

ARTICOLE

SERVITUȚILE ADMINISTRATIVE¹

Adina BUCIUMAN*

Résumé: Les servitudes administratives. *Situées à la confluence du droit public et du droit civil, les servitudes administratives sont en général analysées par une énumération lapidaire des éléments qui les distinguent des servitudes civiles. Il en résulte ainsi un régime juridique dérogatoire utilisé comme argument pour marquer une faille insondable entre les deux institutions.*

Notre étude se propose de sonder la profondeur de cette faille, en cherchant les fondements de ces règles dérogatoires, leur champ concret d'action et leur impact réel sur la nature juridique des servitudes administratives. En même temps, quelques aspects du régime des servitudes civile, utilisées comme élément de comparaison, sont mises en discussion.

Deux éléments sont essentiels pour distinguer la servitude administrative de celle civile : sa source légale, donc non-conventionnelle, et l'intérêt public, comme pilier de soutien en plan substantiel. À une analyse rigoureuse, des postulats comme l'imprescriptibilité, l'impossibilité de l'extinction par non-usage, le caractère non-perpétuel, la sanction spécifique, l'exclusion de la faculté d'abandon, l'admissibilité des servitudes administratives in faciendo soit souffrent des changements de fondement, soit se prouvent limités dans leur application ou parfois même faux.

Rezumat: Servituțiile administrative. *Situate la confluența dintre dreptul public și dreptul civil, servituțiile administrative sunt în general analizate prin enumerarea lapidară a elementelor care le disting des servituțiile civile. Rezultă astfel un regim juridic derogatoriu folosit ca argument pentru marcarea unei falii adânci între cele două instituții.*

Studiul nostru își propune să sondeze profunzimea acestei falii, cercetând fundamentele acestor reguli derogatorii, aria lor concretă de acțiune și impactul real pe care îl au asupra naturii juridice a servituțiilor administrative. În același timp, sunt puse în discuție aspectele legate de regimul servituțiilor civile utilizate ca element de comparație.

Două elemente sunt esențiale pentru a distinge servitutea administrativă de cea civilă: sursa ei legală, iar nu convențională, și interesul public, ca pilon de susținere în plan substanțial. La o analiză riguroasă, postulate precum imprescriptibilitatea, imposibilitatea stingerii prin neuz, lipsa vocației spre perpetuitate, sancțiunea specifică, de factură diferită, lipsa facultății de abandon, admisibilitatea servituților administrative in faciendo fie suferă schimbări de fundament, fie se dovedesc limitate ca aplicare sau uneori chiar false.

Mots clés: *servitudes administratives, servitudes civiles, non-usage, fixité / mutabilité, utilité publique, actions possessoires, abandon du fonds servant, servitudes in faciendo*

Cuvinte cheie: *servituți administrative, servituți civile, neuz, fixitate / mutabilitate, utilitate publică, acțiuni posesorii, abandon al fondului aservit, servituți in faciendo*

Situate în zona de confluență a domeniilor respective ale dreptului public și ale dreptului privat al bunurilor, servituțile administrative sunt adesea tratate de specialiștii celor două domenii cu interesul prudent și autoritatea rezervată a familiilor față de copilul dintr-un mariaj anterior al unuia dintre parteneri: conștiința filiației față de celălalt atrage nevoia confirmării autorității prin raportare la regulile și principiile acestuia. Împrumutul terminologiei dreptului privat pentru denumirea noțiunii, fenomen deloc izolat de altfel în raportul dintre cele două ramuri ale dreptului², contribuie la crearea unei presiuni în sensul cercetării gradului de apartenență a servituților administrative față de domeniul celor civile.

Abundența, prolixitatea și caracterul dispart, neorganizat al reglementării acestora în cadrul multora dintre actele normative fac dificilă clasificarea și ordonarea lor logică³, și, cu atât mai mult, o analiză de fond a naturii sau regimului lor juridic general. Astfel, servituțile administrative se înfățișează ca „un ansamblu foarte dispart și refractar sintezei”, „un veritabil bricabrac”⁴ care descurajează viziunea de ansamblu.

Acest context face ca, în lucrările de drept civil sau administrativ, regimul juridic al servituților administrative să apară ca o serie de postulate, enunțate expeditiv, prin raportare la caracterele sau regulile servituților de drept privat. Ne propunem prin intermediul studiului de față înlăturarea acestui caracter axiomatic al regulilor care guvernează regimul juridic al servituților administrative și analizarea acestora, verificând totodată validitatea aspectelor legate de servituțile civile în mod obișnuit invocate ca reper.

Așadar, scopul studiului de față este acela de a surprinde elementele revelatoare de natură juridică a servituților administrative, prin raportare la servituțiile de drept privat. În acest sens, demersul nostru va cuprinde o prezentare a tehnicii legislative în materie (1), urmată de verificarea raționamentelor pe baza cărora sunt enunțate în doctrină și jurisprudență regulile regimului juridic derogatoriu față de dreptul comun al servituțiilor civile (2).

1. Tehnică legislativă, între pragmatism exclusiv și incoerență juridică

1.1. Precizări introductive

Înainte de a oferi o imagine a prezenței servituțiilor administrative în legislație, se impun câteva precizări. Nu există o reglementare generală a servituțiilor administrative și, cu atât mai puțin, o definiție legală a acestora. Se naște, deci, următoarea întrebare: care dintre obligațiile impuse în interes public proprietarilor de imobile reprezintă servituții administrative? Căutarea unui regim juridic unitar al servituțiilor administrative presupune identificarea acestora.

În acest sens, doctrina propune clasificări bazate pe criterii diverse, încercând să delimiteze servituțiile administrative de alte sarcini sau limite impuse proprietarilor în vederea satisfacerii unui interes public, să marcheze distincția netă față de servituțiile civile, dar, în același timp, în mod paradoxal, să păstreze acele elemente considerate necesare pentru calificarea lor ca servituți.

În general, sarcinile impuse proprietarilor de dreptul urbanismului sunt dificil de clasat, autorii francezi mai ales având înclinația de a le trata separat de servituțiile de utilitate publică, deși în cele din urmă admit implicit că acestea au același regim juridic și servesc tot un interes general⁵. Într-adevăr, reglementările în materia urbanismului au cunoscut o amploare crescândă în ultimele decade, aducând și o multiplicare a limitărilor legale ale exercițiului liber al dreptului de proprietate, ceea ce poate justifica tendința juristului de a le marca autonomia față de celelalte servituții de utilitate publică. În plus, clasarea lor separată poate fi reflexia evoluției conținutului noțiunii de utilitate publică: dacă inițial aceasta se rezuma la asigurarea liniștii, securității și salubrității publice, ulterior, în special ca urmare a dezvoltării economice și a progresului tehnic, statul își depășește rolul exclusiv de gardian al ordinii publice înțelese în sensul său tradițional, intervenind în tot mai multe sectoare ale vieții comunității, astfel că utilitatea publică – justificarea juridică a intervenției statului – acoperă domenii tot mai diverse: social, economic, sportiv, științific sau chiar estetic.

În încercarea de a cantona noțiunea în definiția dată servituților de Codul civil, unii autori⁶ disting între veritabilele servituți administrative, justificate de necesitatea funcționării unui anumit serviciu public, de realizarea unei lucrări publice, de un interes special al colectivității publice sau al unei instituții publice determinate, unde poate fi decelat un fond dominant, și simplele restricții impuse exercițiului proprietății, motivate de un interes public difuz, general, ca simple instrumente de realizare a politicii administrative. Ar intra astfel în prima categorie, a servituților administrative caracteristice, cele stabilite în beneficiul unui imobil domenal afectat uzului public sau a altei dependențe domeniiale destinate să servească funcționării unui serviciu public, în general învecinate terenurilor sau construcțiilor asupra cărora respectiva sarcină reală a fost stabilită. Servitutea își păstrează astfel caracterul de sarcină impusă unui fond aservit, în folosul altui fond – dominant. În categoria simplelor limitări generale ale exercițiului proprietății sunt incluse în această viziune obligațiile reale stabilite fără referire la vreun bun domenal aflat în raporturi de contiguitate față de proprietatea afectată, precum cele din materia urbanismului și (nu fără unele discuții) cele privind suportarea rețelilor de telecomunicații, de alimentare cu apă sau canalizare.

În ce ne privește, vom evita mai întâi atracția unei discuții asupra naturii servituții civile, care a animat spiritele atâtor juriști, discuție de rezultatul căreia este invariabil condiționat răspunsul la interogația asupra naturii servituții administrative, dar care nu ar încăpea în haina mult prea strâmtă a unui studiu de calibrul celui de față. Apoi, precizăm că vom include în sfera noțiunii de servitute administrativă – și, implicit, le vom supune analizei - toate obligațiile sau limitările cu caracter real impuse de lege proprietății private în interes public, care implică și o restrângere a prerogativelor de folosință, excluzându-le pe acelea care afectează doar dispoziția juridică cu privire la bun. Nu vom reține necesitatea detectării unui fond dominant, pentru motive pe care le vom prezenta separat.

1.2. Fondul dominant – element accidental și neesențial

După cum am văzut deja, prezența fondului dominant ca element esențial servituții a fost obiect de controversă în ceea ce privește calificarea sarcinilor impuse de lege proprietății private având ca finalitate promovarea unui interes public. Aceasta, pe de o parte, întrucât numai identificarea unui fond dominant conservă definiția tradițională a servituții civile văzute ca un raport între două sau mai multe fonduri, iar, pe de alta, deoarece studiul textelor legale care stabilesc sarcini reale administrative dezvăluie destule cazuri în care, deși este vizat în continuare un interes general, beneficiarul direct acestora este un imobil dependență domeniială.

Nu credem că se impune o distincție între cele două tipuri de sarcini administrative evocate. Aceasta întrucât, chiar și atunci când aparent servitutea profită unui imobil proprietate publică, această situație nu este decât secundară și întâmplătoare. În realitate, servitutea administrativă își justifică existența numai prin raportare la utilitatea publică în vederea căreia a fost instituită. Legătura sa cu imobilul proprietate publică se explică prin suprapunerea interesului public ce fundamentează servitutea cu utilitatea publică concretă căreia îi este afectat imobilul domenal. În loc să vedem în imobilul domenal învecinat un fond superior, dominant, ar fi mai potrivit să vedem un bun supus aceleiași utilități publice care afectează și imobilul aservit, cu precizarea că, dacă în ultimul caz impactul interesului public este redus la grevarea proprietății private cu o sarcină administrativă, primul este chiar în totalitate afectat utilității publice, de așa manieră încât este sustras regimului proprietății private și inclus în domeniul public.

Structura clasică a raportului funciar creat de servitutea civilă nu susține deci și servitutea administrativă. O abordare identică a celor două instituții ar contrazice specificul proprietății publice și al fundamentului activității administrației. În vreme ce personalitatea juridică a subiecților de drept civil se manifestă prin capacitatea de a avea drepturi subiective, în dreptul administrativ, „ceea ce constituie esența unei colectivități publice este noțiunea de misiune, și nu cea de interes sau de patrimoniu”⁷. Persoanele de drept public nu sunt decât un mijloc, „un instrument realizator”, existența lor nu se justifică decât în vederea satisfacerii interesului public. Statul sau unitatea administrativ-teritorială, ca titulari ai proprietății publice, nu pot invoca interese proprii, independente de interesul public, în exercițiul acestui drept și al accesoriilor sale. Din aceste motive, servitutea administrativă nu se poate raporta în mod direct și esențial la imobilul proprietate publică, ca fond dominant. Ea nu crește utilitatea normală a acestuia, ci este necesară realizării acestei utilități. Nu titularul proprietății publice se bucură de beneficiul servituții, ci interesul public este în primul rând servit.

De exemplu, servituțiile privind ocuparea temporară a proprietății private în vederea realizării anumitor lucrări de utilitate publică sunt atașate interesului de a realiza respectivele operațiuni, și nu imobilului rezultat în urma acestor lucrări. Nu se pune problema de a servi un fond superior, ci de a facilita pur și simplu realizarea lucrărilor demarate în vederea unui interes public. Interdicția de construi peste o anumită înălțime în zonele din apropierea aerodromurilor nu este menită să crească utilitatea aerodromului în sine, ci să asigure siguranța transportului aerian. Obligația de a nu împiedica prin construcții sau plantații vizibilitatea semnelor de circulație de pe marginea drumurilor publice, impusă proprietăților riverane, nu multiplică utilitatea drumului public, ci contribuie în mod esențial la realizarea afecțiunii sale.

Discuții ample s-au purtat în jurisprudența franceză cu privire la natura obligației de a permite trecerea cablurilor de telecomunicații sau de distribuție a curentului electric pe deasupra imobilelor aflate în proprietate privată. În încercarea de a le turna în forma servituților tradiționale, s-a recurs deseori la explicații artificiale cu efect de deformare a noțiunilor juridice implicate. Fondul dominant a fost identificat fie chiar în cablurile respective, susținându-se – forțat – că acestea au natură imobiliară din moment ce sunt prinse de pământ prin intermediul stâlpilor, fie în centrala de furnizare a energiei electrice de la care acestea pornesc – inexact și oricum inutilizabil în cazul telecomunicațiilor, unde un imobil cu o asemenea funcție de cele mai multe ori lipsește. În fața incapacității de a identifica un imobil cu rol de fond dominant, s-a vehiculat și ideea că, în cazul servituților administrative, fondul dominant nu trebuie neapărat să corespundă unui bun material, el putând fi abstractizat, astfel încât să se poată identifica cu interesul public sau cu utilitatea publică în vederea căreia a fost instituită servitutea⁸.

În cele din urmă, Curtea de Casație franceză a stabilit că *„existența unui fond dominant nu este esențială pentru existența unei serviți când aceasta este stabilită prin lege”⁹*, respectiv că servitutea administrativă nu are ca efect decât *„să oblige la respectarea unei reguli de utilitate generală, și nu să servească unui fond dominant căruia servitutea nu îi este acordată decât în mod accesoriu, ca o consecință a interesului public”¹⁰*.

Devine astfel evident că, cel puțin în cazul servituții administrative, se impune să renunțăm la conceptul tradițional de servitute, văzută ca un raport funciar între un fond dominant și un fond aservit, în favoarea unei noțiuni mai laxe, capabile să includă toate sarcinile impuse proprietății private în vederea utilității publice¹¹. Din această perspectivă vom parcurge examenul de legislație care urmează.

1.3. Servituți administrative, sarcini reale, obligații legale de interes public. Instantaneu de legislație

Ne propunem în cele ce urmează să redăm o imagine de ansamblu asupra diverselor forme sub care se întâlnesc servituțile administrative în legislația aferentă. Demersul vizează tehnica legislativă folosită pentru instituirea sarcinilor reale de utilitate publică.

Prima observație care se impune este aceea că legiuitorul a optat pentru o abordare pragmatică a limitărilor impuse dreptului de proprietate privată, fiind preocupat de rezolvarea aspectelor ce țin de funcționarea serviciului public în cauză, și mai puțin de sistematizarea juridic logică a obligațiilor impuse particularilor, fie ei utilizatori ai serviciului public, fie concesionari, fie titulari de drepturi reale

asupra imobilelor proprietate particulară afectate de sarcini reale. De multe ori, așa cum vom vedea, aceleași texte legale reglementează nediferențiat obligații și sarcini de naturi diferite, doar pentru că instituirea lor servește aceluiași scop.

Presărate mai mult sau mai puțin ordonat în vasta legislație dedicată fie funcționării diverselor servicii publice, fie regimului juridic al anumitor bunuri, a căror conservare prezintă și un interes general, servituțile administrative se regăsesc sub denumiri și calificări juridice diferite.

a) Într-o primă variantă, *servitutea* este denumită ca atare de lege. Amintim, de pildă, servituțile de aeronautică civilă, instituite în scopul asigurării siguranței zborului¹², servituțile stabilite de Legea nr. 123/2012¹³ a energiei electrice și a gazelor naturale (art. 12, art. 14, art. 15, art. 109-113, art. 117). Opțiunea legiuitorului pentru calificarea unei sarcini reale ca servitute nu este un indiciu de încredere, întrucât aceasta exclude automat ca alte obligații impuse proprietarilor particulari de aceeași lege și în vederea aceluiași interes public să intre în aceeași categorie, deși sunt calificate altfel de legiuitor.

O analiză simplă a reglementării în materia energiei electrice și a gazelor naturale oferă suficiente argumente în sensul irelevanței calificării juridice date de legiuitor sarcinilor reale instituite în vederea asigurării funcționării serviciului public. Astfel, textele invocate califică și reglementează separat un *drept de uz* al titularilor autorizațiilor de înființare și al titularilor licențelor pentru executarea lucrărilor necesare realizării, relocării, re tehnologizării sau desființării capacității energetice, respectiv pentru asigurarea funcționării normale a acesteia (art. 12 al. 2 lit. a și b din Legea energiei electrice și a gazelor naturale), o *servitute de trecere* subterană, de suprafață sau aeriană pentru instalarea/desființarea rețelelor electrice și a echipamentelor aferente capacității energetice, dar și pentru accesul la locul de amplasare a acestora (art. 12 al. 2 lit. c), apoi un *drept de acces la utilitățile publice* (art. 12 al. 2 lit. e), dar și un *drept de servitute legală* asupra terenurilor cuprinse în zonele de protecție și de siguranță (art. 15). Aceasta din urmă este pur și simplu prevăzută expres de lege, dar fără a se preciza obiectul său și fără a se stabili competența vreunei autorități administrative de a-l determina; în schimb, art. 42 și 49, ambele intitulată *Interdicții*, condiționează posibilitatea construirii, efectuării de săpături sau înființării de plantații în zona de siguranță de obținerea unui aviz, respectiv acord al operatorului de transport și de sistem, respectiv al operatorului de distribuție, alături de stabilirea altor prohibiții, care în nici un caz nu pot face obiectul vreunei servituți (de pildă, interdicția de a arunca obiecte de orice fel pe rețelele electrice de transport sau de distribuție). Cât privește prerogativele instituite de art. 12 al. 2 lit. a și b și detaliate în art. 14 din aceeași lege, acestea nu pot reprezenta un veritabil drept de uz, în sensul celui

reglementat de Codul civil și, în orice caz, nu credem că justifică o calificare diferită față de așa-numitul drept de servitute legală. Trebuie observat mai întâi că, în baza art. 12 al. 3, acest drept are vocație spre perpetuitate, întrucât „se întinde pe toată durata de funcționare a capacității” energetice¹⁴, ceea ce ar contraveni naturii esențial temporare a dreptului de uz civil. E adevărat că, la nivelul conținutului, prerogativele ar putea fi incluse și într-un drept de uz (dreptul de a depozita materiale, echipamente, utilaje, instalații pentru întreținere, revizii, reparații, de a lucra cu utilajele instalate, de desființa sau reduce culturi, plantații ori alte amenajări existente, de a restrânge activități ale proprietarului în măsura și pe durata strict necesare executării operațiilor respective). Însă, nimic nu împiedică instituirea unei servituți cu acest conținut, iar față de caracterul de drept temporar constituit în favoarea unei persoane al uzului, credem că, dacă se justifică un împrumut terminologic din dreptul civil, acesta trebuie să se refere la servitute, și nu la dreptul de uz. Aceleași observații se impun față de reglementările cuprinse în aceeași lege în materia producerii și furnizării gazelor naturale (art. 109-113, art. 117).

b) A doua variantă de instituire a servituților administrative este aceea prin care textul legal prevede *obligații* în sarcina proprietarilor sau deținătorilor cu orice titlu a bunurilor, fără a se pronunța asupra naturii lor juridice.

Aceste obligații au, de cele mai multe ori, un caracter *negativ*, luând forma unor interdicții care limitează liberul exercițiu al dreptului de proprietate: interdicțiile proprietarilor de terenuri aflate în zona de protecție a infrastructurii feroviare publice de a amplasa, chiar temporar, construcții, materiale sau plantații care împiedică vizibilitatea liniei și a semnalelor feroviare (art. 30 lit. a din O.U.G. nr. 12/1998¹⁵), respectiv de a efectua lucrări care, prin natura lor, ar putea provoca alunecări de teren, surpări sau afectarea stabilității solului, inclusiv prin tăierea copacilor, arbuștilor, extragerea de materiale de construcții sau prin modificarea echilibrului freatic (lit. c din același art.); interdicția de a realiza instalații supraterrane de irigații și plantarea de culturi forestiere sau agricole înalte în zonele de protecție meteorologică absolută – 30m în jurul platformelor meteorologice (art. 18 al. 2 din Legea privind activitatea de meteorologie¹⁶); interdicția de a amplasa, în afara localităților, construcții care generează trafic suplimentar¹⁷ la o distanță mai mică de 50m de marginea îmbrăcămintei asfaltice a autostrăzilor, drumurilor expres și drumurilor naționale europene, respectiv de 30m pentru celelalte drumuri de interes național și european, în scopul de evita congestionarea traficului (art. 47 al. 1¹ din O.G. nr. 43/1997 privind regimul drumurilor¹⁸); obligația de a respecta distanța minimă dintre axul drumului și gardurile sau construcțiile situate de o parte și de alta a drumurilor, de 26m pentru drumurile naționale, 24m pentru drumurile

județene, respectiv 20m pentru drumurile comunale, în vederea dezvoltării capacității de circulație a drumurilor publice care traversează localități rurale (art. 19 al. 4 din aceeași O.G. nr. 43/1997); interdicția realizării, în zonele de protecție a drumurilor, de culturi agricole sau forestiere în zonele de siguranță a drumurilor publice, respectiv obligația de abstențiune de la executarea de lucrări, construcții, împrejmuiri, plantații sau alte activități care ar împiedica scurgerea corespunzătoare a apelor, vizibilitatea pe drum, care ar provoca înzăpezirea drumului sau ar periclita stabilitatea acestuia, siguranța circulației ori ar modifica regimul apelor subterane sau de suprafață (art. 16 al. 2, respectiv art. 17 al. 2 din O.G. nr. 43/1997).

Mult mai rare, și cu o justificare care va trebui nuanțată, sunt textele care instituie obligații *pozitive*, de a face, în sarcina proprietarilor, precum obligația proprietarilor și titularilor de alte drepturi reale asupra muzeelor și colecțiilor publice de a asigura paza acestora și dotarea cu sisteme de protecție eficiente (art. 11 al. 1 lit. i din Legea muzeelor și a colecțiilor publice¹⁹).

c) O a treia tehnică legislativă prin care se instituie servituți administrative este aceea prin care legea stabilește *dreptul* autorităților sau al concesionarilor de servicii publice de a exercita acte de folosință asupra imobilelor proprietatea particularilor, fără a se referi la o *obligație* a acestora, și, cu atât mai puțin, a o califica juridic.

De pildă, dreptul furnizorilor de rețele de telecomunicații electronice autorizați de a instala, de a întreține, de a înlocui sau de a muta orice elemente ale rețelelor de comunicații electronice (inclusiv suporturile și celelalte facilități necesare pentru susținerea acestora), precum și punctele terminale utilizate pentru furnizarea de servicii de comunicații electronice, pe, deasupra, în sau sub imobile aflate în proprietatea privată (art. 22-31 O.U.G. nr. 79/2002²⁰);

Alteori, în cadrul aceluiași articol sunt melanjate obligațiile reale ale proprietarilor sau titularilor de alte drepturi de utilizare a terenurilor cu interdicții cu caracter general. Astfel, dacă servitutea *non altius tolendi* prevăzută la lit. a a art. 30 din O.U.G. nr. 12/1998 se impune tuturor celor care folosesc terenul ca proprietari sau titulari ai altor drepturi asupra acestuia, este evident că interdicția de a utiliza, în zona de protecție a infrastructurii feroviare publice, de indicatoare și lumini de culoare roșie, galbenă, verde sau albastră, care ar putea crea confuzie cu semnalizarea feroviară, prevăzută de art. 30 lit. b, precum și cea de la lit. d a aceluiași articol, de a depozita necorespunzător materiale, substanțe sau deșeuri care ar putea degrada infrastructura feroviară, zona de protecție a acesteia, precum și desfășurarea normală a traficului feroviar, nu vizează doar deținătorii cu orice titlu de terenuri incluse în zona de protecție, ci și orice terți, inclusiv utilizatorii serviciului public a cărui normală funcționare este protejată. În aceeași

situație ne aflăm în cazul interdicțiilor stabilite de art. 42 lit. a-f și de art. 49 lit. a-f din Legea energiei electrice și a gazelor naturale, pentru protecția instalațiilor de transport și de distribuție.

2. Discuții asupra autonomiei conceptuale a servituților administrative

Reflexie a scopului de utilitate publică căruia îi servesc, servituțile administrative cunosc un regim juridic derogatoriu față de cel al suratelor lor din dreptul privat. Aceste elemente de discrepanță sunt evocate sumar, atât de doctrina de drept civil, de multe ori ca argument al excluderii respectivelor servituți din obiectul său de studiu²¹, cât și de autorii de drept administrativ al bunurilor care se pronunță lapidar asupra naturii lor juridice, în principiu de o manieră negativă, subliniind lipsa identității noțiunii cu cea din dreptul privat²².

Vom încerca să depășim cadrul unei simple enumerări a acestor reguli derogatorii (1), analizând aria lor de acțiune și căutând să determinăm mai exact impactul pe care ele îl pot avea asupra naturii juridice a servituților administrative (2).

2.1. Regimul juridic al servituților administrative derogatoriu față de regulile servituților de drept privat

În primul rând, împrumutând caracteristicile dreptului de proprietate publică, servituțile administrative sunt considerate în doctrină ca fiind atât inalienabile, cât și imprescriptibile. Drept consecință, exceptând cazurile în care legea dispune altfel, nu se vor putea stinge prin simpla neexercitare îndelungată²³, spre deosebire de servituțile civile, în cazul cărora neuzul vreme de 10 ani, în conformitate cu prevederile art. 770 al. 1 lit.f NCC (respectiv 30 de ani, pentru cazul celor constituite sub imperiul Codului civil 1865) are efect extintiv, indiferent de motivul care a determinat pasivitatea titularului dreptului.

A doua diferență de regim juridic ce poate fi sesizată ține de vocația spre perpetuitate a servituții de drept privat. Văzută ca o sarcină a fondului aservit menită să realizeze o augmentare a utilității unui imobil, și nu să servească interesului pasager al unei persoane, servitutea civilă are o durată de existență în mod natural legată de cea a imobilelor pe care le afectează activ sau pasiv. Interesul public care justifică servituțile administrative nu poate fi caracterizat cu titlu general de o asemenea stabilitate; el poate fi, dimpotrivă, extrem de fluctuant în timp, ceea ce impune ca și mijloacele sale juridice de realizare să fie adaptabile, în concordanță cu cerințele momentului.

În al treilea rând, pentru diferențierea celor două noțiuni, se evocă adesea faptul că sancțiunea încălcării servituții este de factură diferită, după cum ne aflăm în prezența unei servituți civile sau administrative²⁴. În cazul primeia, remediul se va înscrie în panoplia sancțiunilor de drept privat. Atingerile aduse drepturilor reale fiind sancționate întotdeauna în natură, în caz de nerespectare a dreptului de servitute civilă, se va dispune încetarea actelor contrare acesteia și, dacă este cazul, desființarea lucrărilor ce contravin obligației de abstențiune a proprietarului fondului aservit. Actele contrare servituții administrative constituie de multe ori contravenții sau chiar infracțiuni, astfel că sancțiunea împrumută caracteristicile impuse de apartenența normei încălcate la ramura dreptului public.

Un al patrulea element care pledează în favoarea autonomiei conceptuale a servituților administrative față de cele civile este dedus din observația că în destule cazuri legea stabilește competența organelor administrative în stabilirea servituților de utilitate publică și determinarea conținutului lor concret, ceea ce înseamnă automat că, la constituirea acestora, trebuie urmată o anumită procedură, ale cărei eventuale vicii pot atrage nulitatea actului de constituire.

În al cincilea rând, proprietarul fondului grevat de o servitute de drept privat poate renunța în favoarea proprietarului fondului dominant la terenul sau porțiunea din terenul său afectată exercițiului servituții, stingând pe această cale servitutea, împreună cu obligațiile reale pozitive stabilite prin ipoteză în sarcina celui dintâi²⁵. Dimpotrivă, se apreciază²⁶ că servitutea de utilitate publică nu se poate stinge ca urmare a abandonului fondului de către proprietarul ținut la respectarea ei: interesul public trebuie servit, indiferent cât ar fi de împovăraător.

În fine, argumentul care se vrea decisiv invocă interdicția constituirii de servituți civile *in faciendo*, cu alte cuvinte servituți care să impună un fapt pozitiv proprietarului fondului aservit. Considerată esențială pentru servitutea de drept privat, văzută ca un raport între două sau mai multe imobile, prohibiția amintită nu își găsește justificare teoretică în situația servituților administrative.

2.2. Impactul originalității regimului juridic asupra naturii servituții administrative

a) Imprescriptibilitatea ar putea fi, la o primă vedere, elementul care aduce distincția dintre cele două tipuri de servituți pe terenul fundamentului acestora.

Pe de o parte însă, împrumutul regimului domenalității publice²⁷, mai precis a caracteristicilor dreptului de proprietate publică, servituților de drept administrativ ni se pare nejustificat. Raționamentul conform căruia, fiind un

accesoriu al proprietății publice, servitutea administrativă va fi inalienabilă și imprescriptibilă precum cea dintâi este inexact, simplificator în mod excesiv și, în același timp, inutil pentru a înlătura posibilitatea stingerea servituții prin neexercitare îndelungată. Chiar admitând accesorialitatea servituții administrative față de proprietatea publică, un asemenea raport poate implica o similitudine de soartă juridică, dar nu și una a caracterelor juridice. Pentru a oferi un contraexemplu edificator nici nu trebuie să ne îndepărtăm de obiectul studiului de față: servitutea civilă stabilită prin fapta omului este considerată un accesoriu al fondului, dar nu preia imprescriptibilitatea extinctivă a proprietății private. Apoi, în numeroase cazuri de servituți administrative, nu se poate decela un imobil (proprietate publică) în favoarea căruia a fost stabilită servitutea. Cel mai adesea, servitutea de drept public este instituită în vederea asigurării bunei funcționări a unui serviciu public sau a unei utilități publice concrete, fără ca un imobil proprietate publică să joace rolul fondului dominant.

În realitate, servitutea constituită în scopul satisfacerii unei utilități publice nu se poate stinge decât ca urmare a dispariției acestei utilități publice²⁸. Or, nici neexercitarea actelor de folosință asupra imobilului grevat (în cazul servituțiilor *in patiendo*), nici lipsa combaterii actului contrar servituții (în situația celor ce impun o obligație negativă) în principiu nu sunt suficiente pentru a face să dispară utilitatea publică. Încetarea utilității publice nu poate rezulta decât dintr-un act formal²⁹, al legiuitorului sau al administrației, după caz. Ca regulă generală, o stare de fapt, precum simplul neuz, nu pune punct utilității publice inițial declarate, administrația având oricând posibilitatea de a o invoca³⁰, deci nici nu conduce la stingerea servituții administrative.

Dimpotrivă, utilitatea privată căreia îi servește servitutea civilă propriu-zisă trebuie susținută prin actul de exercitare al proprietarului fondului dominant, în caz contrar, știrbirea proprietății prin constituirea servituții nemaivând nicio justificare. Aceasta nu trebuie să conducă la concluzia că stingerea prin neuz a servituții civile este o sancțiune a pasivității proprietarului; cu atât mai mult cu cât extincția servituții se produce indiferent de motivul neexercitării³¹. Neuzul îndelungat pune sub semnul îndoielii utilitatea servituții, dar aceasta este înțeleasă în sens obiectiv, prin raportare la fond, și nu la comportamentul proprietarului său. Același raționament nu duce însă și la stingerea servituții administrative: utilitatea publică abstractă se menține până la expresia formală de voință în sens contrar, o îndoială oricât de serioasă, dedusă din abstențiunea îndelungată a administrației în exercițiul servituții, nefiind suficientă să înlătore sarcina impusă fondului aflat în proprietate privată. Cu alte cuvinte, dubiul cu privire la utilitatea concretă a servituții joacă în favoarea proprietății depline și exclusive atunci când în discuție sunt interese de

natură privată (egale), dar nu are nici un efect asupra interesului public (superior celui privat) care se impune a fi respectat în mod continuu, chiar în lipsa manifestării sale în plan material.

Câteva precizări se impun în vederea evitării unei eventuale critici care s-ar putea aduce explicațiilor anterioare față de importanța dată rolului prevalenței interesului public în eliminarea stingerii servituții administrative prin neuz. Este adevărat că nici vechile așa-zise servituți civile legale sau ceea ce Noul cod civil numește limite legale stabilite în interes privat în exercițiul dreptului de proprietate³² nu se pot stinge în urma unei neexercitări îndelungate³³, deși sunt instituite având în vedere utilitatea privată a fondurilor. Servituțiile administrative, ca limite legale ale exercițiului dreptului de proprietate, ar trebui astfel menținute datorită sursei lor legale, indiferent de exercițiul lor concret și indiferent de natura intereselor în joc. Argumentul nu acoperă însă cazul servituțiilor stabilite nu prin lege, ci prin voința administrației, caz în care numai recursul la utilitatea publică, ca numitor comun al celor două situații, conferă explicația satisfăcătoare. În plus, trebuie observat că, pe lângă beneficiul creat în interesul privat al proprietarului, există un interes general la baza normelor civile care instituie așa-zisele limitări ale exercițiului proprietății în interes privat: asigurarea utilității normale a fondurilor, cu evitarea unor cheltuieli excesive, prezervarea armoniei în relațiile de vecinătate³⁴ etc. Un argument în acest sens rezultă și din interpretarea teleologică a textului al. 2 al art. 602 NCC, care stabilește că „*limitele legale în interes privat pot fi modificate ori desființate **temporar** prin acordul părților*” (subl. ns., A.B.). Așadar, există ceva deasupra interesului privat al proprietarilor fondurilor vizate de limitele impuse de lege, care face ca sarcina să subziste atâta vreme cât există situația de fapt care a stat la baza reglementării și ca orice voință contrară a particularilor să nu poată avea decât eficacitate temporară.

Astfel justificată regula conform căreia servituțiile administrative nu se sting prin neuz, putem afirma *mutatis mutandis* că nici cazul de încetare a servituțiilor civile ca urmare a dispariției oricărei utilități a acestora³⁵ nu li se va putea aplica în principiu decât în urma unei încetări formale a utilității publice în vederea căreia au fost constituite.

Pe de altă parte, caracterul disparat și neomogen al dispozițiilor legale în materia servituțiilor administrative permite legiuitorului crearea unor (aparente) excepții-surpriză, a căror formulare mai puțin inspirată nu facilitează nici aplicarea practică, nici justificarea în plan teoretic. Astfel, al. 4 al art. 29 din Legea apelor³⁶ dispune că „*în cazul în care, la lucrările prevăzute la alin. (1), pentru care s-a prevăzut servitutea, aceasta a fost abandonată timp de cel puțin 3 ani sau, dacă menținerea ei nu mai este necesară, servitutea se poate considera stinsă*”.

Este vorba de lucrările de amenajare a bazinelor hidrografice și alte lucrări hidrotehnice de interes național³⁷. Conform al. 1 al aceluiași articol, terenurile pe care urmează să fie amplasate asemenea lucrări fie vor fi expropriate, fie vor fi ocupate temporar. Având ca efect trecerea proprietății asupra imobilului vizat în domeniul public, exproprierea exclude orice discuție cu privire la o servitute de tip administrativ, astfel încât nu putem decât să înțelegem că servitutea la care se referă al. 4 este cea care impune suportarea ocupării *temporare* a bunului de către administrație. Însă textele alineatelor 2 și 5 generează confuzie când, referindu-se - în afara oricărui dubiu - numai la situațiile vizate de acest articol, enumeră bunurile care „sunt scutite de servituți permanente”, respectiv detaliază obiectul despăgubirii „la crearea servituții *temporare sau permanente*”, care include și „*foloasele de care [proprietarul] este lipsit prin schimbarea destinației temporare sau permanente a zonei respective de teren*” (sublinierile ne aparțin). Or, dacă ocuparea terenului, prin care se concretizează atingerea adusă proprietății, trebuie să fie temporară, servitutea al cărei obiect constă în sarcina de a suporta această folosire de către altul nu are cum să fie decât temporară³⁸.

Revenind la stingerea servituții supuse analizei, vom observa că, în ciuda exprimării textului, nu suntem în prezența abandonului acesteia, întrucât, pe de o parte, extincția dreptului ca urmare a renunțării titularului său se produce instantaneu, nu este susceptibilă să se dilate în timp (*abandonul vreme de trei ani*), iar, pe de alta, nu există, în ipoteza textului, un act juridic administrativ în acest sens, tăcerea nefiind revelatoare de voință juridică³⁹. Nu se poate reține decât că, în sintagma *abandon al servituții* din textul menționat, legiuitorul folosește primul termen – neinspirat - în sensul său nejuridic, referindu-se probabil la lipsa întreținerii sau folosirii lucrărilor în vederea cărora este ocupat terenul, respectiv la o neexercitare a servituții care impune suportarea respectivelor lucrări. Însă neexercitarea nu atrage *per se* stingerea servituții, ci conduce la împlinirea condiției extinctive care afectează declararea utilității publice prin însăși voința legiuitorului. Cu alte cuvinte, legea stabilește, într-o manieră similară reglementării generale a exproprierii, că utilitatea publică ce impune aservirea proprietății private încetează dacă cel care administrează lucrările nu mai exercită deja de trei ani dreptul de ocupare a imobilelor afectate, adică, în limbajul nejuridic (al legii), *abandonează* locul.

Cea de-a doua situație de încetare a servituții vizată de textul în discuție este încă și mai vag reglementată: *menținerea ei nu mai este necesară*. Formula nu ar fi ridicat însă probleme de interpretare și aplicare dacă încetarea servituții în acest caz ar fi fost legată de manifestarea de voință a autorității administrative sau a concesionarului serviciului public în favoarea căruia a fost prevăzută servitutea. Actul ar fi fost în măsură să dezafecteze formal lucrările (sau să stea la

baza dezafectării lor formale, după caz), declarând încetarea utilității publice a acestora, ceea ce ar fi salvat o anumită coerență a regimului bunurilor domeniiale. Stabilind însă că *servitutea se poate considera stinsă*, textul sugerează o încetare automată ca urmare a dispariției utilității acesteia, la o epocă în care nici dreptul comun al servituților civile nu prevedea posibilitatea stingerii ca urmare a inutilității lor. Să fie oare o derogare intenționată, atât de la regulile de drept civil, dar și de la cele administrative, sau o simplă stângăcie în exprimare, fără ca vreun impact asupra modului de stingere a servituții să fi fost vizat? Întrucât cel interesat să invoce stingerea servituții este proprietarul sau utilizatorul cu alt titlu al terenului afectat, și nu administrația sau concesionarul serviciului public în vederea căruia a fost stabilită servitutea, ar putea apărea cazuri în care situația de fapt ar indica lipsa de interes a menținerii servituții, fără ca administrația să se preocupe de declararea (formală) a bunurilor și lucrărilor care serviseră inițial interesului public. Ar putea proprietarul să se prevaleze de stingerea servituții întemeindu-se doar pe situația materială a terenului ocupat sau a lucrărilor în vederea cărora a fost constituită servitutea⁴⁰? Credem că un răspuns afirmativ nu poate fi admis decât în cazurile absolut excepționale în care și dispariția utilității publice ar putea rezulta din simpla dezafectare materială, din modificarea obiectivă semnificativă a circumstanțelor, de așa manieră încât este în afara oricărei îndoieli că bunul și-a pierdut utilitatea publică căreia îi fusese afectat⁴¹. Dimpotrivă, orice posibilitate de discuție asupra supraviețuirii utilității publice vizate de lucrările administrației va exclude stingerea automată a servituții⁴², chiar în prezența *de lege lata* a soluției date legiuitor în art. 29 al. 4 din Legea apelor – textul supus atenției noastre -, întrucât nu s-ar putea susține că, în mod cert, *menținerea ei nu mai este necesară*. Așadar, interpretat și aplicat cu observarea riguroasă a principiilor dreptului administrativ, textul nu instituie o veritabilă excepție de la regimul general aplicabil servituțiilor administrative.

Se poate astfel formula concluzia că imprescriptibilitatea nu reprezintă o trăsătură proprie servituțiilor administrative, care să le diferențieze ca mecanism de grevare a proprietății asupra imobilelor de servituțiile de drept civil. Faptul că simplul neuz, respectiv inutilitatea nu sunt în principiu în măsură să atragă automat stingerea servituții se datorează specificului utilității căreia îi servesc. Ca măsură de protecție a domeniului public, utilitatea publică nu încetează în lipsa manifestării exprese de voință a administrației sau legiuitorului, în vreme ce survenirea inutilității servituții civile este perfect compatibilă cu o simplă stare de fapt revelatoare în acest sens.

b) Lipsa vocației spre perpetuitate este o altă caracteristică a servituții administrative evidențiată în scopul sublinierii diferențierii acesteia de servitutea civilă. De o factură mai subtilă, argumentul vine să pună în lumină **lipsa stabilității, a fixității** servituții administrative, necesara ei flexibilitate și mutabilitate, consecință a fluctuațiilor inerente interesului public, mereu adaptat nevoilor schimbătoare ale societății.

Dacă ne raportăm la consecința referitoare la durata servituții, diferența nu ni se pare decisivă.

Vocația spre perpetuitate a servituții propriu-zise de drept civil este menționată mai ales datorită caracterului său extraordinar în raport cu regimul obișnuit al celorlalte drepturi patrimoniale, altele decât proprietatea. Într-adevăr, exceptând proprietatea – axul central al raporturilor civile patrimoniale – celelalte drepturi care rezultă din acte sau fapte menite să o pună în valoare, să o protejeze sau să o transmită au în principiu o existență limitată temporal: drepturile reale principale asupra bunului altuia sunt temporare⁴³ din nevoia de preservare a exclusivității, absolutismului și caracterului deplin al proprietății, iar creanțele, împreună cu garanțiile reale pe care le pot avea ca accesorii, prin însuși scopul lor (primirea prestației promise) sunt destinate extincției. Discrepanța față de celelalte drepturi reale principale asupra bunului altuia, denumite în doctrină dezmembrăminte ale proprietății⁴⁴, reflectă vechea distincție romană⁴⁵ dintre servituțiile personale și servituțiile reale sau prediale⁴⁶. Menite să satisfacă nevoile unei persoane determinate, primele nu își justifică o durată mai mare decât viața unui om. Astfel, uzufructul și diminutivele sale, uzul și abitația, au un caracter esențialmente temporar, cel mult viager. Celelalte vizează mai mult decât interesele persoanei, fiind destinate să procure un avantaj fondului dominant. Nu este vorba doar de transferul unei prerogative de la proprietarul fondului aservit la proprietarul fondului în favoarea căruia e constituită servitutea. Augmentarea utilității câștigată de fondul dominant se atașează acestuia și îl va însoți indiferent de persoana proprietarului sau utilizatorului fondului. Această legătură de accesorialitate creată între imobil și servitutea civilă justifică posibilitatea întinderii duratei de viață a servituții la aceea a imobilelor pe care le afectează, fie activ, fie pasiv.

Perpetuitatea este însă doar de natura servituții de drept civil, ea putând fi creată pe o durată determinată. Mai mult, pot exista situații când, din însuși obiectul servituții se deduce caracterul temporar al acesteia, cum ar fi, de exemplu cazul servituții de exploatare a carierei de piatră de pe fondul aservit. Pe acest palier, falia dintre servitutea civilă și cea administrativă se subțiază semnificativ: ambele pot fi constituite atât pe durată determinată, cât și pe timp nelimitat.

Mai departe decât o simplă observație de ordin cantitativ, dependența servituții administrative de interesul public produce consecințe în planul stabilității sale calitative. Mai exact, modificarea interesului public nu doar poate conduce la încetarea servituții administrative, ci și la schimbarea obiectului său sau a modului de exercitare prin voința unilaterală a celui care exercită puterea publică. O asemenea posibilitate, nu doar compatibilă cu regulile dreptului administrativ, dar și impusă de acestea⁴⁷, se lovește, în teoria dreptului civil al bunurilor, de cunoscutul principiu al fixității servituții⁴⁸, care, dedus din dispozițiile art. 767-768 NCC (art. 634-635 C.civ. 1865), pune la adăpost servitutea de modificări arbitrare și unilaterale din partea proprietarului fondului dominant, dar și din partea celui aservit.

Sub acest aspect, se impun câteva precizări, care ar putea conduce la nuanțarea problemei raporturilor servituții administrative cu cea civilă. Fixitatea servituții civile nu este la adăpostul oricărei discuții. Interdicția de a agrava, prin modul său de exercitare, situația fondului aservit nu exclude posibilitatea adaptării servituții civile la evoluția societății, pentru a servi în continuare utilității imobilului în vederea căreia a fost constituită. O servitute al cărei titlu constitutiv redactat în perioada antebelică prevede dreptul de a trece cu birja sau cu carul pe proprietatea vecină nu își mai atinge scopul dacă acestea nu sunt înlocuite cu mijloacele de transport actuale, automobilul, respectiv tractorul sau camioneta. Subliniind că servitutea este o piesă esențială a sistemului funciar, și nu o situație de excepție, întrucât niciun imobil nu e vreodată izolat, un autor⁴⁹ pledează, convingător din punctul nostru de vedere⁵⁰, pentru înlocuirea regulii fixității cu un principiu al mutabilității servituții limitat în mod rezonabil prin observarea obiectivă a evoluției normale a nevoilor fondurilor puse în relație de aceasta. Caracterele juridice ale servituții confirmă necesitatea și posibilitatea regulii mutabilității. Astfel, ele sunt accesorii fondurilor și deci supuse variațiilor nevoilor acestora. Apoi, perpetuitatea servituților nu este rezonabil admisibilă decât dacă ele știu să reziste evoluției oamenilor și lucrurilor⁵¹. Furnizând un complement de utilitate fondurilor învecinate, o punere în comun a avantajelor unuia dintre ele, servitutea civilă devine un mijloc (adaptabil) de organizare a unei colectivități.

Este mutabilitatea servituții civile – încă timid acceptată în doctrină – de natură să permită o apropiere conceptuală a servituților administrative, irevocabil supuse modificărilor de orice natură ale sprințarului interes public?

Într-o încercare de a demonstra încadrarea servituților administrative în definiția dată servituților de drept civil, un autor⁵² concluzionează că, printr-un aspectul lor activ, toate servituțile administrative, deși multiple, sunt departe de a răspunde unei finalități atât de vagi și de subiective, încât să ajungă o noțiune

lipsită de sens. Multiplicarea și evoluția acestora se datorează parcursului în timp al intervenționismului etatic în activitățile private. Normele care impun sarcini reale în interes public fondurilor emană tot mai mult de la un stat-dirijor, care stabilește politici, direcții de acțiune, coordonează și verifică majoritatea activităților private⁵³, și mai puțin de la vechiul stat-jandarm, care, acționând mai sever, prin interdicții sau prin impunerea unui anumit comportament, își limita totodată intervenția, în favoarea unui sens mai pronunțat al noțiunii de libertate individuală. Servituțiile administrative apar astfel ca unul dintre instrumentele privilegiate ale ordinii publice. Recursul la această noțiune ar permite, în opinia autorului citat, evitarea definirii servituției administrative prin raportare la utilitatea publică sau interesul public, noțiuni vagi și puternic impregnate de subiectivism. Ordinea publică, deși departe de a fi o noțiune statică, permite stabilirea unei ordini de prioritate, tranșarea unei conflict între două sau mai multe reguli de drept, între mai multe voințe sau între regula de drept și voința particulară. Astfel, ea este rezultatul unui proces de solidificare a utilității publice, noțiune mai largă ce acoperă toate activitățile publice și reprezintă scopul permanent al oricărui act administrativ.

În ce ne privește, nu considerăm că deplasarea scopului servituției administrative spre ordinea publică este de natură să-i confere acesteia contururi mai precise. Dimpotrivă, suntem înclinați să credem că recursul la aceasta în cadrul unei analize orientate spre confluente ale dreptului administrativ cu dreptul privat este mai degrabă specios. Aceasta pentru că sintagma nu este folosită pentru a desemna noțiuni identice în cele două ramuri de drept⁵⁴. În dreptul privat, mai exact în dreptul civil al obligațiilor, ordinea publică reprezintă ansamblul regulilor de drept și a principiilor care se impun indivizilor în mod imperativ, limitându-le libertatea de a contracta, de a-și crea o ordine privată derogatorie⁵⁵. În dreptul administrativ, ordinea publică își trage rădăcinile profunde din istoria instituțiilor polițienești, desemnând scopul și „fundamentul exercițiului activității de poliție administrativă generală”. „Ordine materială și exterioară, dar și ordine morală, ordinea publică administrativă este ceea ce poliția (administrativă, n.n.) tinde să asigure: securitatea, liniștea și salubritatea publică”⁵⁶.

Apoi, noțiunea de utilitate publică însăși nu și-a conservat același sens de-a lungul timpului, pentru ca raportarea sa la ordinea publică administrativă să dea mereu același rezultat. Necesitatea unui control judiciar efectiv al procedurilor de expropriere a ocazionat elaborarea unor teorii care încearcă să traseze de o manieră obiectivă și cuantificabilă contururile noțiunii de utilitate publică⁵⁷. Astfel, inițial utilitatea publică era un concept abstract, legat de prevalența interesului public față de interesul privat, care nu permitea judecătorului să aprecieze

circumstanțele concrete în care atingerea adusă proprietății private urma să se producă, pentru a nu impieta asupra politicii economice și sociale, domeniu în care administrația deținea o putere aproape discreționară. Ulterior⁵⁸, față de expansiunea intervenționismului etatic, dar și ca reflex al unei epoci în care ideologia pălește în fața economicului, utilitatea publică ce justifica lipsirea de proprietate a particularului a devenit un concept economic concret, definit în termeni de rentabilitate, prin formula „bilanț costuri-avantaje”, viziune care permitea instanței să aprecieze obiectiv superioritatea avantajelor față de inconvenientele proiectului. Fără a intra în detalii, vom observa doar că procesul de cantonare obiectivă a noțiunii de utilitate publică nu a avut nici în dreptul francez succesul scontat: bilanțul costuri-avantaje s-a dovedit o formulă ipocrită, întrucât o reală cântărire a consecințelor proiectului vizat nu se face de către instanțe decât când este vorba de mici lucrări cu impact local, redus; apoi, judecătorul trebuie să aprecieze caracterul excesiv al inconvenientelor proiectului evitând totodată să se substituie puterii executive, ceea ce a redus cazurile de cenzurare a proiectelor la situațiile de eroare evidentă sau de exces de putere; în fine, bilanțul, noțiune cantitativă, se dovedește inadecvat pentru cântărirea calitativă a intereselor în joc (publice și private). În situația proiectelor de importanță națională sau chiar europeană, care implică opțiuni economico-politice de interes vital, ideea de necesitate publică prevalează, transformând formula bilanțului în simplă „incantație rituală”, „perdea de fum”⁵⁹. Astfel, în domeniul de importanță strategică precum cel al energiei, al apărării naționale, respectiv al transporturilor, utilitatea publică este deja un concept politic care transcende eventualele inconveniente concrete pe care lucrările servind acestor interese le-ar crea. În dreptul autohton, deși problema se pune mai mult în plan teoretic, în lipsa unei practici relevante pe această temă, concluzia este aceeași. Scopul facilitării construirii cât mai rapide de autostrăzi este atât de important, încât utilitatea publică a acestui obiectiv este enunțată declamator chiar prin lege⁶⁰.

Dacă utilitatea publică nu poate fi verificată și cântărită obiectiv în situația exproprierii, care presupune chiar pierderea dreptului de proprietate al particularului, cu atât mai puțin poate fi ea cantonată sau cenzurată de instanțe în cazul servituților administrative care, prin ipoteză, nu produc efecte atât de dramatice pentru proprietatea privată. Definirea servituții administrative în funcție de raportul dintre ordinea publică și utilitatea publică nu este de natură să confere contururi mai precise noțiunii.

Subiectivismul și instabilitatea, dependența de contingent a utilității publice – justificare juridică nu doar a exproprierii, ci și a instituirii servituților administrative – nu sunt deci depășite. Sub acest aspect, servituțile administrative

se situează pe o poziție inconciliabilă cu cea a servituților civile, în cazul cărora dorințele diverse și fluctuante ale omului, futele sau originale, sunt private de orice efect.

c) Sancțiunea încălcării celor două tipuri de servituți nu este în realitate de factură diferită. Este adevărat că importanța interesului public spre a căruia realizare a fost constituită servitutea administrativă justifică instituirea de sancțiuni contravenționale, incompatibile cu mijloacele civile de combatere a unor comportamente, însă aceasta nu credem că exclude de principiu obligarea proprietarului imobilului vizat la repunerea lucrurilor în situația anterioară transgresiunii normei.

Cel puțin pentru cazul servituților administrative *in non faciendo* și al celor *in patiendo*, cu excluderea deci a sarcinilor – mult mai puțin numeroase, de altfel - care impun un fapt personal al proprietarului sau al celui care folosește bunul⁶¹, aplicarea sancțiunii contravenționale trebuie să fie dublată de obligarea la desființarea lucrărilor contrare servituții⁶². La fel ca în cazul servituții civile, caracterul real al sarcinii impune ca măsura reparației în natură să fie suportată de proprietarul sau posesorul actual al bunului, indiferent dacă el a efectuat lucrările sau un proprietar anterior⁶³.

Spre deosebire însă de situația din dreptul privat, unde proprietarul fondului dominant trebuie să se adreseze instanței pentru a obține obligarea la repunerea în situația anterioară încălcării servituții, autoritatea administrativă competentă, respectiv concesionarul serviciului public în beneficiul căruia a fost instituită servitutea dețin, în principiu, puterea a aplica în mod direct sancțiunea demolării lucrărilor contrare sarcinii administrative. Regula se explică prin aceea că, în materie privată, nimeni nu își poate face dreptate singur, în vreme ce exercițiul puterii publice nu are nevoie de alți mijlocitori.

Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții⁶⁴ ne oferă însă o excepție inedită, o atenuare a puterii de principiu a administrației de a asigura în mod direct respectarea limitelor impuse de lege proprietății în vederea unui interes public. În situația lucrărilor de construcții supuse autorizării efectuate în lipsa autorizației de construire sau cu încălcarea limitelor acesteia, autoritatea administrativă va aplica sancțiunea contravențională, obligând în același timp proprietarul la oprirea executării lucrărilor, precum și, după caz, luarea măsurilor de încadrare a acestora în prevederile autorizației sau de desființare a lucrărilor executate fără autorizație ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, într-un anumit termen (art. 28 al. 1). Dacă persoana sancționată contravențional a oprit lucrările, dar nu s-a conformat măsurilor stabilite prin procesul-verbal de contravenție (nu a obținut autorizația de construire, nu a refăcut lucrările în conformitate cu autorizația, nici nu a demolat lucrările vizate) autoritatea

administrativă trebuie să se adreseze instanței, pentru ca aceasta să dispună fie menținerea construcției, cu încadrarea lucrărilor în prevederile autorizației, fie desființarea acesteia (art. 32 al. 1). Abia în cazul în care pârâtul nu respectă termenul fixat prin hotărârea judecătorească în acest sens, primarul poate trece, cu ajutorul forțelor polițienești, la demolarea lucrărilor (art. 32 al. 3).

Privită însă din perspectiva proprietății private învecinate celei supuse sarcinii de interes public, protejată în mod indirect de prevederea legală și interesată de respectarea acesteia, sancțiunea servituții administrative poate fi obiectul câtorva observații particulare. Servitutea administrativă nu creează un drept real în favoarea particularilor interesați de respectarea acesteia. Prin urmare, aceștia nu au la dispoziție acțiunile reale pentru a contracara transgresiunea normelor care stabilesc o asemenea servitute. Importanța practică a observației se remarcă în materia urbanismului, în situațiile în care proprietarul sau cel care folosește cu orice titlu imobilul vecin are interes să solicite obligarea constructorului la demolarea lucrărilor efectuate cu încălcarea regulilor de urbanism. Mai mult, proprietarul lezat ar avea interes să obțină încetarea lucrărilor și alinierea lor planurilor de urbanism încălcate, pe o cale procedurală cât mai simplă, mai puțin costisitoare și mai rapidă.

Problema a apărut în jurisprudența franceză și prezintă interes mai ales în ceea ce privește admisibilitatea acțiunilor posesorii. Se poate adresa instanței civile, pe calea unei acțiuni posesorii, proprietarul vecin celui care a construit cu nerespectarea planurilor de urbanism, cerând obligarea pârâtului la încetarea lucrărilor și la desființarea celor efectuate cu ignorarea respectivelor reguli?

Răspunsul nu poate fi decât negativ. Pentru a se bucura de protecția posesorie, reclamantul trebuie să invoce o atingere adusă unei stări de fapt ce corespunde exercițiului unui drept real. Servitutea administrativă nu creează însă în beneficiul particularului un drept susceptibil de posesie. Este adevărat că utilitatea publică și utilitatea privată nu sunt absolut incompatibile, iar o viziune care le separă net este simplistă și inexactă, pentru că, în cele din urmă, interesul public este, la origine, o sumă a intereselor private. De asemenea, este adevărat că, impunând respectarea anumitor distanțe în construcții, a unui regim de înălțime maximă, a unei anumite arhitecturi etc., regulile de urbanism aduc beneficii și proprietarilor terenurilor învecinate, ceea ce legitimează un interes al acestora de a le invoca, însă acesta nu este un drept real și nu poate a fi baza o acțiune posesorie⁶⁵.

d) Nu vom insista asupra diferențelor ce rezultă între servituțiile veritabile, de drept privat, și cele administrative din obligativitatea respectării în cazul celor din urmă a unor **formalități procedurale de constituire**. Acest element merită menționat pentru a sublinia dependența existenței servituții administrative de respectarea unui formalism accentuat, specific actelor administrative.

Important la nivel practic, pentru că dă posibilitatea proprietarului fondului afectat să invoce, în termenele și condițiile legale, orice vicii de natură să atragă nulitatea actului constitutiv de servitute, acest aspect nu este însă de natură să stabilească o falie semnificativă în plan teoretic între cele două tipuri de sarcini reale analizate aici.

În primul rând, *mutatis mutandis*, același raționament se poate aplica servituțiilor de drept privat dobândite în baza unui act juridic. Făcând abstracție de jocul regulilor care guvernează sistemul de publicitate imobiliară⁶⁶, servitutea se va desființa dacă actul juridic (civil) de constituire nu respectă condițiile de valabilitate impuse de lege. O diferență de ordin calitativ poate fi sesizată, totuși. Având în vedere că servitutea civilă conferă titularului un drept real imobiliar, susceptibil de înstrăinare odată cu proprietatea asupra fondului dominant și supus înscrierii în cartea funciară, consecințele ineficienței actului constitutiv de servitute asupra existenței acesteia vor fi limitate de mecanismele de protecție a terților subdobânditori, angrenate de sistemul de publicitate imobiliară. Cu alte cuvinte, servitutea civilă ar putea supraviețui chiar în cazul nevalabilității actului, dacă înscrierea dreptului de servitute în favoarea terțului subdobânditor de bună-credință (al fondului dominant) nu mai poate fi rectificată.

În al doilea rând, dacă observăm tehnica legislativă în materie, vedem că doar o parte dintre servituțiile de utilitate publică sunt stabilite prin act administrativ, și deci supuse condițiilor de validitate ale acestora. În aceste situații, legea stabilește doar principiul afectării cu servituții administrative a unor terenuri aflate în proprietatea particularilor în scopul asigurării bunei funcționări a unui serviciu public. Necesitatea instituirii servituțiilor și utilitatea publică concretă căreia ele îi sunt destinate sunt stabilite de legiuitor, rămânând administrației sarcina de a concretiza obiectul acestora și/sau fondurile aservite, prin emiterea unor *acte juridice administrative* în acest sens⁶⁷. Alături însă, *legea* este cea care stabilește toate elementele necesare identificării servituții, astfel că se poate susține că ea reprezintă actul constitutiv de servitute administrativă, deși nu enumeră expres parcelele afectate⁶⁸. Aici, eventualele discuții cu privire la existența servituții în sarcina unui anumit fond țin doar de interpretarea legii. Administrația poate emite acte care aibă incidență doar în modul de exercitare a servituții, iar anularea lor nu poate desființa servitutea.

e) Facultatea proprietarului fondului aservit de a stinge servitutea prin **abandonul** fondului sau porțiunii din fond pe care aceasta se exercită este în mod tradițional recunoscută în cazul servituții de drept privat, dar exclusă în situația în care fondul este afectat unei servituți de interes public⁶⁹. Justificarea livrată constă tocmai în preeminența scopului de utilitate publică față de interesul proprietarului de a-și vedea dreptul liberat de orice sarcini. La o primă vedere, pare de neconceput ca, motivat de interese private și prin mecanisme de drept privat, un particular să se degrezeze de sarcinile stabilite prin exercițiul puterii publice, a căror nerespectare constituie, de cele mai multe ori, o contravenție, fiind sancționată ca atare. Privind problema exclusiv din acest unghi, trebuie observat în primul rând că numai servituțile *in faciendo* rămân supuse acestei discuții⁷⁰. Aceasta pentru că utilitatea publică nu ar fi lezată în cazul stingerii pe această cale a servituților *in patiendo*, care obligă particularul să suporte acte de folosință ale administrației, nici în cazul servituților negative, care impun o abstențiune, o limitare a liberului exercițiu al dreptului său, indiferent că în urma abandonului imobilul ajunge în proprietatea privată a unității administrativ-teritoriale, în baza art. 553 al. 2 teza a II-a din N.C.civ. sau, după caz, a unui terț, în temeiul uzucapiunii. Atât administrația, cât și terțul devenit proprietar, vor fi obligați să respecte afectarea sau interdicția impusă prin lege, întocmai cum era obligat proprietarul anterior.

Rațiuni disparate și, de multe ori, exterioare instituțiilor juridice în discuție, conduc la alegerea altor mecanisme, în locul simplului abandon al fondului. În acest context, merită menționat un caz practic din materia urbanismului, relativ frecvent întâlnit: cel în care planul de urbanism interzice construirea pe o porțiune din terenul aflat în proprietatea unui particular, obligându-l pe acesta să mențină afectarea de drum accesibil publicului. În această situație, legislația franceză permite expres proprietarului să solicite administrației achiziționarea respectivului teren, în schimbul unui preț stabilit, la nevoie, de către instanță⁷¹. În lipsa unei prevederi similare în dreptul nostru, s-a cristalizat următoarea practică: proprietarul fondului aservit face ofertă de donație cu sarcini în favoarea unității administrativ-teritoriale având ca obiect transferul părții din teren afectate drumului, cu obligația donatarului de a construi sau/și de a întreține respectivul drum, ofertă de regulă acceptată de autoritățile competente. Terenul trece astfel în proprietatea privată a unității administrativ-teritoriale, care îl poate ulterior clasa ca bun din domeniul său public, având afectarea de drum public. Avantajul donatorului⁷² este acela că, pe această cale, poate pretinde administrației (române) construirea, respectiv întreținerea drumului, după caz, dar mai ales serviciile accesorii acestei afectări (iluminat stradal, servicii de salubritate și dezapezire etc.), sub *presiunea*

obligativității imediate a sarcinii. Soluția – neortodoxă, de altfel - este însă specifică unui anumit context, acela al dezvoltării imobiliare a zonelor rezidențiale din orașe și suburbiile lor într-un ritm mult mai rapid decât acela al extinderii infrastructurii aferente. Aceleași servicii puteau fi pretinse administrației din calitate – viciată prin anonim, e drept - de utilizator al serviciului public respectiv.

În ceea ce privește servituțile administrative care impun o obligație de a face, trebuie analizată eventuala incidență a art. 766 N.C.civ., referitor la stingerea servituții prin abandonul în favoarea proprietarului fondului dominant a terenului pe care aceasta se exercită, în situația în care prin actul constitutiv de servitute s-au stabilit în sarcina proprietarului fondului aservit obligații de a face lucrări de natură să servească uzului sau conservării servituții. Înainte de a raporta chestiunea la materia servituților administrative, merită discutate câteva aspecte legate de aplicarea textului servituților de drept privat. Aceasta întrucât atât fundamentul, cât și mecanismul stingerii servituții civile înseși prin abandonul imobilului aservit în favoarea proprietarului fondului dominant sunt departe de a fi clarificate.

Funcția extinctivă a acestui abandon își are rădăcinile în Vechiul Drept francez, unde permitea supușilor să se libereze de rentele funciare datorate seniorului prin renunțarea la terenul deținut în folosință. Printr-o distorsiune a noțiunii romane de *dominium*, transformată sub influența dezvoltării teoriei drepturilor subiective, se ajunge ca în dreptul modern această facultate să îmbrace forma abandonului de proprietate⁷³. Codul Napoleon prevede posibilitatea proprietarului fondului aservit care, prin titlul de constituire a servituții este obligat la efectuarea unor lucrări necesare exercițiului sau conservării acesteia, de a se libera de ele, abandonând imobilul în favoarea proprietarului fondului dominant⁷⁴. Adaptată regimului rentelor funciare anterioare redactării Codului civil francez⁷⁵, instituția se dovedește însă greu compatibilă cu viziunea modernă asupra proprietății și cu regimul servituților (prediale) reglementate în cod. Aceasta pentru că, indiferent de forma pe care au îmbrăcat-o rentele funciare în regimurile anterioare Revoluției Franceze⁷⁶, renunțarea debitorului rentei la fondul deținut atrăgea *automat* revenirea bunului în proprietatea/stăpânirea creditorului, printr-un mecanism asemănător fie reîntregirii proprietății la încetarea uzufructului, fie rezilierii unui contract de locațiune (prin ipoteză, perpetuă). Dimpotrivă, înlăturarea concepției dualiste medievale asupra proprietății, în favoarea proprietății depline și exclusive, face dificil de integrat într-un sistem coerent un abandon care să producă efect translativ/atributiv de drept⁷⁷.

Văzut într-o primă fază ca o consecință a absolutismului dreptului de proprietate, abandonul bunului avea drept scop degrevarea proprietății de sarcinile reale care o însoțeau, prin mecanismul extinctiv al confuziunii. Această explicație

reducea însă domeniul de aplicare al abandonului la cazurile în care existau două drepturi reale concurente asupra aceluiași bun, fie că era vorba de coproprietatea forțată asupra despărțiturilor comune, fie de un drept real asupra bunului altuia sau dezmembrământ al proprietății în viziunea clasică. Evoluția doctrinei a condus însă la recunoașterea posibilității de a renunța unilateral la un drept real, în considerarea scopului pur extinctiv al actului abdicativ, independent de apropierea ulterioară a bunului de către un terț⁷⁸. Dacă un terț devine proprietarul bunului ca urmare a abandonului, aceasta se produce printr-un mecanism de dobândire distinct și ulterior actului de abandon, fie că este vorba de ocupațiunea unui lucru devenit *res nullius*, fie de uzucapiune, fie de o translație a proprietății prin efectul legii.

Consecința este aceea a indiferenței acordului terților (deci inclusiv a proprietarului fondului dominant) la abandonul bunului, precum și a comportamentului anterior al autorului abandonului⁷⁹. Nu același lucru poate fi spus cu privire la dobândirea ulterioară a proprietății bunului abandonat, care nu se poate produce în contra voinței terțului.

Abandonul fondului sau părții din fond pe care se exercită servitutea la care se referă textul art. 699 C.civ. fr. (precum și variantele sale românești, din art. 632 V.C.civ., respectiv 766 N.C.civ.) nu este însă un act pur abdicativ. Cauza acestuia nu este stingerea dreptului de proprietate. Scopul urmărit de cel care renunță la dreptul său, în condițiile acestui text legal, este în primul rând acela de a se libera de obligațiile reale pozitive asumate de proprietarul fondului aservit la momentul constituirii servituții⁸⁰. Mecanismul abandonului în acest caz este creat pentru a permite proprietarului stingerea obligației reale pozitive accesorii, fără a afecta utilitatea procurată de servitute fondului dominant. Acesta din urmă trebuie să aibă în continuare posibilitatea de a exercita prerogativele asupra respectivei porțiuni din fondul aservit conferite anterior de dreptul de servitute. De aceea, textul stabilește că renunțarea la proprietate se face *în favoarea proprietarului fondului dominant*, și nu pur și simplu. Cu alte cuvinte, în urma abandonului terenului sau porțiunii din teren pe care se exercită servitutea, legea conferă proprietarului fondului dominant un titlu de dobândire cu privire la acesta⁸¹. Dacă proprietarul fondului dominant dobândește terenul pe care se exercita servitutea, aceasta din urmă dispăre ca efect al regulii *nemini res sua servit*.

În concluzie, abandonul la care se referă art. 766 N.C.civ. (precum și antecesoarele sale din C.civ. 1864, respectiv din Codul Napoleon) nu se identifică cu abandonul pur și simplu la care face referire art. 562 N.C.civ. Sub aspectul ariei incidenței sale, el devine aplicabil numai în situația specială în care proprietarul fondului aservit este însărcinat cu obligații reale pozitive accesorii servituții⁸². Din

prisma efectelor juridice ale celor două forme de abandon vizate, legea furnizează un titlu de dobândire în favoarea unor persoane sau entități diferite, proprietarul fondului dominant, respectiv unitatea administrativ-teritorială. Chiar în situația la care se referă art. 766 N.C.civ., stingerea dreptului de proprietate cu privire la fondul aservit abandonat nu este împiedicată de refuzul proprietarului fondului dominant de a deveni proprietar asupra imobilului delăsat – abandonul este și rămâne un act unilateral. În acest caz, considerăm că devine aplicabil art. 553 al. 2 teza a II-a N.C.civ., în sensul că bunul trece în proprietatea unității administrativ-teritoriale, textul intervenind ca soluție subsidiară și generală de apropiere a imobilului abandonat de către o persoană. În sfârșit, dacă avem în vedere principiul efectului atributiv de drepturi al înscrierii în sistemul de publicitate imobiliară din N.C.civ., vom observa că dobândirea proprietății în baza art. 766 se face numai prin înscrierea în cartea funciară, în vreme ce unitatea administrativ-teritorială devine proprietara bunului, în baza art. 553 al. 2, doar prin efectul legii⁸³, fără înscriere.

Dacă ambele forme de abandon duc în mod egal la stingerea dreptului de proprietate, de la data înregistrării cererii de radiere din cartea funciară, în baza declarației de renunțare, efectul extinctiv cu privire la obligațiile reale accesorii acestuia nu este identic. Jurisprudența franceză și majoritatea doctrinei⁸⁴ admit că, având în vedere caracterul anormal al obligațiilor de a face stabilite în sarcina proprietarului fondului aservit în vederea asigurării exercițiului servituții, renunțarea la proprietatea asupra părții din fond afectate acesteia în favoarea proprietarului fondului dominant stinge obligațiile reale amintite atât pentru viitor, cât și pentru trecut, fără a afecta însă angajarea răspunderii civile delictuale pentru prejudiciile cauzate anterior abandonului. Astfel, dacă drumul pe care urmează să se exercite servitutea de trecere trebuie amenajat și întreținut de către proprietarul fondului aservit, acesta din urmă se poate libera de obligații abandonând calea de trecere în favoarea proprietarului fondului dominant chiar dacă nu a finalizat amenajarea drumului. Pentru a respecta echilibrul esențial între drepturile reale în discuție, suplimentul de utilitate conferit fondului dominant de existența servituții, chiar împreună cu accesoriile sale – obligații reale în sarcina proprietarului fondului aservit -, nu poate fi considerat niciodată mai mare decât beneficiile asigurate de însuși dreptul de proprietate asupra terenului aservit obiect al abandonului. Cu alte cuvinte, în logica sistemului drepturilor reale de natură civilă, a avea proprietatea înseamnă întotdeauna mai mult în plan esențial⁸⁵ decât a avea o servitute asupra aceluiași fond, chiar însoțită de obligații reale impuse titularului fondului aservit.

Celelalte obligații reale, care nu sunt accesorii unei servituți civile, fie că sunt stabilite în interes privat, fie că servesc un interes public, nu sunt supuse mecanismului extinctiv ieșit din comun prevăzut de art. 766 N.C.civ. În general, ele

țin de un anumit statut al bunului, obligând proprietarul în considerarea calității sale de titular al acestui drept. Odată admis la nivel principial abandonul proprietății (fie consacrat legal, precum în art. 562 al. 2 N.C.civ., fie dedus din caracterele dreptului de proprietate), devine evidentă posibilitatea proprietarului de a se libera de obligațiile *propter rem*, oricare ar fi scopul în vederea căruia au fost instituite, cu diferența că, în lipsa unei prevederi legale contrare, această liberare nu poate avea efect retroactiv, vechiul titular fiind în continuare ținut de obligațiile devenite scadente anterior abandonului.

Același raționament este valabil în cazul tuturor servituților administrative, indiferent că obiectul acestora constă într-o abstențiune, în datoria de a suporta folosința concurentă a administrației sau în obligația de a face. O observație se impune, totuși. Dacă proprietarul fondului afectat de o servitute administrativă este liberat de respectiva obligație o dată cu abandonul unilateral al proprietății sale, în principiu imobilul va suporta în continuare sarcina impusă de lege, indiferent în mâinile cui ar ajunge: unitatea administrativ-teritorială, în baza art. 553 al. 2 teza a II-a N.C.civ. sau un terț uzucapant. Legea instituie servituțile administrative interesându-se prea puțin de natura dreptului asupra imobilului ori de titularul său; interesul urmărit este asigurarea funcționării serviciului public reglementat. Dacă interesul public pretinde ca imobilul în cauză să suporte o restricție în modul său de utilizare sau să permită acte de folosință din partea administrației ori a concesionarului serviciului public, acestea vor fi obținute, indiferent de titularul proprietății și de mecanismul juridic specific (servitute administrativă asupra bunurilor aflate în proprietate privată, respectiv actul de afectare a bunurilor proprietate publică). Textul art. 553 al. 2 teza a II-a N.C.civ. stabilește expres regula că imobilul abandonat trece în proprietatea privată a unității administrativ-teritoriale, ceea ce permite în afara oricărui dubiu menținerea servituții de utilitate publică. Sub vechea reglementare, mai puțin edificatoare sub acest aspect, soluția era identică, cu diferența că bunul intra în domeniul privat al statului, și nu al unității administrativ-teritoriale.

Concluzia care se poate deduce din cele ce preced este că abandonul fondului aservit nu este exclus ca mijloc de liberare a proprietarului de sarcinile impuse de servituțile administrative, chiar de cele *in faciendo*. Spre deosebire de servituțile de drept privat însă, în cazul servituților administrative, abandonul fondului nu se mulează pe mecanismul art. 766 N.C.civ. și nu produce efectele acestuia. Admisibilitatea liberării proprietarului prin abandon este urmarea caracterului real al dreptului de proprietate și al obligației și nu se poate produce decât de la momentul pierderii calității (de proprietar) în considerarea căreia este ținut de aceasta. Superioritatea interesului public nu permite liberarea cu efect retroactiv,

spre deosebire de art. 766 N.C.civ., unde este protejată în primul rând în principiul său proprietatea deplină și exclusivă. Tehnic însă, servitutea administrativă nu se stinge ca urmare a abandonului fondului, ea continuând să limiteze folosința imobilului, indiferent de cine ar fi exercitată. Aici, servitutea administrativă își manifestă caracterul de serviciu funciar stabilit de lege. Abandonul proprietății, deși îl liberează pe autor de sarcinile reale legale, nu este eficient în a libera imobilul de servitutea administrativă. Exercițiul proprietății asupra acestuia va fi în continuare trunchiat, atâta vreme cât interesul public o cere.

f) Inadmisibilitatea servituților civile *in faciendo* este adesea invocată ca elementul decisiv de departajare a acestora de servituțiile administrative.

În concepția clasică asupra servituțiilor, acestea nu pot avea ca obiect o obligație cu privire la o prestație pozitivă în sarcina proprietarului fondului aservit. Servitutea este un drept real dezmembrământ al proprietății, între ele neexistând decât o diferență graduală, de la parte la întreg. Partea nu poate avea ceea ce întregul nu are. Proprietatea are un caracter absolut, nu comportă un debitor, titularul său putând pretinde tuturor celorlalți subiecți de drept o abstențiune respectuoasă față de orice comportament care i-ar tulbura exercițiul liber al dreptului său, dar nu și o anumită prestație de a face ceva în favoarea sa. Fiind o putere directă și imediată asupra lucrului, la fel ca proprietatea, dar dezmembrată din aceasta, servitutea nu poate admite nici ea existența unui debitor. Aceasta presupune doar un raport între fonduri – cel dominant și cel aservit – , proprietarul celui din urmă fiind un simplu terț, căruia i se impune să permită, să suporte actele de folosință ale altuia asupra fondului său (în cazul servituțiilor pozitive) sau doar să se abțină de la anumite acte de folosință asupra bunului său (în cazul servituțiilor negative).

O breșă survine totuși în solida construcție clasică a servituției, amenințând să pună în discuție natura acesteia de raport strict funciar, de putere imediată și directă asupra unui lucru: textul art. 698 C.civ. fr. (art. 631 C.civ. rom. 1865, respectiv art. 765 al. 1 N.C.civ.) permite ca, prin actul constitutiv de servitute, să se stabilească în sarcina proprietarului fondului aservit obligația de a efectua lucrările necesare exercitării și conservării servituției. Instituirea posibilității proprietarului de a se libera de aceste obligații prin abandonul fondului impune calificarea acesteia ca obligație reală, datorată în considerarea calității de proprietar al imobilului supus servituției. Însă natura obligației reale și raporturile acesteia cu noțiunea de servitute sunt departe de a fi clarificate⁸⁶. Pentru a salva rigoarea sistemului propus și inclusiv caracterul absolut al prohibiției servituțiilor *in faciendo*, adepții teoriei clasice susțin că obligațiile reale datorate de proprietarul fondului aservit nu reprezintă decât *accesoriul* servituției, concept care asigură păstrarea unei

distanțe de siguranță între cele două noțiuni, „ca la instituirea carantinei în rândul unei populații, pentru limitarea pericolului de epidemie”⁸⁷.

Contestarea distincției clasice între drepturile reale și creanțe prin tezele personaliste și apoi reșezarea ei pe noi planuri prin imprimarea unei coloraturi personale dreptului real de teoriile neo-personaliste nu mai păstrează tradiționala respingere a servituții *in faciendo*. În aceste viziuni, art. 686 C.civ. fr. (și echivalentul lui autohton, art. 620 al. 1 C.civ. rom. 1865⁸⁸) este interpretat în sensul că nu interzice în mod absolut instituirea de servituți *in faciendo*, ci doar impune ca prestațiile pozitive să aibă un raport direct și imediat cu folosința și exploatarea fondului dominant și să fie datorate în considerarea calității debitorului de proprietar al fondului aservit.

În N.C.civ., controversata dispoziție din art. 620 al. 1 C.civ. 1864 nu se mai regăsește. Mai mult, posibilitatea stabilirii de obligații pozitive în sarcina proprietarului fondului aservit nu se mai deduce doar dintr-o interpretare *per a contrario* a unui text care afirmă caracterul supletiv al regulii conform căreia lucrările necesare exercițiului și conservării servituții sunt în sarcina titularului acesteia⁸⁹, ci este prevăzută expres în lege, în art. 759 N.C.civ.⁹⁰. Formula textului, originală în raport cu sursele de inspirație ale noii reglementări, în special prin lipsa mențiunii caracterului accesoriu al acestor obligații în raport cu servitutea⁹¹, alături de eliminarea prohibiției din vechiul art. 620 C.civ. 1864, sunt de natură să alimenteze controversele privind problema admisibilității servituților civile *in faciendo*. Totuși, putem remarca un indiciu contrar cel puțin calificării acestora ca servituți, livrat de al. 2 al art. 759, în care ni se spune că asemenea obligații sunt supuse *notării* în cartea funciară; or, servitutea – drept real imobiliar face obiectul unui alt tip de înscriere – *intabularea*.

Așa cum am arătat încă de la început, nu ne propunem în cadrul acestui studiu rezolvarea problemei naturii servituților civile; menționăm doar că viziunea noastră se apropie mai mult de cea clasică. Scopul scurtului nostru demers în această chestiune a fost acela de a semnala faptul că admisibilitatea/inadmisibilitatea servituții civile *in faciendo* este ea însăși rezultatul unei discuții asupra unor aspecte ce țin de esența drepturilor reale. O eventuală raportare a servituților administrative la servituțiile civile având ca pivot problematica amintită nu poate ignora complexitatea celor din urmă.

În acest context, devine evident că importanța criteriului admisibilității servituților *in faciendo*, pentru diferențierea netă a celor două categorii de servituți, se manifestă numai în prezența unei concepții tradiționale asupra servituților civile.

Lipsa fondului dominant, ca element structural al raportului generat de servitute, în cazul sarcinilor administrative impuse proprietății private, dublată de principiul prevalenței interesului public exclud orice incompatibilitate de principiu

între servitutea administrativă și obligația de a face, atâta vreme cât aceasta din urmă este stabilită în sarcina proprietarului fondului aservit privit în această calitate a sa, de titular al dreptului real respectiv. Legea poate institui așadar obligații reale pozitive în sarcina particularilor în vederea prezervării unui interes public. Cu siguranță că, în edictarea unei asemenea reguli, legiuitorul va trebui să respecte un principiu al minimei atingeri aduse libertății individuale.

Dacă verificăm stufoasa legislație în domeniu, putem observa că rareori legiuitorul impune particularilor, în interes public, obligații de a face. Satisfacerea interesului public prin prestații pozitive este apanajul activității autorităților administrative⁹². În societatea actuală, particularului îi revine obligația de a achita impozitele și taxele instituite în aceste scopuri⁹³, unele dintre ele având chiar caracter *propter rem*.

Mai mult, dintre puținele exemple de obligații de a face impuse proprietarilor particulari în interes public pe care le-am putut identifica în legislația românească analizată, rămâne de stabilit care reprezintă prin ele însele obiectul servituții administrative și care nu sunt altceva decât fie accesorii ale unei servituți *in patiendo*, fie obligații de reparare în natură a încălcării unei servituți negative. Vor fi veritabile sarcini administrative de a face doar cele în cazul cărora interesul public vizat este satisfăcut numai prin îndeplinirea (și) de către particular a unor prestații pozitive.

Domeniul lor se dovedește destul de restrâns: ele pot fi justificate fie în considerarea interesului public de a conserva anumite bunuri aflate în proprietatea privată, ceea ce le imprimă acestora un regim special, fie de acele servicii publice a căror bună funcționare depinde de comportamentul activ al particularilor.

Intră în prima categorie obligațiile proprietarilor și titularilor de alte drepturi reale asupra muzeelor și colecțiilor publice de a realiza documentarea, evidența și, după caz, clasarea bunurilor care fac obiectul patrimoniului muzeal, de a le pune în valoare, de a asigura paza muzeului sau a colecțiilor publice și dotarea acestora cu sisteme de protecție eficiente, prevăzute de art. 11 Legea nr. 311/2003 a muzeelor și colecțiilor publice. Aceleași rațiuni justifică și obligațiile pozitive impuse proprietarilor de imobile clasate ca monumente istorice. Astfel, art. 36 din Legea nr. 422/2001⁹⁴ privind protejarea monumentelor istorice prevede în sarcina proprietarilor și celor care au un drept de administrare sau alt drept real asupra monumentelor istorice, alături de o serie de prohibiții și obligații *in patiendo*, obligația de a întreține imobilul, de a asigura paza, integritatea și protecția acestuia, de a lua măsuri pentru prevenirea și stingerea incendiilor, de a asigura efectuarea lucrărilor de conservare, consolidare, restaurare, reparații curente și de întreținere a acestuia. Art. 55 al. 1 lit. b stabilește că nerespectarea acestor obligații constituie contravenție. Suprapunerea scopului acestor obligații reale de a face cu cel al

unora dintre taxele și impozitele locale se probează și prin aceea că obligația particularilor de a contribui prin îndeplinirea unor obligații de reale de a face conduce logic la reducerea îndatoririlor fiscale ale acestora, în cazul în care nu folosesc imobilul în vederea obținerii de profit. În acest sens, art. 41 din același act normativ stabilește scutiri și reduceri la plata impozitelor pe clădiri, a impozitului pe terenul de sub clădiri, respectiv pe terenul aferent clădirilor monumente istorice, a taxelor de dobândire prin succesiune, în cazul în care succesorul efectuează, în termen de 12 luni, lucrări de consolidare și restaurare a monumentului astfel dobândit.

Din cea de-a doua categorie fac parte obligațiile stabilite în sarcina particularilor proprietari de imobile sau, uneori, chiar chiriașilor acestora, de art. 10 din O.G. nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților rurale și urbane⁹⁵ aprobată prin Legea nr. 515/2002, în vederea asigurării și păstrării curățeniei și a ordinii pe teritoriul localităților, a bunei gospodării a acestora și a respectării normelor de igienă. Pot fi aici amintite obligația de a întreține și a curăța locuințele, anexele acestora, curțile și împrejurimile (lit. a), de a curăța, de a tencui și a zugrăvi periodic fațadele clădirilor cu front la stradă (lit. b), de a finaliza construcțiile începute și autorizate (lit. c), de a repara și întreține instalațiile aferente imobilelor (lit. d), de a îndepărta zăpada și gheața de pe trotuarele din dreptul imobilelor (lit. f), de a curăța și întreține șanțurile, rigolele și podețurile aferente proprietății (lit. k). Trebuie să remarcăm că această reglementare, împreună cu hotărârile de consiliu local emise în aplicarea ei, prin care se instituie sancționarea contravențională a încălcării unora dintre aceste obligații, nu fac altceva decât să ridice la rangul de sarcini administrative raporturile firești dintre membrii unei comunități rurale sau urbane. Prin urmare, acestora le lipsește caracterul de sarcină exorbitantă impusă particularilor, specific servituților administrative. Substanțial, vorbim de obligații care au o sursă mai degrabă privată, a căror neîndeplinire a ajuns să fie sancționată de autoritățile administrative prin mecanisme specifice.

Nu pot fi, în schimb, calificate servituți administrative *in faciendo* acele obligații pozitive prevăzute în vederea asigurării respectării unei servituți *in patiendo* sau *in non faciendo*, ori pur și simplu a unei reguli impuse utilizatorilor unui serviciu public. De pildă, obligația de a curăța mijloacele de transport la ieșirea pe drumul public, prevăzută de art. 10 lit. j din O.G. nr. 21/2002, are rolul de a preveni încălcarea unei obligații negative – de a nu cauza murdărirea excesivă a drumului public, fără a constitui în sine o servitute având ca obiect o prestație pozitivă.

Concluzii

Legislația în domeniul servituțiilor administrative este departe de a fi un tărâm al rigorii juridice. Restrângerile prerogativelor proprietarului și caracterul real al sarcinilor astfel stabilite sugerează apropierea de servituțiile civile. Mai precis analiza prin raportare la acestea. Regimul juridic al servituțiilor administrative trebuie însă să aibă drept coordonate două elemente esențiale: sursa legală, iar nu convențională și utilitatea publică sau interesul public, ca pilon de susținere în plan substanțial. Rezultă astfel reguli în aparență complet opuse celor din dreptul civil, care pledează pentru o separare substanțială netă a celor două instituții. La o analiză atentă însă, impactul lor asupra esenței servituțiilor administrative este în general mult atenuat. Pe de o parte, întrucât însuși regimul servituțiilor civile luate ca reper este uneori departe de a fi în afara discuției, iar pe de alta, deoarece elementul de diferență al servituției administrative se dovedește uneori fie prea puțin semnificativ calitativ sau cantitativ, fie în realitate rezultatul unei transpuneri, *mutatis mutandis*, din regimul servituțiilor civile.

Servitutea administrativă apare astfel din perspectivă civilă ca un mecanism anomal de știrbire legală a liberului exercițiu al proprietății, ale cărui resorturi concrete trebuie întotdeauna cercetate, iar din cea administrativă ca un mijloc pragmatic de realizare a utilității publice.

¹ This work was supported by CNCSIS - UEFISCSU, project number PNII – IDEI 921/2009, code 2432/2008.

* Avocat, Baroul Cluj doctorand la Facultatea de Drept a UBB Cluj-Napoca; adinabuciuman@yahoo.com.

² B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Éd. Panthéon Assas, Paris, 2003, *passim*.

³ Există însă lucrări ample dedicate (aproape) exclusiv unui asemenea demers. Pentru dreptul francez, M. Prieur, G.-C. Henriot, *Servitudes de droit public et de droit privé*, 4^e éd., Éditions du Moniteur, Paris, 1979, precum și G. Liet-Veaux, *Servitudes administratives. Grandes catégories*, Jurisclasseur Notarial Répertoire, *Servitudes: fasc.61, 3, 2011*. Pentru dreptul nostru, L.-M. Crăciunean, *Limitele dreptului de proprietate privată imobiliară*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2009, *idem.*, *Aspecte privind regimul juridic al servituțiilor de utilitate publică*, Pandectele Române nr. 6/2008, p. 49.

- ⁴ H. et L. Mazeaud, J. Mazeaud, F. Chabas, *Leçons de droit civil*, T. II, vol. 2, *Biens. Droit de propriété et ses démembrements*, 8^e éd. par F. Chabas, Montchrestien, Paris, 1994, §1391-4, p. 160.
- ⁵ De pildă, J.-L. Bergel, M. Bruschi, S. Cimamonti, (dir. J. Ghestin), *Traité de droit civil. Les biens*, L.G.D.J., Paris, 2000, §388 și urm., p. 389 și urm., Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif*, t. 2, *Droit administratif des biens*, 12^e éd., L.G.D.J., Paris, 2002, §467-469, p. 235-238 (care distinge între servituți administrative în sens strict și servituți de interes general sau servituți *lato sensu*).
- ⁶ Pornind de la civilisti Aubry și Rau (*Cours de droit civil français*, 4^e éd., t. II, §193 și t. III, §239), ideea a fost preluată și dezvoltată și în lucrări de drept administrativ. A se vedea, de pildă Y. Gaudemet, *op. cit., loc. cit. supra*, precum și doctrina citată de P. Subra de Bieusses, în *Les servitudes administratives*, Berger-Levrault, Paris, 1976, p. 264.
- ⁷ P. Subra de Bieusses, *op. cit.*, p. 336.
- ⁸ În acest sens, a se vedea *ibidem*, p. 324-353.
- ⁹ Cass. civ., 1^{re}, 30 apr. 1963, disp. la www.legifrance.gouv.fr
- ¹⁰ Cass. civ., 1^{re}, 8 mai 1963, disp. la www.legifrance.gouv.fr
- ¹¹ În același sens, G. Marty, P. Raynaud, P. Jourdain, *Les biens*, Dalloz, Paris, 1995, §144-1, p. 202.
- ¹² A căror existență este prevăzută principial în art. 76-78 din O.G. nr. 29/1997 privind Codul aerian civil, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 130/2000, republicată în temeiul art. III din aceeași lege în M. Of. nr. 45 din 26.01.2001, urmând ca stabilirea lor concretă să fie realizată prin acte emise de ministerele ce guvernează domeniile transporturilor, construcțiilor și turismului, respectiv apărarea națională.
- ¹³ Legea nr. 123/2012 a energiei electrice și a gazelor naturale publicată în M. Of. nr. 485 din 16.07.2012.
- ¹⁴ E vorba de dreptul de uz pentru asigurarea funcționării normale a capacității, pentru revizii, reparațiile și intervențiile necesare, prevăzut de art. 12 al. 2 lit. b din Legea energiei electrice și a gazelor naturale.
- ¹⁵ O.U.G. nr. 12/1998 privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române republicată în temeiul art. II din O.U.G. nr. 125/2003, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 128/2004, în M. Of. nr. 834 din 9.09.2004. De remarcat că textul prohibește plantarea de arbori care prin înălțimea lor ar putea împiedica vizibilitatea, dar nu stabilește nicăieri obligația de a tăia arborii care au crescut natural și care afectează vizibilitatea liniei și a semnalelor feroviare.
- ¹⁶ Legea nr. 139/2000 privind activitatea de meteorologie, republicată, în temeiul art. II din Legea nr. 426/2006, în M. Of. nr. 148 din 1.03.2007.
- ¹⁷ Unități productive, complexe comerciale, depozite angro, unități tip show-room, obiective turistice, cartiere rezidențiale, parcuri industriale sau alte obiective și/sau construcții unde se desfășoară activități economice.

- ¹⁸ O.G. nr. 43/1997 privind regimul drumurilor republicată în temeiul art. II din Legea nr. 82/1998, în M. Of. nr. 237 din 29.06.1998.
- ¹⁹ Legea nr. 311/2003 a muzeelor și a colecțiilor publice (republicată), M. Of. nr. 927 din 15 noiembrie 2006.
- ²⁰ O.U.G. nr. 79/2002 privind cadrul general de reglementare a comunicațiilor (aprobată cu modificări prin Legea nr. 591/2002), publicată în M. Of. nr. 457 din 27 iunie 2002. Denumit de legiuitor fie *drept de acces pe proprietăți*, fie *drept de folosință a imobilelor*, acesta este reglementat surprinzător de detaliat, fiind configurat atât în raporturile cu drepturile celorlalți furnizori de rețele de comunicații electronice, cu regulile de domenialitate publică cu care ar putea interfera, dacă lucrările afectează bunuri supuse acestora, dar și (mai ales) cu proprietatea privată. Atenția neobișnuită a legiuitorului de a asigura imediata exercitare a acestui drept răspunde, credem, unei nevoi urgente caracteristică momentului de start al expansiunii rețelilor de telefonie mobilă, precum și de multiplicare a furnizorilor celorlalte servicii de comunicații electronice în România.
- ²¹ De pildă, L. Pop, M. Harosa, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ed. Universul Juridic, București, 2006, p. 249, J.-L. Bergel, M. Bruschi, S. Cimamonti, (dir. J. Ghestin), *op. cit.*, §365, p. 369 (care le consacră, totuși, câteva pagini), C. Larroumet, *Droit civil*, t. 2, *Les biens. Droits réels principaux*, 3^e éd., Economica, Paris, 1997, § 821, p. 490 (care reține că nu suntem în prezența unor servituți propriu-zise, în principal datorită absenței unui fond dominant), J. Djoudi, *Servitudes*, Rép. civ. Dalloz, avril 2007, §58-60.
- ²² J. Morand-Deville, *Cours de droit administratif des biens*, 2^e éd., Montchrestien, Paris, 2001, p. 169, Ch. Guettier, *Droit administratif des biens*, P.U.F., Paris, 2008, §332 și urm., p. 241 și urm., J. Dufau, *Le domaine public. Composition. Délimitation. Protection. Utilisation*, 5^e éd., Éd. Le Moniteur, Paris, 2001, §8, p. 232 și urm., L. Giurgiu, *Domeniul public*, Ed. Tehnică, București, 1997, p. 77 și urm.
- ²³ În lipsa unei dispoziții legale în acest sens, soluția a fost afirmată de jurisprudență. De pildă, Cass. civ. 3^e, 18 dec. 2002, Recueil Dalloz 2003. Somm. 2048, obs. N. Reboul-Maupin. Modul de exercitare, stabilit prin contract, este însă prescriptibil extinctiv.
- ²⁴ Ch. Guettier, *op. cit.*, §336, p. 243.
- ²⁵ A se vedea art. 766 NCC intitulat în mod nefericit „Exonerarea de răspundere”, respectiv art. 632 C.civ. 1865. La o analiză atentă, există o diferență nu doar de formulare între textele din cele două acte normative. În vreme ce vechiul cod civil statuează că această facultate de abandon este recunoscută proprietarului fondului aservit „în cazul chiar unde proprietarul fondului supus este însărcinat prin titlu a face cu cheltuiala sa lucrările trebuincioase pentru a se servi de servitute sau a o păstra” (subl. ns., A. B.), pentru a atrage atenția asupra acestei maniere exorbitante de stingere a unei obligații *in faciendo* (justificată de caracterul său real), textul similar din noua reglementare pare să se refere doar la situația (excepțională) în care aceste cheltuieli cad în sarcina proprietarului fondului aservit, ceea ce ridică întrebarea referitoare la posibilitatea stingerii servituții civile prin abandonul fondului aservit în favoarea proprietarului fondului dominant.

- ²⁶ J.-L. Bergel, M. Bruschi, S. Cimamonti, (dir. J. Ghestin), *op. cit.*, §365, p. 370.
- ²⁷ Înțeles în sensul său restrâns, ca regim aplicabil bunurilor proprietate publică, și nu în accepțiunea sa mai largă, adoptată de unii autori, ca ansamblu de reguli derogatorii de la dreptul comun (civil) justificate de prevalența interesului public față de cel privat.
- ²⁸ În sensul că servituțile administrative dispar o dată cu afectarea care le justifică, a se vedea N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, Paris, 2011, §530, p. 215.
- ²⁹ Pentru discuții referitoare la condițiile de încetare a afectării, a se vedea Ov. Podaru, *Drept administrativ*. Vol. II. *Dreptul administrativ al bunurilor*, ed. Hamangiu, Paris, 2011, §47, p. 61-62.
- ³⁰ Situații precum cea referitoare la dreptul proprietarului expropriat de a obține retrocedarea imobilului dacă într-un anumit interval de timp lucrările nu au fost începute și nici nu a fost declarată din nou utilitatea publică (art. 35 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru utilitate publică, republicată în M. Of. nr. 472 din 5 iulie 2011) nu contrazic ideea enunțată. În acest caz, încetarea utilității publice este rezultatul voinței exprese a legiuitorului, care, ținând seama de efectul dramatic pe care îl produce exproprierea asupra proprietății private, condiționează eficacitatea actului administrativ inițial prin care se declară utilitatea publică de demararea în termen de 1 an a lucrărilor vizate (declararea utilității publice fiind act administrativ sub condiție extintivă).
- ³¹ Lipsa actelor de exercitare a servituții poate fi o abstențiune voluntară a proprietarului fondului dominant sau chiar urmarea unei forțe majore. A se vedea, în acest sens, J.-L. Bergel, M. Bruschi, S. Cimamonti (dir. J. Ghestin), *op. cit.*, §351, p. 353 (și jurispr. cit. la nota 266).
- ³² Art. 602 și urm. NCC.
- ³³ Doctrina este unanimă în acest sens. Deși nu există un text legal care să stabilească această regulă, art. 617 al. 3 NCC declară imprescriptibil dreptul de trecere al locului înfundat.
- ³⁴ V. Stoica observă, de pildă, (în *Drept civil. Drepturile reale principale*, vol. 1, ed. Humanitas, București, 2004, §128, p. 250) că „într-un sens foarte general, se poate aprecia că menținerea echilibrului în relațiile de vecinătate este nu numai un interes privat, ci și un interes public”. Mai mult, în H. et L. Mazeaud, J. Mazeaud, F. Chabas, *op. cit.*, §1389, p. 148, se observă că anumite limite impuse proprietății private clasate printre cele considerate de interes privat au fost totuși inspirate de interesul general, cum ar fi servitutea de scurgere a apelor; astfel, clasificarea în limite stabilite în interes public, respectiv în interes privat este mai degrabă artificială, cu atât mai mult cu cât se admite că particularii pot invoca încălcarea de către un alt proprietar a unei limite stabilite de lege în interes public pentru a obține repararea prejudiciului suferit pe această cale, evident dacă acest prejudiciu a fost cauzat în mod direct prin respectiva încălcare.
- ³⁵ Cf. art. 770 al. 1 lit. g NCC. Textul reprezintă o inovație față de reglementarea anterioară, care nu cunoștea acest motiv de stingere a servituțiilor civile.
- ³⁶ Legea apelor nr. 107/1996 publicată în M. Of. nr. 244 din 8.10.1996.

- ³⁷ Baraje și lacuri de acumulare cu anexele acestora, consolidări de maluri, faleză, centrale hidroelectrice, derivații de debite între cursuri de apă, lucrări de apărare împotriva inundațiilor, sisteme de alimentare cu apă și canalizări, inclusiv instalațiile de epurare cu anexele acestora, regularizări de râuri, stații și platforme hidrometeorologice, sisteme de îmbunătățiri funciare, corectarea torenților etc.
- ³⁸ Dificultățile de interpretare și aplicare a textelor vizate se reflectă și în jurisprudență. De pildă, C. Ap. Constanța, dec. civ. nr. 83/C/16.02.2009 (www.portal.just.ro) stabilește că „servitutea, în aceste situații, nu poate fi decât temporară. În cazul afectării permanente a bunurilor proprietatea particularilor, se aplică dispozițiile legale în materie de expropriere, iar nu cele privind instituirea unei servituți legale”. Concluzia este folosită pentru argumentarea stângace a respingerii cererii (de-a dreptul hilare) a proprietarului terenului afectat de trecerea unei conducte magistrale de alimentare cu apă de interes public județean de obligare a Consiliului Județean și a RAJAC Constanța la încheierea unui contract de concesiune, prin care reclamantul (devenit concedent, *sic!*) să fie despăgubit prin redevența lunară stabilită în sarcina pârâtului pentru prejudiciul suferit ca urmare a imposibilității sale de a obține autorizație de construire pe terenul respectiv.
- ³⁹ Pentru un studiu asupra valențelor tăcerii în dreptul administrativ, a se vedea Ov. Podaru, *Paradoxurile tăcerii: de la non-voință la act. Studiu de drept administrativ*, SUBB Jurisprudentia nr. 1/2003, p. 88.
- ⁴⁰ O soluție pragmatică la îndemâna proprietarului este aceea de a solicita administrației, atunci când situația de fapt sugerează dispariția utilității servituții, emiterea unui act care să declare încetarea utilității publice a lucrărilor și stingerea servituții menite să o deservească, având în vedere schimbarea împrejurărilor care au stat la baza stabilirii sale inițiale, un eventual refuz nejustificat fiind supus controlului instanței de contencios administrativ. Utilă pentru că impune administrației, respectiv instanței să se pronunțe asupra stingerii servituții, soluția practică nu este satisfăcătoare în plan teoretic, întrucât lasă nerezolvată problema determinării cauzei extinctive de servitute.
- ⁴¹ De pildă, schimbarea, în urma unui fenomen natural, a cursului unui râu situat la cotă mai înaltă face în mod evident inutile lucrările de derivație de debite realizate pentru aducțiunea apei în bazinul unui râu învecinat situat la o cotă mai joasă în vederea concentrării pe o secțiune a acestuia a căderii cursului de apă, în preajma unei hidrocentrale. Așadar, terenul proprietate privată pe care s-au efectuat aceste lucrări ar trebui să se vadă liberat de sarcinile aferente acestora, întrucât este în afara oricărui dubiu că, în lipsa cursului apei, nu se mai poate atinge scopul utilizării debitului acesteia la centrala hidroelectrică situată pe râul învecinat.
- ⁴² Nu va fi suficient, de exemplu, ca proprietarul terenului riveran pe care după inundațiile din 1977 a fost ridicat un dig înalt de protecție, să invoce faptul că în ultimii 40 de ani râul nu a mai depășit piciorul taluzului exterior al digului (cota fazei I de apărare, după codificarea hidrologică pentru zonele îndiguite ale cursurilor de apă), pentru a susține că a încetat sarcina ce îi impune suportarea digului și permiterea accesului agenților administrației în vederea întreținerii, verificării, amplasării de borne și efectuării de măsurători.

⁴³ Chiar și superficia, analizată uneori sub vechiul cod civil, în care nu avea consacrare legală, ca un drept de proprietate, este astăzi, în baza dispozițiilor art. 694 NCC, un drept temporar.

⁴⁴ Și, mai nou, și în lege (titlul III din cartea a III-a a Noului cod civil este intitulat *Dezmembrămintele dreptului de proprietate privată*).

⁴⁵ Pentru evoluția istorică a servituțiilor, a se vedea J.-Ph. Lévy, A. Castaldo, *Histoire du droit civil*, 1^{re} éd., Dalloz, Paris, 2002, p. 346 și urm., H. et L. Mazeaud, J. Mazeaud, F. Chabas, *Leçons de droit civil*, t. II, vol. 2, *Biens. Droit de propriété et ses démembrements*, 8^e éd., par F. Chabas, Montchrestien, Paris, 1994, §1703, p. 424 și urm., É. Meiller, *La notion de servitude*, L.G.D.J., Paris, 2012, §109-227, p. 185-366.

⁴⁶ Nu intra în aceste categorii superficia, admisă pe cale pretoriană ca o excepție de la regula *superficies solo cedit*. În plus, natura ei juridică este în continuare discutabilă, deși acum beneficiază de o reglementare destul de detaliată (art. 693-702 NCC).

⁴⁷ Dacă avem în vedere, de pildă, principiul continuității serviciului public.

⁴⁸ J.-L. Bergel, M. Bruschi, S. Cimamonti, *op. cit.*, §359-362, p. 360-366.

⁴⁹ Ch. Atias, *La mutabilité des servitudes conventionnelles*, RTDciv.1979.245.

⁵⁰ Cu atât mai mult sub imperiul Noului cod civil, care a eliminat în cuprinsul art. 768 referirea la titlul constitutiv de servitute din textul vechiului art. 635 C.civ. 1865 (*acela ce are un drept de servitute nu-l poate întrebuința decât după cuprinderea titlului său, fără a putea face nici în fondul supus servituții, nici în fondul pentru care servitutea este înființată, vreo schimbare împovărătoare celui dintâi fond* – subl. ns., A.B.).

⁵¹ Salutând promovarea regulii supraviețuirii servituțiilor în cazul unei evoluții a utilității acestora, dar atrăgând totodată atenția asupra efectelor nu întotdeauna în favoarea progresului pe care le-ar putea produce aplicarea sa prea largă, Ph. Jestaz (în *Prescription et possession en droit français des biens*, Recueil Dalloz 1984. chron. IV, p. 27 și urm.) prezintă cazul unui dezvoltator imobiliar, care, în plin Paris, a fost nevoit să construiască imobilul pe piloni, fără parter, întrucât parcela era grevată de o servitute de trecere spre Sena în favoarea imobilelor învecinate. La origine, servitutea a fost constituită pentru a permite Muschetarilor negri, stabiliți în apropiere, să își ducă la adăpat caii pe malul Senei. Muschetarii negri au fost între timp înlocuiți cu Garda republicană călare, care oricum avea cazărmile în altă parte a orașului. În plus, la ora actuală, nici oameni, nici animale nu mai beau apă din Sena. Totul ar fi pledat pentru inutilitatea servituției, dacă locuitorii imobilelor care au înlocuit stabilimentele muschetarilor nu ar fi continuat să folosească pasajul respectiv pentru că era o cale comodă spre promenada acum amenajată pe malul râului.

Trebuie deci găsită o cale pentru a distinge între o simplă evoluție a mijloacelor de realizare a utilității servituției inițiale și o schimbare totală a acestei utilități. Ar fi fost interesant de știut ce soluție ar fi pronunțat instanțele dacă speța ar fi ajuns pe masa lor (dezvoltatorul imobiliar în cauză nu a riscat însă). Credem că mutația servituției nu ar fi trebuit admisă: utilitatea inițială era legată de destinația fondurilor dominante, pe când cea corespunzând folosinței actuale furniza un surplus de comoditate, care, deși teoretic ar putea face obiectul unei servituții, nu avea nicio legătură scopul pentru care a fost constituită servitutea.

⁵² P. Subra de Bieusses, *op. cit.*, p. 345-353.

⁵³ Un exemplu edificator în acest sens îl reprezintă extraordinara evoluție și dezvoltare a dreptului urbanismului. Pentru a ilustra puterea sa acaparatoare, arătăm că necesitatea autorizației de construire este ridicată la rang de principiu: dreptul de a construi, atașat proprietății private asupra terenului, este, *de principiu*, subordonat autorizării. Pentru detalii, a se vedea Y. Jégouzo, *Les principes du droit de l'urbanisme*, în *Bien public, bien commun. Mélanges Étienne Fatôme*, Dalloz, Paris, 2011, p. 179 și urm.

⁵⁴ A se vedea B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, *op. cit.*, §890-891, p. 770-771, care, arătând că fiecare ordine juridică are, ca fiecare limbă, falșii săi prieteni, susține că trebuie să știm să admitem existența omonimelor juridice, fără ca aceasta să reprezinte dovada unei transpuneri de noțiuni dintr-un domeniu în altul, și nici a existenței unui drept universal. Două exemple sunt folosite în demonstrație: ordinea publică și cauza actului juridic.

În ce ne privește, nu credem că suntem în prezența unei simple coincidențe de limbaj. Și în dreptul civil, și în dreptul administrativ, ordinea publică reprezintă expresia superiorității intereselor comunității asupra interesului individual. La nivel de tehnică juridică, suntem însă în prezența a două noțiuni diferite: ordinea publică civilă, ca ansamblu abstract de reguli, se distinge de ordinea publică din dreptul administrativ, ca scop, finalitate concretă.

⁵⁵ Pentru detalii, a se vedea, de pildă, P. Vasilescu, *Drept civil. Obligații*, ed. Hamangiu, 2012, p. 314-315, L. Pop, *Tratat de drept civil. Obligațiile*, vol. II, *Contractul*, ed. Universul Juridic, București, 2009, §139-144, p. 368-382.

⁵⁶ B. Plessix, *op. cit.*, §891, p. 771.

⁵⁷ Pentru prezentarea detaliată și analiza acestor teorii, a se vedea J. Lemasurier, *Le droit de l'expropriation*, 3^e éd., Economica, Paris, 2005, p. 75-104. Pentru verificarea aplicabilității lor în materia servituților administrative, a se vedea O. Sachs, *Le contrôle de l'utilité publique des servitudes administratives*, Economica, Paris, 1984, p. 112-134.

⁵⁸ Din anii 70, în Franța.

⁵⁹ J. Lemasurier, *op. cit.*, p. 99.

⁶⁰ A se vedea Legea nr. 255/2010 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, necesară realizării unor obiective de interes național, județean și local, publicată în M. Of. nr. 853 din 20 decembrie 2010. Pentru detalii, Ov. Podaru, *Drept administrativ*, vol. II, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Hamangiu, București, 2011, §158, p. 187.

⁶¹ Încălcarea servituții *in faciendo* presupune logic o abstențiune (sau o executare insuficientă ori defectuoasă), prin urmare, în mod normal, nu se pune problema reparării prin demolarea unor lucrări.

⁶² Pentru aspectele tehnice ale controlului jurisdicțional al respectării servituților administrative, a se vedea O. Sachs, *op. cit.*, *passim*, în spec. p. 134-161, Ov. Podaru, *Dreptul administrativ al bunurilor...*, *op. cit.*, §155-156, p. 182-185.

- ⁶³ A se vedea, de pildă, pentru obligația de a reface lucrările de canalizare impusă succesorului cu titlu particular al celui care le-a distrus: Cass. civ, 7 févr. 1949, Recueil Dalloz 1949.405, *note* Lenoan.
- ⁶⁴ Republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.
- ⁶⁵ În același sens s-a pronunțat, după unele ezitări, și jurisprudența franceză. A se vedea, de pildă, Cass. civ., 3^e, 23 juin 1971, J.C.P. 1972.II.16965, *Obs.* G. Goubeaux. Autorul comentariului susține că proprietarii lezați de încălcarea regulilor de urbanism ar putea obține, pe calea unei acțiuni civile, desființarea lucrărilor contrare și daune-interese, fie pe temeiul răspunderii pentru inconveniente anormale de vecinătate, fie printr-o acțiune personală vizând executarea în natură a unei obligații de a nu face (în considerarea jurisprudenței care admite aplicabilitatea art. 1143 C.civ. fr., echivalentul art. 1076 V.C.civ. rom. – referitor la executarea silită în natură a obligațiilor de a nu face – și în cazul obligațiilor legale).
- ⁶⁶ În funcție de efectele conferite de lege înscrierii în cartea funciară, servitutea se poate desființa automat ca urmare a ineficacității actului prin care a fost constituită – dacă înscrierea condiționează doar opozabilitatea față de terți (sub regimul Legii nr. 7/1996) - sau prin radierea sa din cartea funciară, în sistemul caracterizat prin efectul atributiv de drepturi al înscrierii (de pildă, cel instituit de N.C.civ., dar și, cu ceva timp în urmă, de Decretul-Lege nr. 115/1938).
- ⁶⁷ Intră în această categorie, de exemplu: servituțile de aeronautică civilă stabilite în principiu de art. 76 din Codul aerian civil, în scopul asigurării siguranței zborului, care se vor constitui „în conformitate cu reglementările specifice emise de Ministerul Transporturilor...”, precum și marea majoritate a servituților de urbanism.
- ⁶⁸ Astfel, sunt servituți stabilite prin lege, de pildă restricțiile cu privire la amplasarea de construcții sau lucrări chiar temporare, impuse proprietarilor de terenuri situate în zona de protecție a infrastructurii feroviare prin art. 30 din O.U.G. nr. 12/1998 privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române, interdicția de a executa instalații supratere, de irigații și de a planta culturi forestiere sau culturi agricole înalte în zonele de protecție absolută, reprezentând fâșia de 30 m lățime în jurul platformelor meteorologice, prevăzute în art. 18 din Legea nr. 139/2000 privind activitatea de meteorologie etc.
- ⁶⁹ A se vedea, de exemplu, M. Piquemal, *Droit des servitudes administratives. Les servitudes traditionnelles*, Berger-Levrault, Paris, 1967, p. 52 și urm., J.-L. Bergel, M. Bruschi, S. Cimamonti (dir. J. Ghestin), *op. cit.*, §395, p. 395, O. Ungureanu, C. Munteanu, *Tratat de drept civil...*, *op. cit.*, §597, p. 576, *idem*, *Despre servituțiile administrative*, *op. cit.*, p. 140.
- ⁷⁰ A se vedea și P. Subra de Bieusses, *op. cit.*, p. 127-130.
- ⁷¹ Codul francez al urbanismului prevede că proprietarul unui teren construit sau neconstruit pe care planul de ocupare al solului îl rezervă unei lucrări publice, unui drum public, unei instalații de interes general sau unui spațiu verde, poate solicita ca unitatea administrativ-teritorială sau cel care prestează serviciul public să îi cumpere terenul. Pentru detalii, a se vedea H. et L. Mazeaud, J. Mazeaud, F. Chabas, *op. cit.*, §1391-4, p. 160 (text și n. 9), unde ipoteza este considerată un exercițiu al dreptului de delăsare a imobilului afectat de o servitute administrativă.

⁷² Pe lângă creșterea inevitabilă a valorii de piață a terenului său...

⁷³ Pentru detalii, a se vedea, E. Méiller, *op. cit.*, *passim*.

⁷⁴ Art. 699 C.civ. fr. Situația este reglementată similar în art. 632 C.civ. român din 1864, art. 1070 C.civ. italian, 1185 C.civ. Québec, precum și în art. 766 C.civ. român din 2009.

⁷⁵ Facem mereu referire la dreptul francez, în cercetarea influențelor istorice asupra instituțiilor dreptului nostru civil, întrucât, pentru acesta, adoptarea Codului civil din 1864 reprezintă un punct de fracțiune față de regimul tradițional românesc anterior, prin noua reglementare a lui Cuza adoptându-se în cea mai mare parte, așa cum este deja cunoscut, sistemul Codului Napoleon cu plusurile și minusurile sale. În aceste condiții, existența unei instituții similare în legiurile române anterioare Codului civil din 1864 își reduce importanța, pentru interpretarea dreptului român actual, la aceea a unei simple coincidențe.

Menționăm deci, doar cu titlu de informare, referitor la problema care ne interesează, că și Codul Callimach (al Moldovei) din 1817 recunoștea proprietarului fondului supus sau șerbitor, în art. 631 (inspirat din art. 483 C.civ. austriac din 1811), facultatea de a se libera de sarcina cheltuielilor, lăsând fondul aservit la dispoziția proprietarului fondului dominant (a se vedea D. Alexandresco, *Explicațiunea teoretică și practică a dreptului civil român*, ed. a II-a, vol. III, p. I, Atelierele grafice Socec & Co, București, 1909, p. 832).

⁷⁶ Pentru evoluția rentelor funciare în dreptul medieval și în Vechiul Drept francez, a se vedea J.-Ph. Lévy, A. Castaldo, *op. cit.*, în spec. §299-300, p. 392-397.

⁷⁷ Pentru discuții detaliate pe această temă, a se vedea B. Boubli, *La fonction libératoire du déguerpissement*, J.C.P. La Semaine Juridique 1973.I.Doctr.2518.

⁷⁸ A. Breton, *Théorie générale de la renonciation aux droits réels: le déguerpissement en droit civil français*, RTDciv. 1928.261, Y. Seillan, *L'acte abdicatif*, RTDciv. 1966.288.

⁷⁹ A se vedea, de exemplu, Amiens, 1^{re} Ch., 18 mars 1969, Sté civ. immob. „Le Quartier des Ducs” c. Sté civ. immob. „Liancourt-Hugo”, J.C.P. La Semaine Juridique, 1969.II Jurispr. 16045, *Obs.* G. Goubeaux.

⁸⁰ Același raționament este valabil în cazul reglementat de art. 663 al. 2 N.C.civ. – renunțarea coproprietarului la partea sa din dreptul de proprietate asupra despărțiturilor comune, în vederea liberării sale de obligația de a contribui la cheltuielile de întreținere și reparare a acestora.

⁸¹ În sistemul N.C.civ. al drepturilor reale imobiliare, guvernate de regula dobândirii prin înscrierea în cartea funciară, în lipsa unei prevederi legale contrare, dobândirea dreptului de proprietate de către proprietarul fondului dominant se va face prin înscrierea în cartea funciară, fapt care creează o ruptură în mecanismul juridic instituit de textul analizat. Astfel, proprietatea nu trece în mod automat în patrimoniul proprietarului fondului dominant la momentul radierii din cartea funciară a vechiului proprietar. Cel dintâi are posibilitatea de a cere înscrierea dreptului său, invocând legea ca titlu care justifică intabularea. Cererea de înscriere ar putea fi însă respinsă dacă un terț a cerut mai devreme înscrierea în baza uzucapiunii.

⁸² Pentru aceeași viziune restrictivă asupra aplicabilității art. 699 C.civ. fr. (din care au fost preluate textele similare din C.civ. român, atât cel din 1864, cât și cel din 2009), a se vedea B. Boubli, *op. cit.*, *passim*, G. Goubeaux, *Obs.*, Amiens, 1^{re} Ch., 18 mars 1969, *loc. cit. supra*, J.C.P. La Semaine Juridique, 1969 II Jurispr. 16045.

⁸³ Considerăm că Hotărârea de Consiliu local, la care face referire art. 553 al. 2 teza a II-a N.C.civ., nu are decât un efect declarativ, prin care imobilul este evidențiat printre bunurile din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, în baza ei putându-se cere înscrierea dreptului în cartea funciară a imobilului. În plus, însăși înscrierea la care se referă art. 889 al. 2 nu are efect constitutiv, ea fiind însă necesară pentru a permite titularului să dispună juridic de bun, respectiv pentru a împiedica terțul care are posesia utilă și suficient de îndelungată să își înscrie dreptul mai înainte, în baza uzucapiunii (art. 889 al. 2 teza a II-a N.C.civ.).

⁸⁴ G. Marty, P. Raynaud, P. Jourdain, *op. cit.*, §162, p. 222-223, G. Goubeaux, *Obs.*, Amiens, 1^{re} Ch., 18 mars 1969, *loc. cit. supra*, J.C.P. La Semaine Juridique, 1969 II Jurispr. 16045, *Contra*, a se vedea B. Boubli, *op. cit.*, §29 și urm.

⁸⁵ Trebuie observat că valoarea materială a lucrărilor vizate de obligațiile reale impuse proprietarului fondului aservit poate fi mult peste valoarea de piață a părții din fond pe care se exercită servitutea. Acest fapt nu schimbă însă concluzia. Respectiv cele obligații reale rămân a fi considerate accesorii servituții atâta vreme cât nerespectarea lor nu aduce atingere existenței servituții, ci doar exercițiului său, indiferent dacă acestea implică costuri mai mari decât valoarea terenului asupra căruia ele urmează a se efectua. Iar abandonul fondului către titularul servituții are efect liberator cu privire la acestea în întregime, întrucât, indiferent că servitutea e văzută ca un dezmembrământ al proprietății, ca serviciu funciar constând într-o afecțiune concretă impusă fondului sau ca aspect activ al unei obligații reale datorate în considerarea calității de proprietar al fondului aservit, existența ei este justificată de utilitatea procurată fondului dominant prin sarcina impusă fondului aservit, atâta vreme cât cele două fonduri aflate într-un raport de proximitate au proprietari diferiți. Legea dă posibilitatea proprietarului fondului aservit, prin abandonul instituit de art. 766 N.C.civ. (respectiv de textele similare din reglementarea anterioară) de a oferi proprietarului fondului dominant maximul pe care natura reală a raporturilor juridice dintre ei o permite: proprietatea asupra fondului său.

De unde putem deduce că stipularea unei obligații personale în sarcina constitutorului servituții ar putea fi uneori mult mai avantajoasă pentru proprietarul fondului dominant decât recursul la obligația cu caracter real.

⁸⁶ Pentru o sinteză a multiplelor încercări de teoretizare a obligațiilor reale, în vederea determinării naturii juridice a servituții, precum și a definirii drepturilor reale și a drepturilor de creanță, a se vedea, de pildă, J.-L. Bergel, M. Bruschi, S. Cimamonti, (dir. J. Ghestin), *op. cit.*, §318-326, p. 321-330.

⁸⁷ E. Méiller, *op. cit.*, §31, p. 52.

⁸⁸ Art. 620 al. 1 C.civ. rom. 1864 prevedea „*Este iertat proprietarilor a stabili pe proprietățile lor, sau în folosul proprietăților lor, orice servitute vor găsi de cuviință, pe cât timp aceste servituți nu vor impune persoanei proprietarului fondului servient obligația unui fapt personal, și pe cât aceste servituți nu vor fi contrarii ordinii publice*”.

⁸⁹ De altfel, nici această regulă nu este enunțată în noua reglementare, întrucât art. 765 al. 2 N.C.civ. stabilește că *cheltuielile legate de conservarea acestor lucrări revin celor 2 proprietari, proporțional cu avantajele pe care le obțin, în măsura în care lucrările efectuate pentru exercițiul servituții sunt necesare și profită inclusiv fondului aservit*. O interpretare literală ne

conduce rapid la o soluție pragmatică în sensul în care lucrările necesare exercițiului servituții, la momentul inițial al acestuia, sunt în sarcina proprietarului fondului dominant (de pildă, amenajarea drumului de acces, în cazul servituții de trecere), iar, în cazul în care acestea sunt folosite și de proprietarul fondului aservit, acesta din urmă va contribui proporțional la cheltuielile de întreținere și conservare a lucrărilor inițiale. Încercarea de teoretizare, de evadare din cazuistică, nu este la fel de facilă. Fiind, prin definiție, stabilită în favoarea fondului dominant și în sarcina celui aservit, servitutea profită primului, fără a procura avantaje celui de-al doilea, prin urmare, regula ar fi în continuare cea a suportării cheltuielilor de către cel dintâi. Însă, servituțiile *in patiendo* (cele în vederea exercițiului cărora poate fi necesară efectuarea anumitor lucrări) presupun o punere în comun a unei anumite utilități a fondului aservit, un exercițiu concurent al unor prerogative asupra acestuia, ceea ce ar putea pleda în favoarea valorii principale a suportării proporționale a cheltuielilor de conservare a lucrărilor.

⁹⁰ Astfel, art. 759 N.C.civ. stabilește că „(1) Prin actul de constituire se pot impune în sarcina proprietarului fondului aservit anumite obligații pentru asigurarea uzului și utilității fondului dominant. (2) În acest caz, sub condiția notării în cartea funciară, obligația se transmite dobânditorilor subsecvenți ai fondului aservit”.

⁹¹ Atât Codul civil italian (art. 1030 *Prestazioni accessorie - Il proprietario del fondo servente non e tenuto a compiere alcun atto per rendere possibile l'esercizio della servitù da parte del titolare, salvo che la legge o il titolo disponga altrimenti*), cât și Codul civil al Quebecului (art. 1178 - *Une obligation de faire peut être rattachée à une servitude et imposée au propriétaire du fonds servant. Cette obligation est un accessoire de la servitude et ne peut être stipulée que pour le service ou l'exploitation de l'immeuble*), deși nu preiau prohibiția cuprinsă în art. 686 al. 1 C.civ. francez, subliniază caracterul accesoriu al obligației reale pozitive care poate fi stabilită în sarcina proprietarului fondului aservit. Textul din Codul civil român stabilește doar necesitatea ca obligația să fie legată de uzul sau de utilitatea fondului dominant (condiție care ar fi îndeplinită, de pildă, de obligația de a tunde periodic gazonul de pe terenul vecin, incompatibilă cu ideea de drept real asupra bunului altuia).

⁹² Care, la rândul lor, le îndeplinesc tot mai des astăzi prin intermediul unor întreprinderi particulare cu care încheie contracte administrative în acest scop.

⁹³ J. Sévillia, în *Corectitudinea istorică*, Humanitas, București, 2005 (trad. A. Dumitru), p. 25, susține că muncile colective medievale, corvezile sau serviciile datorate nobilului de către proprietari sau deținători, liberi sau nu, reprezintă „o formă avant la lettre de contribuție locală”. Aceste servicii constau în întreținerea podurilor și a drumurilor, sau în curățirea șanțurilor – sarcini care revin azi administrației. Același autor arată că deja în sec. al XII-lea, comunitățile rurale plătesc pentru corvezi, căci este mult mai rentabil să folosească muncitori plătiți, decât să rechiziționeze țărani puțin motivați.

⁹⁴ Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată în M. Of. nr. 938 din 20 noiembrie 2006.

⁹⁵ O.G. nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților rurale și urbane, publicată în M. Of. nr. 86 din 1 februarie 2002, aprobată cu modificări de Legea nr. 515/2002 publicată în M. Of. nr. 578 din 5 august 2002.