

Limitarea dreptului de proprietate – un instrument juridic pentru asigurarea unui mediu sănătos

Limitation of Property Rights – A Legal Instrument to Ensuring a Healthy Environment

*Prof. univ. dr. Irina Sferdian**
Universitatea de Vest din Timișoara
Facultatea de Drept

În tema abordată de doamna conferențiar Flaminia Stârc-Meclejan, o întrebare este esențială: poate să folosească dreptul de proprietate protecției mediului?

Răspunsul, de altfel, previzibil, nu poate fi decât afirmativ.

Instrumentele juridice care se pot dovedi eficiente în lupta pentru un mediu sănătos și al căror fundament este dreptul de proprietate, pot fi incluse în categoria pe cât de vastă, pe atât de variată a limitelor aduse dreptului de proprietate. Limitele legale în interes public, dar și cele în interes privat, după cum vom vedea în continuare, reprezintă instrumentul cel mai adecvat pentru realizarea scopurilor privind un mediu sănătos.

Dreptul fiecărei persoane la un mediu sănătos, nepoluat este consacrat de dispozițiile art. 35 din Constituția României, conform căroră: „(1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător”.

1. Dreptul mediului, care afirmă principiul prevenției și principiul precauției, însoțite de necesitatea tranziției către o economie circulară, interferează cu dreptul civil prin intermediul instrumentelor de asigurare a regimului de protecție: limitele dreptului de proprietate. Acestea pot fi de o gravitate mai mică (suportarea interdicției de a construi în anumite zone naturale speciale, suportarea trecerii doar în anumite zone permise la nivelul litoralului, suportarea servituților aeronautice, a celor impuse regimul apelor etc.), sau mai mare (cele care impun servituți legale care împiedică exercitarea deplină a dreptului de proprietate ori chiar sarcini de tipul prestațiilor pozitive din partea proprietarului, cum sunt cele legate de cultivarea solului ori regimul impus pentru protecția fondului forestier), ajungând până la pierderea dreptului de proprietate (în cazul exproprierii pentru cauză de utilitate publică, atunci când aceasta devine necesară pentru a izola anumite zone naturale în scopul de a fi conservate).

Este de observat modul în care, în cazul acestor limite ale dreptului de proprietate, interesul privat se conjugă cu interesul general de asigurare a unui mediu sănătos.

După cum știm, limitele aduse dreptului de proprietate, fie în interes public, fie în interes privat sunt, așa cum rezultă din art. 602 alin. (1) C. civ., legale, adică sunt cele permise de lege, indiferent că au izvor strict legal, cutumiar, convențional sau judiciar.

Observăm că, dincolo de distincția limitelor dreptului de proprietate în funcție de natura interesului ocrotit, public sau privat, cuprinsă în art. 602 alin. (1) C. civ., prevederile art. 603 C. civ. indică trei categorii de sarcini, fără a preciza dacă sunt instituite în interes public sau în interes privat. A treia categorie este una reziduală, extrem de diversă, cu origini legale sau cutumiare.

Cele trei tipuri de sarcini prevăzute de text, care sunt intrinseci dreptului de proprietate, sunt: a) sarcinile privind protecția mediului; b) sarcini care privesc asigurarea bunei vecinătăți; c) orice alte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului.

Cuprind dispozițiile art. 603 C. civ. o veritabilă clasificare a sarcinilor care pot afecta dreptul de proprietate, în sensul că acestea nu pot fi încadrate decât în una dintre aceste categorii? Cu alte cuvinte,

* irina.sferdian@e-uvt.ro.

este posibil ca, pe calea sarcinilor pentru asigurarea bunei-vecinătăți, să se obțină și protecția mediului? Poate fi un inconvenient anormal de vecinătate înțeles ca o încălcare a sarcinii de protecție a mediului? Ori este posibil să considerăm că o restricție impusă din rațiuni de protecție a mediului poate constitui o manieră de a asigura un raport de bună-vecinătate?

Protecția mediului este un deziderat de interes general sau de interes public. Nu ne-am propus să discutăm aici eventualele distincții între interesul general, interesul public ori utilitatea publică¹. În funcție de perspectiva din care privim, cei trei termeni sunt sinonimi într-o mai mare sau mai mică măsură. În cuprinsul art. 602 alin. (1) C. civ., noțiunea de interes public și cea de interes privat nu sunt privite neapărat în opoziție, ci reprezintă doar un criteriu de clasificare între tipuri de limite.

Dacă o limită de interes general este de natură să aducă beneficii tuturor particularilor, nu se poate spune despre orice limită care vizează un interes privat că protejează un interes general. Cel puțin în materie de limite, influența dintre public și privat, dintre general și particular se produce, de regulă, într-un singur sens. Interesul general este și interesul particularului, însă mai greu admitem că protecția unui anume interes privat asigură și protecția interesului general. Cu toate acestea, sunt cazuri în care unele limite legale în interes privat pot urmări protecția mediului, devenind, în aceeași măsură, și limite de interes general.

Unele limite legale în interes privat privitoare la modul de folosire a apelor reprezintă un exemplu în sensul că acestea ar putea constitui și limite în interesul general de a avea un mediu sănătos².

De pildă, dacă, potrivit art. 604 C. civ., proprietarului fondului inferior îi este interzis să împiedice curgerea naturală a apelor care provin de pe fondul superior, art. 605 alin. (1) C. civ. prevede că proprietarul fondului inferior nu poate împiedica nici curgerea provocată de proprietarul fondului superior sau de alte persoane, a apelor care țâșnesc de pe fondul superior datorită unor lucrări subterane întreprinse de proprietarul acestuia, a apelor provenite din secarea terenurilor mlăștinoase, a apelor folosite într-un scop casnic, agricol sau industrial, însă numai dacă această curgere precedă vărsarea într-un curs de apă sau într-un șanț. Aceste limite legale, prevăzute de art. 604 și 605 C. civ., sunt incluse de lege în categoria limitelor instituite în interes privat.

Dispozițiile art. 605 alin. (1) C. civ., așa cum rezultă din cele ale alin. (5) ale aceluiași articol, nu se aplică atunci când pe fondul inferior se află o construcție, împreună cu grădina și curtea aferentă, sau un cimitir. Proprietarul fondului inferior este îndreptățit să execute lucrări pentru a stopa curgerea apelor cu potențial poluant (a apelor industriale, de exemplu), dacă aceste ape nu ajung într-un curs de apă sau într-un șanț, ori se poate adresa instanței de judecată pentru a-l obliga pe proprietarul fondului superior la încetarea activității poluante. Împiedicarea curgerii acestor ape, în aceste două situații, reprezintă un drept pe care legea îl recunoaște proprietarului fondului inferior, atunci când limita legală impusă proprietarului fondului superior nu este respectată.

Deși suntem în prezența unei limite legale în interes privat a dreptului de proprietate, aceasta este menită să ocrotească nu numai interesul proprietarului fondului inferior, ci interesul unei întregi comunități care ar fi afectată de producerea acestor ape. Este vorba despre un interes care depășește sfera interesului unui particular. Dacă apele care țâșnesc de pe fondul superior sunt rezultatul desfășurării unei activități industriale și au potențial poluant, limita prevăzută de art. 605 C. civ. nu este numai o limită în interes privat, ci devine și o limită în interes general.

Un exemplu în același sens este oferit de prevederile art. 609 C. civ., care reglementează dreptul la despăgubiri al proprietarului unui fond pe care se află un izvor pentru prejudiciile cauzate de persoana care, prin lucrările efectuate, a secat, a micșorat ori a alterat apele sale. Dacă secarea, micșorarea ori alterarea apelor izvorului sunt rezultatul unor lucrări cu caracter poluant, suntem în prezența unei limite legale în interes privat, care protejează implicit și interesul general de a avea un mediu nepoluant.

¹ Pentru aceste distincții, a se vedea C. Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ, vol. II. Tomul 2. Specificitățile*, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 225 și urm.

² A se vedea I. Sferdian, *Drept civil. Drepturile reale principale. Studiu aprofundat*, Ed. Hamangiu, București, 2021, pp. 200-204.

2. Limitele judiciare care pot fi aduse dreptului de proprietate, consacrate în art. 630 C. civ., referitoare la inconveniente anormale de vecinătate, pot avea la rândul lor influență asupra protecției mediului. De această dată, protecția mediului este asigurată prin limitarea de către instanța de judecată a exercitării unor activități cu efect poluant, la solicitarea celui care suportă, în starea de vecinătate, un inconvenient care depășește nivelul normal, devenind anormal³.

Instanța de judecată este cea care stabilește în concret ceea ce poate constitui o limită într-o situație dată, respectiv delimitează ceea ce este normal de ceea ce este anormal în exercițiul proprietății. Și normalul și anormalul sunt noțiuni relative, de circumstanță. Instanța de judecată este chemată astfel să identifice inconvenientul anormal de vecinătate.

Prin stabilirea limitelor judiciare, instanța de judecată este cea care delimitează sfera de toleranță, de suportabilitate a prejudiciilor cauzate în starea de vecinătate, sancționându-le doar pe cele pe care le apreciază ca anormale.

În felul acesta este stabilit gradul de ingerință al unei persoane (proprietarul), care își exercită propriul drept în sfera privată a altuia (vecinul), prin separarea a ceea ce este normal a fi suportat sau tolerat de ceea ce nu mai poate fi tolerat.

Prin limitele judiciare ale dreptului de proprietate se instituie o formă de control a limitelor interne ale dreptului de proprietate, conturându-se o sferă de libertate în exercițiul proprietății care poate varia în funcție de circumstanțe, de conjunctură.

Prin urmare, prin dispozițiile art. 630 C. civ., intenția legiuitorului a fost mai degrabă să stabilească o limită decât să prevadă o sancțiune⁴. Reglementând rolul instanței în aprecierea inconvenientelor anormale de vecinătate, legiuitorul acordă prioritate nu sancțiunii, ci reparării interesului lezat. Îl limitează pe proprietar în exercitarea dreptului său și, totodată, îl protejează pe vecin. Legiuitorul nu este preocupat de instituirea unei forme de răspundere, ci de stabilirea unei limite, care, depășită, va determina reglarea raporturilor dintre proprietar și vecin prin recurgerea la principiul echității.

Recurgerea de către judecător la cerințele echității în soluționarea inconvenientelor de vecinătate rezultă expres din art. 630 C. civ. Aplicarea principiului echității ar fi posibilă, chiar în lipsa unei delegări exprese, grație dispozițiilor din art. 5 alin. (3) C. pr. civ., oricărei pricini care nu ar putea fi rezolvată în baza unei dispoziții normative, a uzanțelor, ori prin analogia legii. Prin urmare, doar în lipsa unui asemenea temei, ar putea fi aplicate principiile generale ale dreptului și ținând seama de cerințele echității. Sigur, nu am putea susține că, în celelalte cazuri, echitatea este exclusă, deoarece ea este implicită, este intrinsecă dreptului, este o valoare imanentă reglementărilor juridice⁵.

Însă, în cazul inconvenientelor de vecinătate, fundamentul echității se conjugă cu obligația legală de asigurare a bunei vecinătăți, reglementată în cadrul dispozițiilor generale privind limitele dreptului de proprietate, în cuprinsul art. 603 alin. (1) C. civ., aplicabilă însă tuturor limitelor juridice ale dreptului de proprietate, atât legale, cât și judiciare, dar și cu principiul precauției, în cazul prejudiciilor iminente, probabile.

Aplicarea principiului echității oferă instrumentul de măsură concret, sensibil și nuanțat, care îi permite judecătorului să stabilească dacă un inconvenient de vecinătate este sau nu anormal. Ceea ce se repară este însă un prejudiciu cauzat printr-un fapt licit, normal, cu condiția ca acest prejudiciu să fie calificat ca anormal. Remarcăm că prejudiciul este anormal, iar nu faptul proprietarului. Fapta proprietarului este licită, dreptul se exercită în limitele sale interne. Nu suntem în prezența unei fapte ilicite, a unui abuz de drept, care presupune depășirea limitelor interne ale dreptului de proprietate prin exercitarea cu rea-credință a dreptului ori în mod excesiv și nerezonabil, contrar bunei-credințe. Prioritară este protecția interesului lezat, astfel că, pentru aplicarea art. 630 C. civ., instanța se va raporta la gradul de toleranță al celui lezat. Criteriile de apreciere vor fi mai degrabă subiective decât obiective

³ V. Stoica, *Limite judiciare stabilite în interes privat, în materie imobiliară, în raporturile de vecinătate*, în *Dreptul nr. 12/2003*, p. 74; I. Sferdian, *op. cit.*, pp. 233-240; L. Pop, *Tratat de drept civil. Obligațiile, vol. III, Raporturile obligaționale extracontractuale*, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 473.

⁴ A se vedea, în același sens, F. Stârc-Meclejan, *Mic îndrumar de reparare a bunei-vecinătăți*, în *Analele UVT nr. 2/2013*, p. 166.

⁵ *Idem*, p. 15.

(zgomotul produs în timpul nopții de o instalație de aer condiționat care, deși se face auzit pe o arie extinsă, va fi mai greu de tolerat de vecinii apropiați sau de cei bolnavi ori mai sensibili).

Dacă pârâțul acționează cu rea-credință, acest fapt prezintă relevanță în stabilirea caracterului anormal al unui inconvenient, în sensul că poate transforma un comportament ce ar fi putut fi considerat acceptabil într-unul de neacceptat⁶.

Răspunderea preventivă care intervine în cazul unui prejudiciu iminent sau foarte probabil și care s-ar încadra în sfera inconvenientelor anormale de vecinătate se fundamentează tot pe principiul echității, dar conjugat cu principiul precauției. Acest din urmă principiu se referă la atitudinea pe care trebuie să o aibă o persoană, deci și proprietarii, cu privire la activitățile pe care le desfășoară, la drepturile pe care sunt îndreptățiți să le exercite, de natură să cauzeze prejudicii probabile. Acest principiu generează o obligație imperativă de a lua toate demersurile necesare pentru a evita sau a reduce la un nivel acceptabil riscurile producerii de prejudicii pentru alții, indiferent că sunt materiale, corporale sau morale⁷.

Suținerea potrivit căreia inconvenientele din prima categorie justifică dreptul la despăgubiri numai dacă prejudiciul a fost cauzat cu vinovăție ni se pare neconvingătoare, deoarece chiar și atunci când nu s-au depășit limitele materiale ale fondului pot exista situații în care executarea unor lucrări asupra solului, de supraetajare, sau la nivelul subsolului, pot crea inconveniente de vecinătate anormale.

Inconveniente de vecinătate săvârșite fără vinovăție și care reprezintă un prejudiciu minor trebuie suportate, în toate cazurile, de către vecinul afectat, fără a putea solicita vreo despăgubire. Dacă prejudiciul reprezintă un inconvenient anormal și nu există vinovăție, obligația de reparare se impune pe temeiul echității, indiferent dacă prin exercitarea dreptului de proprietate s-au depășit sau nu limitele materiale ale fondului.

Intervenția instanței este posibilă chiar în absența oricărui prejudiciu, cu condiția ca prejudiciul să fie iminent sau foarte probabil, dând eficacitate principiului precauției⁸. Aplicarea acestui principiu are scopul de a proteja colectivitatea de riscuri majore, însă aleatorii și incerte.

În cazul tulburărilor de vecinătate, aplicarea principiului precauției ia în considerare prejudiciul viitor, iminent sau foarte probabil, care îndreptățește la obligarea încetării actului perturbator. Principiul precauției funcționează doar atunci când sunt serioase temeuri care prezumă producerea unui risc grav sau ireversibil.

Prin protecția asigurată prin aplicarea dispozițiilor art. 630 C. civ. proprietarului afectat de un inconvenient anormal de vecinătate, care este rezultatul unei activități poluante, se realizează și dezideratul general al dreptului la un mediu sănătos.

3. Dezmembrămintele dreptului de proprietate, care sunt considerate, în același timp, sarcini ale dreptului de proprietate asupra unui fond⁹, pot servi ca instrumente juridice în reglementarea privitoare la un mediu sănătos. Destinația poate fi rezultatul acordului părților sau poate rezulta din lege. Dacă la data constituirii dezmembrământului, bunul era afectat protecției mediului prin decizia proprietarului, atunci titularul dezmembrământului va fi obligat să respecte destinația atribuită bunului de către proprietar, cu excepția situației în care va dovedi conveni contrariul. O schimbare a destinației bunului fără acordul nudului proprietar nu este posibilă.

De cele mai multe ori, sarcinile legate de protecția mediului au izvor legal și se concretizează în restricții ale exercitării dreptului de proprietate, în obligații de a nu face ce îi revin proprietarului, dar și în prerogative asupra unui fond recunoscute de lege în favoarea celui care desfășoară o activitate de

⁶ A se vedea J. Cooke, *Tort Law*, 6th ed., Longman, 2003, p. 251, *apud* F. Stărc-Meclejan, *op. cit.*, p. 166.

⁷ A se vedea L. Pop, *Tratat de drept civil. Obligațiile*, vol. III, *Raporturile obligaționale extracontractual...*, *op. cit.*, p. 480.

⁸ Principiul precauției este atitudinea pe care trebuie să o adopte orice persoană care ia o hotărâre cu privire la o activitate despre care se poate presupune, în mod rezonabil, că ar comporta un pericol grav pentru sănătatea generațiilor actuale și viitoare sau pentru mediu. Acest principiu generează o veritabilă obligație juridică de a reduce riscurile pentru viața, sănătatea umană și mediul înconjurător la un nivel acceptabil. A se vedea L. Pop, I.F. Popa, S.I. Vidu, *Curs de drept civil. Obligațiile*, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 402. Pentru detalii asupra principiului precauției, a se vedea I. Strickler, *Les biens*, Themis droit, Ed. P.U.F., Paris, 2006, pp. 356-360.

⁹ I. Sferdian, *op. cit.*, pp. 637-645.

interes general și pe care proprietarul acelui fond trebuie să le suporte. Acestea se concretizează în servituți, drepturi de uz, drepturi de acces, dreptul de a executa anumite lucrări asupra fondului. Nu trebuie confundate cu dezmembrămintele dreptului de proprietate, pentru că presupun prerogative conferite de lege în favoarea altei persoane decât proprietarul, cel mai adesea prerogative de folosință specială, care nu au fost detașate de către proprietar din conținutul dreptului său de proprietate întrucât proprietarul nu avea acele prerogative, pentru care trebuia să dețină o calitate specială. Prin urmare, acestea nu sunt dezmembrăminte ale dreptului de proprietate privată, sunt sarcini legale asupra bunului, cu caracter temporar, strâns legate de interesul general pe care urmăresc să îl satisfacă

Dacă, însă, titularul unei servituți convenționale, al unui drept de uzufruct ori al unei superficii, deci al unui veritabil dezmembrământ al dreptului de proprietate, este o autoritate publică sau un titular de autorizație, permis sau licență care îi permitea să desfășoare o activitate de interes public legată de protecția mediului, se poate admite că dezmembrămintele proprietății private devin instrumente juridice ce pot fi utile pentru asigurarea unui mediu sănătos. Ideea de destinație, de afectare a bunului în scopul protecției mediului este esențială, după cum esențial este și acordul proprietarului pentru această destinație, în momentul constituirii convenționale a dezmembrământului.

4. Limitările legale la nivelul atributului dispoziției juridice a dreptului de proprietate pot servi ca instrument de protecție a mediului. Exercițarea dreptului de preempțiune de către stat sau unitățile administrativ-teritoriale în cazul vânzării monumentelor istorice ori regimul juridic special al fondului forestier, impus prin reglementările Codului silvic, se adaugă mijloacelor prin care devine realizabilă protecția mediului. Se realizează o formă de control al circulației unor bunuri care prezintă importanță deosebită pentru mediu.

5. În fine, exproprierea pentru cauză de utilitate publică, atât în reglementarea Codului civil, cât și a legilor speciale, asigură sustragerea bunului din proprietatea privată și includerea lui în proprietatea publică. Autoritățile publice pot stabili, ulterior exproprierii, regimul de protecție necesar pentru bunurile expropriate, pentru a le conserva valoarea¹⁰.

¹⁰ V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, pp. 150-151; C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 140; I. Sferdian, *op. cit.*, pp. 317-333.