, dar și art. 555 C. civ. care statuează că „Proprietatea privată este dreptul titularului de a poseda, folosi și dispune de un bun în mod exclusiv, absolut și perpetuu, în limitele stabilite de lege”.

Trebuie remarcat faptul că, magistrații Curții Constituționale au analizat exclusiv situația înstrăinării cu titlu gratuit a bunurilor proprietate privată aparținând statului și au stabilit că Parlamentul ar fi în măsură să aprecieze oportunitatea unei astfel de înstrăinări, fără a stabili însă și cărei entități i-ar reveni aprecierea oportunității transmiterii cu titlu gratuit a bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, în contextul în care, art. 129 alin. (2) și (6) C. adm. stabilește posibilitatea Consiliului local de a decide doar asupra înstrăinării cu titlu oneros a acestor bunuri. Oricum, concluzia, cel mai probabil, ar fi fost și mai îndoielnică în ceea ce privește posibilitatea transmiterii cu titlu gratuit a bunurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale și cui anume i-ar reveni atribuția de a decide cu privire la o astfel de înstrăinare. Așadar, rămâne în vigoare opinia conform căreia exercitarea de către unitățile administrativ-teritoriale a dreptului de dispoziție juridică prin înstrăinarea dreptului de proprietate comportă limitări în sensul în care autoritățile

publice locale vor putea dispune de bunurile lor proprietate privată exclusiv prin înstrăinarea acestora cu titlu oneros doar în condițiile și modalitățile prevăzute de art. 363-364 C. adm.

Decizia Curții Constituționale este criticabilă, iar argumentele expuse în opinia separată exprimată de doi dintre magistrații Curții Constituționale sunt corecte. În ceea ce privește posibilitatea transmiterii dreptului de proprietate privată a bunurilor din domeniul privat al statului cu caracter gratuit, cei doi magistrați care au formulat opinie separată au arătat că legea generală în materie de competențe a autorităților publice, cu referire la transferul bunurilor din proprietatea lor privată, o reprezintă Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, iar aceasta permite un astfel de transfer numai cu titlu oneros, nu și cu titlu gratuit. Faptul că prin C. adm. se reglementează doar vânzarea, nu și alte modalități de înstrăinare a bunurilor care aparțin domeniului privat al statului, nu înseamnă că actul normativ omite sau că nu reglementează, ci înseamnă că restrânge sfera de acțiune a organului administrativ, interzicându-i implicit să facă acte de grațitudine din moment ce, în sistemul de putere instituit prin Constituția României, autoritățile publice acționează în baza unor competențe strict reglementate. În consecință, în mod corect au conchis cei doi magistrați că, în măsura în care se dorește reglementarea transmiterii gratuite a bunurilor din domeniul privat al statului, respectiv din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, Parlamentul trebuie să modifice Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 printr-o lege organică.

## II. Actul juridic – formă de activitate a autorității publice locale

Forma principală de activitate a autorităților publice locale, chiar și atunci când ne raportăm la gestionarea domeniului public sau privat al unității administrativ-teritoriale, o reprezintă actele juridice. Acestea pot fi emise sau încheiate de autoritățile publice în calitate de subiecte de drept special investite cu prerogative de putere publică sau pot fi emise sau încheiate de autoritățile publice în calitatea lor de subiecte de drept civil potrivit dreptului comun<sup>8</sup>.

În doctrina de specialitate administrativă, profesorul A. Iorgovan, după regimul juridic aplicabil, a delimitat două mari categorii de forme concrete de activitate ale organelor administrației publice: 1. *Forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere* (acte administrative, contracte administrative și operațiuni administrative) și 2. *Forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere* (actele juridice efectuate de organele administrației publice în virtutea capacității juridice civile, operațiuni tehnico-administrative și operațiuni direct productive)<sup>9</sup>. În continuarea acestei teorii, profesorul Iorgovan a conchis că, **sub aspectul modului în care se manifestă voința organului administrației publice**, se determină două genuri de acte juridice: 1. *Actul juridic unilateral* care cuprinde două specii: a. actul de drept administrativ și b. actul juridic care nu realizează puterea publică și 2. *Actul*

---

<sup>8</sup> A. Trăilescu, *Drept administrativ. Partea specială*, ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2020, p. 1.

<sup>9</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, p. 8.

*juridic bilateral sau multilateral* care cuprinde două specii: a. contractul de drept administrativ și b. contractul de drept civil, iar sub aspectul regimului juridic aplicabil, se determină: 1. *Actul care se realizează în regim de putere publică* care cuprinde a. actul unilateral de drept administrativ și b. contractul administrativ și 2. *Actul unilateral care nu realizează puterea publică* care cuprinde a. actul unilateral ce nu realizează puterea publică și b. contractele axate pe ideea de persoană juridică<sup>10</sup>.

Activitatea autorității administrației publice franceze se reflectă tot prin emiterea de acte juridice de drept administrativ și acte juridice de drept civil. Așadar, la rândul lor, doctrinarii de drept administrativ francez fac distincție între: – actul administrativ care reflectă exercițiul puterii publice și care este supus controlului tribunalului administrativ și – actul de drept civil al administrației care se încheie de entitățile administrației publice fără exercitarea prerogativei de putere publică și care sunt supuse controlului tribunalului judiciar (instanța de drept comun)<sup>11</sup>.

Plecând de la faptul că statul și unitățile administrativ-teritoriale sunt singurele subiecte de drept care dețin în patrimoniul lor un domeniu public și un domeniu privat, iar în activitatea de gestionare a acestor domenii emit acte juridice în regim de putere publică, respectiv acte juridice în regim de drept privat, doctrina de specialitate a conceput teza dublei personalități a statului și a unităților administrativ-teritoriale cu privire la administrarea bunurilor lor: cea *administrativă*, care le permite să exercite puterea publică prin emiterea de acte administrative și cea *civilă* care le permite să încheie acte juridice de drept civil<sup>12</sup>.

Această teorie a fost fundamentată în primul act normativ adoptat în România cu privire la administrația publică locală. Astfel, art. 4 din Legea administrației publice locale nr. 69/1991, abrogată de Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, prevedea: „(1) Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice. Ele au deplina capacitate, posedă un patrimoniu și au inițiativa în tot ceea ce privește administrarea intereselor publice locale, exercitând, în condițiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale stabilite. (2) Ca persoane juridice civile au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar ca persoane juridice de drept public sunt proprietare ale bunurilor domeniului public de interes local, potrivit legii”. Cu alte cuvinte, în funcție de bunurile pe care le gestionează, unitățile administrativ-teritoriale erau considerate a avea fie calitatea de persoane juridice de drept privat, fiind pe poziție de egalitate cu orice alt subiect de drept (art. 44 din Constituția România), fie cea de persoane juridice de drept public, această din urmă calitate generând exercitarea drepturilor lor prin acte administrative<sup>13</sup>. Totuși, terminologia utilizată de prima lege a administrației publice locale – persoane juridice civile și persoane juridice de drept public – nu a

---

<sup>10</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 11.

<sup>11</sup> J. Petit, P.-L. Frier, *Droit administratif*, ediția 15, Editura LGDJ, Paris, 2021, p. 410.

<sup>12</sup> O. Podaru, *op. cit.*, 2010, p. 94; a se vedea în același sens și G. del Vecchio, *Lección de filosofía jurídica*, Editura Europa Nova, 1995, p. 217 apud. V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, Volumul II, Editura Universul Juridic, București, 2018, p. 319.

<sup>13</sup> I. Muraru, E. S. Tănăsescu (coord.) ș.a., *Constituția României – Comentariu pe articole*, ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2019, p. 1197.

fost cea mai potrivită întrucât unitatea administrativ-teritorială, chiar și atunci când exercita capacitatea juridică civilă, rămânea tot o persoană juridică de drept public. În acest sens, se impune a se preciza faptul că distincția dintre persoana juridică de drept public și persoana juridică de drept privat nu constă în poziția pe care fiecare o adoptă în raporturile juridice, ci constă în modul de înființare a acestora, existând persoane juridice de drept public (înființate prin lege) care nu au o capacitate juridică administrativă.

În prezent, art. 96 C. adm., care a preluat art. 21 alin. (1) teza I din Legea nr. 215/2001, prevede că „Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu”. În acest sens, în doctrina de specialitate s-a precizat că actuala reglementare consacră teza unicității personalității statului și a unităților administrativ-teritoriale fundamentată pe ideea că aceeași entitate nu poate avea două personalități juridice, una de drept public și una de drept privat strict prin raportare la actele juridice pe care le adoptă sau atribuțiile pe care le exercită<sup>14</sup>. Într-adevăr, pornind de la modalitatea de înființare, nicio entitate nu poate fi concomitent atât persoană juridică de drept public, cât și persoană juridică de drept civil, întrucât persoanele juridice de drept public întotdeauna se vor înființa prin lege (art. 191 C. civ.), iar persoanele juridice de drept privat se constituie, în mod liber, în una dintre formele prevăzute de lege (art. 190 C. civ.). Cu toate acestea, nu consider că formularea din cuprinsul art. 91 C. adm. elimină teza dualității capacității statului și a unităților administrativ-teritoriale, în continuare autoritățile publice putând exercita atât prerogative de drept public, cât și prerogative de drept privat.

Așadar, în activitatea de gestionare a domeniului public și privat, unitățile administrativ-teritoriale emit acte juridice în regim de putere publică, respectiv în regim de drept privat, în doctrina de drept administrativ reținându-se că „administrația, investită cu putere publică în vederea executării legii ori a prestării serviciilor publice, poate folosi această putere atunci când emite un act juridic – caz în care vorbim despre un act de putere, veritabil act administrativ – sau se poate comporta ca un simplu particular – situație în care vom fi în prezența unui act privat”<sup>15</sup>.

### **III. Criterii de distincție între actele autorităților publice emise în regim de putere publică și actele autorităților publice emise în regim de drept privat**

Distincția dintre actele emise în regim de putere publică și cele emise în regim de drept privat pornește de la definiția actului administrativ prevăzută de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ conform căreia acesta este „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice”.

În doctrina de specialitate<sup>16</sup> au fost enunțate următoarele trăsături specifice actelor administrative emise de autoritate:

---

<sup>14</sup> A se vedea C.S. Săraru, *Capacitatea autorităților de a încheia contracte administrative*, în Revista „Dreptul” nr. 1/2010, p. 101.

<sup>15</sup> O. Podaru, *op. cit.*, 2010, p. 10.

<sup>16</sup> A se vedea A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 5-9.



a. actele administrative reprezintă o manifestare unilaterală de voință a autorității publice care acționează în calitate sa de subiect de drept special investit cu atribuții de putere publică;

b. actele administrative sunt emise pe baza legii și pentru organizarea executării și executarea în concret a legilor și a celorlalte acte normative;

c. actele administrative sunt obligatorii atât pentru persoanele fizice sau juridice a căror activitate intră sub incidența unui asemenea act, cât și pentru organul emitent însuși;

d. actele administrative sunt executorii prin ele însele;

Așadar, văzând definiția și trăsăturile actului administrativ, putem conchide că actul juridic civil emis de o autoritate publică reprezintă manifestarea unilaterală de voință a autorității publice care acționează ca subiect de drept civil în raporturi juridice de drept privat cu scopul de a produce efecte juridice, însă fără să urmărească organizarea executării legii sau executarea în concret a legilor sau a altor acte normative.

Într-o monografie actuală dedicată contenciosului administrativ<sup>17</sup>, sub titulatura marginală „Criterii de distincție între actul administrativ de autoritate și actele juridice civile ale autorităților administrației publice”, autorul enumeră pe de o parte motivele pentru care această distincție prezintă importanță, iar pe de altă parte consecințele acestei distincții, singurul criteriu veritabil enunțat fiind *cauza actului juridic*. Cauza actului juridic reprezintă scopul pentru care actul a fost adoptat/emis, autorul arătând că întotdeauna cauza unui act administrativ va fi reprezentată de realizarea unui interes public<sup>18</sup>, pe când cauza actului juridic civil va fi reprezentată de motivul care determină fiecare parte să încheie actul<sup>19</sup> (art. 1.235 C. civ.). Cu toate acestea, apreciez acest criteriu ca fiind unul îndoielnic întrucât există situații în care motivul care va determina autoritatea publică să încheie sau să emită actul juridic de drept civil va fi reprezentat de satisfacerea unui interes general, public<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> O. Puie, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, vol. I, ediția a II-a, Editura Universul Juridic, București, 2021, p. 733-739.

<sup>18</sup> Spre exemplu, Hotărârea Consiliului Local prin care se aprobă o documentație de urbanism reprezintă, conform Deciziei 12 din 28 iunie 2021 un act administrativ cu caracter normativ, fiind emis cu scopul realizării unui interes public.

<sup>19</sup> Spre exemplu, Dispoziția Primarului prin care se aplică o sancțiune disciplinară unei persoane încadrate cu contract individual de muncă în cadrul aparatului de specialitate al primarului este un act juridic civil emis în regim de drept privat (dreptul muncii), cauza emiterii acestuia fiind determinată de partea emitentă, fără ca partea emitentă să urmărească satisfacerea unui interes public.

<sup>20</sup> Spre exemplu, Hotărârea Consiliului prin care se aprobă vânzarea unui bun proprietate privată este un act juridic civil emis în regim de drept privat. Cu toate acestea, cauza încheierii acestui act, deși determinată de partea care îl emite, are în vedere satisfacerea unui interes general întrucât toate bunurile domeniului au la bază un regim de putere publică, neputându-se confunda proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale cu cea a unui particular (a se vedea, în acest sens, V. Vedinaș, *op. cit.*, vol. II, p. 332; O. Podaru, *op. cit.*, 2021, p. 230); În același sens, în doctrina franceză s-a subliniat că scopul urmărit de persoanele de drept public – în special de către stat și colectivități locale – atunci când administrează bunurile din domeniul lor privat este diferit de cel urmărit de către persoanele de drept privat, și anume actele de administrare a bunurilor private de către stat și colectivități teritoriale sunt rareori dictate de motive financiare. În opinia autorului, gestionarea domeniului privat este un serviciu public care, spre deosebire de serviciile publice administrative, dar la fel ca și

Prin urmare, consider că cea mai elocventă opinie în ceea ce privește deosebirea actelor emise în regim de putere publică de cele emise în regim de drept privat aparține unui reprezentant al Școlii de drept de la Cluj<sup>21</sup> potrivit căruia criteriul de delimitare dintre aceste două genuri de acte juridice îl reprezintă *forța intrinsecă a actului*, iar nu organul de la care emană și procedura după care acesta a fost adoptat, distincția fiind mult mai simplă de făcut atunci când organului emitent îi este substituit, imaginar, un particular<sup>22</sup>. În concret, autorul a arătat că „atunci când particularul, pus în poziția administrației, poate să emită actul în cauză, fără îndoială că administrația se comportă ca un simplu particular întrucât nu are nevoie, pentru emiterea actului, de puterea publică pe care legea i-a pus-o la dispoziție, pe când atunci când particularul, așezat în poziția administrației, nu ar putea emite actul în cauză, atunci cu siguranță vom fi în prezența unui act administrativ emis în regim de putere publică întrucât doar puterea publică cu care este investită administrația poate face diferența”.

Această opinie a fost oarecum îmbrățișată și de instanța supremă care, în considerentele Deciziei nr. 11 din 11 mai 2015<sup>23</sup>, a analizat distincția dintre actele autorităților publice emise în regim de putere publică și actele autorităților publice emise în regim de drept privat pentru a putea răspunde sesizării referitoare la întinderea aplicării art. 3 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ fie la toate actele administrației publice locale pe care Instituția Prefectului le consideră nelegale, fie doar la actele administrației publice locale care se încadrează în sfera celor prevăzute de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, respectiv cele administrative. Pentru a distinge între actele administrative și cele civile emise/încheiate de autoritățile publice, Înalta Curte de Casație și Justiție a avut în vedere tocmai poziția pe care părțile o adoptă în raporturile juridice la care iau parte. Astfel, instanța supremă a subliniat că atunci când emit sau încheie acte juridice de drept administrativ autoritățile publice se plasează pe o poziție exorbitantă în raport cu particularii, iar atunci când emit sau încheie acte juridice de drept civil în cadrul unui raport juridic de drept privat poziția autorităților este egală cu cea a particularilor.

---

serviciile publice industriale sau comerciale, intră în competența tribunalului judiciar. (J.-M. Auby, *Contribution a l'étude du domaine prive de l'administration*, Editura EDCE 1958, p. 35, *apud* P. Godfrin, M. Degoffe, *Droit administratif des biens*, ediția 13, Editura Dalloz, Paris, 2020, p. 7-8).

<sup>21</sup> O. Podaru, *op. cit.*, 2010, nota 2 subsol, p. 11.

<sup>22</sup> Autorul subliniază faptul că hotărârile organului deliberativ al autorității publice vor fi întotdeauna, din punct de vedere organic, acte administrative întrucât acestea vor fi adoptate după aceeași procedură, necesitând aceleași forme procedurale anterioare (aviz de legalitate al Secretarului General al unității administrativ-teritoriale), concomitente (cvorum de prezență și de vot, semnare) și posterioare (comunicarea către persoana interesată și către Instituția Prefectului), motiv pentru care trebuie să fie luat în considerare criteriul material, respectiv forța intrinsecă a actului.

<sup>23</sup> Hotărârea instanței supreme a fost aspru criticată, autorul criticilor promovând, la acel moment, ideea potrivit căreia „natura juridică de act administrativ nu se raportează la domeniul reglementat de respectivul act administrativ, astfel că, indiferent de domeniul de reglementare, actul emis își păstrează natura sa juridică de act administrativ, autoritatea publică emitentă a respectivului act administrativ acționând în regim de putere publică indiferent de domeniul reglementat prin acel act administrativ” (O. Puie, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, vol. II, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 87-94).

În doctrina de drept francez, distincția dintre actele autorităților emise în regim de drept public și cele emise în regim de drept privat s-a făcut în special prin raportare la activitatea autorităților de gestionare a domeniului public comparativ cu cel privat. În mod tradițional, se consideră că persoanele juridice de drept public își gestionează domeniul privat în aceeași modalitate în care și proprietarii privați își gestionează proprietatea, adică în scopuri pur patrimoniale. Acesta este motivul pentru care s-a apreciat că deciziile adoptate de autoritate referitoare la gestionarea domeniului privat care nu au caracter de reglementare sunt, în principiu, acte de drept privat și intră în competența tribunalului judiciar (de drept comun) întrucât acestea nu pun în aplicare nicio prerogativă de putere publică<sup>24</sup>.

În același sens, un autor de drept administrativ al Școlii de drept de la București<sup>25</sup> a lansat ideea potrivit căreia atunci când obiectul actului juridic emis de autoritatea publică îl reprezintă un bun, criteriul care va determina dacă actul juridic emis este administrativ sau civil îl reprezintă natura juridică a bunului. În concret, dacă bunul (va) face parte din domeniul privat actul unilateral este adoptat în regim de drept privat, iar dacă bunul (va) face parte din domeniul public actul unilateral este adoptat în regim de drept public.

Prin urmare, concluzia nu poate fi decât aceea că hotărârile prin care Consiliul local al unității administrativ-teritoriale aprobă vânzarea și prețul de vânzare al unui imobil proprietate privată sunt manifestări de voință specifice operațiunii de vânzare-cumpărare, iar nu acte de putere publică pentru a se reține natura administrativă a acestor hotărâri.

În acest context, Consiliul local nu exercită doar atribuții de putere publică, ci și atribuții de gestiune a intereselor de natură privată ale unității administrativ-teritoriale, comportându-se, atunci când hotărăște vânzarea bunurilor proprietate privată a unității administrativ-teritoriale, ca orice alt organ colegial de conducere împuternicit să exprime voința oricărei persoane juridice.

Practic, hotărârea consiliului local al unității administrativ-teritoriale prin care decide înstrăinarea cu titlu oneros a unui bun din domeniul privat are natura juridică a unui act juridic civil unilateral așa cum prevede art. 1.324 C. civ.

#### **IV. Interesul distincției dintre actele autorităților publice emise în regim de putere publică și actele autorităților publice emise în regim de drept privat**

Consecințele stabilirii caracterului civil al hotărârii prin care se aprobă vânzarea unui bun din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale prezintă importanță din mai multe perspective, și anume:

(a) Înlăturarea obligativității comunicării hotărârii consiliului local cu Instituția Prefectului.

Prima consecință a stabilirii naturii juridice civile a hotărârii prin care Consiliul local decide vânzarea unui bun proprietate privată este înlăturarea obligativității comunicării

---

<sup>24</sup> J. Petit, P.-L. Frier, *op. cit.*, p. 410-411.

<sup>25</sup> V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 19.

acestei hotărâri cu Instituția Prefectului. Așadar, art. 197 C. adm. prevede că „Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale comunică **actele administrative** prevăzute la art. 196 alin. (1) prefectului în cel mult 10 zile lucrătoare de la data adoptării, respectiv emiterii”. *Per a contrario*, această obligativitate nu subsistă în situația în care actul adoptat de Consiliul local nu are natura juridică a unui act administrativ cu caracter normativ sau individual.

Conform art. 1.326 alin. (1) C. civ.: „Actul unilateral este supus comunicării atunci când constituie, modifică sau stinge un drept al destinatarului și ori de cât ori informarea destinatarului este necesară potrivit naturii actului”. Așadar, hotărârea de natură juridică civilă a consiliului local al unității administrativ-teritoriale se va comunica cu persoana căreia i se adresează, așa cum prevede și art. 199 C. adm. pentru actele administrative cu caracter individual, fără ca această hotărâre să se mai comunice Instituției Prefectului.

Concluzia este firească mai cu seamă că, așa cum vom vedea în continuare, fiind vorba despre un act juridic de natură civilă, acesta nu este supus controlului de legalitate exercitat de Prefect.

(b) Înlăturarea controlului de tutelă administrativă exercitat de Prefect.

Teza conform căreia actele juridice de natură civilă emise de autoritățile administrației publice nu sunt supuse controlului de legalitate exercitat de Prefect a fost fundamentată de magistrația Curții Constituționale prin Decizia nr. 1353 din 10 decembrie 2008.

Excepția de neconstituționalitate a fost invocată din oficiu de către instanța de judecată – Curtea de Apel Timișoara care a arătat că „într-o interpretare literală – în condițiile în care art. 123 alin. (5) din Constituția României nu face distincție între diferitele acte ce pot fi atacate în justiție de prefect – se poate aprecia că limitarea acestui control de legalitate exclusiv la actele administrative, limitare cuprinsă în [art. 19 alin. \(1\) lit. e\) din Legea nr. 340/2004](#), republicată, apare ca neconformă cu dispoziția constituțională citată, care nu limitează dreptul prefectului la a ataca în justiție numai actele administrative”. Magistrația Curții Constituționale au respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004 [în prezent art. 252 alin. (1) lit. c) și art. 255 C. adm.] reținând că textul legal este în acord cu prevederile art. 123 alin. (5) din Constituția României întrucât „dispozițiile constituționale își găsesc concretizarea expresă pe planul legislației infraconstituționale în art. 3 alin. (1) – Tutela administrativă – din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, adoptată de Parlament ca Lege organică în temeiul art. 73 alin. (3) lit. k) din Constituție – lege cadru în materie, precum și în art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului – lege specială în materie”. Așadar, Curtea Constituțională a concluzionat că „dreptul de tutelă administrativă al prefectului se referă la controlul asupra actelor administrative ale autorităților publice locale întrucât acestea sunt emise în regim de putere publică, iar prefectul este, așa cum prevede art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004 (în prezent abrogat), «garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local», iar recunoașterea posibilității prefectului de a ataca în instanță alte acte decât cele administrative ar conduce la încălcarea de către acesta a principiului constituțional al autonomiei locale”.

Prin urmare, acțiunile Prefectului îndreptate împotriva hotărârilor consiliului local prin care se aprobă vânzarea unui bun proprietate privată a unității administrativ-teritoriale vor fi respinse ca inadmisibile de instanța de contencios administrativ.

(c) Înlăturarea controlului exercitat de către instanța de contencios administrativ.

În mod evident, fiind vorba despre un act juridic de natură civilă, competența în cercetarea legalității acestuia va reveni întotdeauna instanței de drept comun. În acest sens, în doctrina de specialitate s-a conchis că, în timp ce legalitatea actelor administrative poate fi cercetată de către însuși organul emitent pe calea recursului administrativ, de către organul ierarhic superior organului emitent pe care recursului administrativ ierarhic, de către autorități publice investite cu activitatea administrativ-jurisdicțională și de către instanțele de contencios administrativ, legalitatea actelor juridice civile cu caracter patrimonial este cercetată doar de către instanțele judecătorești de drept comun<sup>26</sup>.

## V. Considerații finale

Constatăm că natura juridică civilă a hotărârii prin care consiliul local aprobă înstrăinarea unui bun din domeniul privat înlătură controlul de tutelă administrativă și implicit competența instanței de contencios administrativ.

Cu toate acestea, în practica judiciară unele instanțe de contencios administrativ, sesizate de Prefect, au admis acțiunea în anularea hotărârii consiliului local prin care s-a aprobat vânzarea unui bun imobil din domeniul privat întrucât au constatat că s-au încălcat prevederi legale imperative de drept public, precum regula licitației publice cu privire la vânzarea bunurilor din domeniul privat<sup>27</sup>. Aceeași soluție de admitere a acțiunii formulate de Prefect ar putea fi dispusă și în situația în care prin hotărârea consiliului local se aprobă înstrăinarea cu titlu gratuit a unui bun din domeniul privat întrucât adoptarea unei astfel de hotărâri excede atribuțiilor pe care legiuitorul le-a acordat organului deliberativ al unității administrativ-teritoriale.

Totuși, deși opinia mea este criticabilă întrucât oferă autorităților publice posibilitatea eludării normelor legale imperative, consider că hotărârea consiliului local al unității administrativ-teritoriale prin care se aprobă înstrăinarea unui bun proprietate privată, chiar și atunci când autoritatea publică locală încalcă norme juridice imperative de drept public, nu poate face obiectul controlului de tutelă administrativă, întrucât, raportat la reglementarea actuală, natura juridică a acestei hotărâri este una civilă.

Cu toate acestea, actele juridice civile emise și/sau încheiate de autoritatea publică locală cu încălcarea normelor juridice imperative vor putea face obiectul unor acțiuni în constatarea nulității absolute la solicitarea oricărei persoane interesate, fiind vorba de încălcarea unor dispoziții legale instituite pentru ocrotirea unui interes general (art. 1.247 C. civ.). Așadar, hotărârea prin care autoritatea publică locală aprobă vânzarea fără licitație publică a unui teren fără construcții către o persoană fizică sau juridică de drept privat sau

---

<sup>26</sup> O. Puie, *op. cit.*, 2021, p. 735.

<sup>27</sup> C. Ap. Pitești, S. de cont. adm. și fisc., dec. nr. 1301/2012, consultată în programul legislativ legisplus.ro.

hotărârea prin care se aprobă donarea unui bun către o persoană fizică sau juridică de drept privat va putea face obiectul unei acțiuni în constatarea nulității absolute. În mod evident, o astfel de acțiune nu va fi pornită de unitatea administrativ-teritorială sau de beneficiarul hotărârii care, cel mai probabil, nu vor avea niciun interes în acest sens. În schimb, un terț care ar fi dorit să achiziționeze la rândul său acel teren poate promova pe rolul instanței de drept civil o acțiune având ca obiect constatarea nulității absolute a contractului de vânzare cumpărare sau a contractului de donație încheiat între părți cu eludarea unor norme legale imperative de drept public, situație în care se va solicita în mod obligatoriu și anularea hotărârii consiliului local care a stat la baza încheierii acestui contract.

Cea mai spinoasă problemă rămâne în continuare modalitatea în care terții iau la cunoștință despre aceste eventuale abuzuri ale autorităților publice locale. Așadar, pentru a preveni eventuale abuzuri ale autorităților publice locale, *de lege ferenda* s-ar impune modificarea art. 197 C. adm. în sensul obligativității comunicării și aducerii la cunoștința Prefectului a tuturor actelor autorității publice locale, fie ele de natură administrativă sau de natură civilă. Doar astfel Prefectul va putea aprecia dacă actele autorității publice încalcă prevederi legale de drept public și, în considerarea atribuției sale de „asigurare a monitorizării aplicării unitare și respectării Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, precum și a celorlalte acte normative de către autoritățile administrației publice locale și serviciile publice deconcentrate, la nivelul județului, respectiv al municipiului București” [art. 253 alin. (1) C. adm.] va putea promova, de această dată pe rolul instanței civile, o acțiune având ca obiect constatarea nulității absolute a actului autorității publice pe care îl consideră nelegal.

