

# Cuprins

## PARTEA I. TEORIA GENERALĂ A PROPRIETĂȚII PUBLICE \_ 1

<b>Capitolul I. Noțiuni introductive</b>	<b>1</b>
<i>Secțiunea 1. Istoric</i>	2
<i>Secțiunea a 2-a. Terminologie</i>	5
<i>Secțiunea a 3-a. Reglementare</i>	7
<i>Secțiunea a 4-a. Domeniul public și domeniul privat</i>	9
§1. Interesul distincției	9
§2. Criteriile distincției	10
§3. Relativitatea distincției	11
<b>Capitolul al II-lea. Criteriile de domencialitate</b>	<b>12</b>
<i>Secțiunea 1. Titlul (proprietatea unei persoane publice)</i>	13
§1. Persoanele private nu pot dispune de un domeniu public	13
§2. Persoanele publice, altele decât statul și dezmembrămintele sale teritoriale, nu pot dispune nici ele de proprietate publică	16
§3. Statul și unitățile administrativ-teritoriale dispun de un veritabil drept de proprietate asupra bunurilor din domeniul public	19
§4. Proprietatea publică nu poate exista în lipsa unui titlu de dobândire valabil	20
<i>Secțiunea a 2-a. Afectațiunea (bunul să fie afectat unei cauze de utilitate publică)</i>	23
§1. Criteriul alternativ (dualist)	24
§2. Raporturile dintre domencialitate și afectațiune	26
<i>Secțiunea a 3-a. Criterii secundare</i>	30
§1. Amenajamentul special	31
§2. Complementul indisociabil și accesoriul util	32
§3. Globalitatea și virtualitatea domeniului public	33
<i>Secțiunea a 4-a. Criteriul formal: determinarea legii sau clasarea bunului prin act administrativ individual</i>	34

<b>Capitolul al III-lea. Circuitul administrativ și raporturile sale cu circuitul civil</b>	<b>37</b>
<i>Secțiunea 1. Considerații preliminare</i>	37
<i>Secțiunea a 2-a. Intrarea bunurilor în domeniul public</i>	38
§1. Reglementarea actuală. Critica acesteia	38
§2. Modalitățile de dobândire a proprietății publice de către stat ori unitățile administrativ-teritoriale.	
Abordare teoretică	40
§3. Propunere <i>de lege ferenda</i>	42
§4. Modurile de intrare a bunurilor în domeniul public	42
4.1. Dobândirea proprietății publice pe cale naturală	43
4.2. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică	44
4.3. Achizițiile publice	44
4.4. Afectarea pentru cauză de utilitate publică a bunurilor din domeniul privat	45
4.5. „Alte moduri prevăzute de lege”	46
4.6. Poate fi rechiziția un mod de dobândire a proprietății publice?	47
<i>Secțiunea a 3-a. Circulația bunurilor din domeniul public</i>	48
§1. Transmiterea proprietății publice între titularii acesteia	48
§2. Schimbările de afectățiuine	52
§3. Posibilitatea constituirii drepturilor reale pe domeniul public	55
3.1. Considerații teoretice cu privire la drepturile reale administrative	55
3.2. Natura juridică a „dreptului de administrare”	58
3.2.1. „Dreptul de administrare” nu este un drept subiectiv civil	58
3.2.2. Apărarea în instanță a dreptului de administrare	61
3.3. Despre servituțile stabilite asupra domeniului public	63
3.4. Dreptul de concesiune	65
3.5. Dreptul de închiriere și cel de folosință gratuită	66
3.6. Există dezmembrăminte administrative perpetue?	
Despre constituționalitatea drepturilor Academiei Române asupra unor bunuri proprietate publică	68

<i>Secțiunea a 4-a. Leșirea bunurilor din domeniul public</i>	69
§1. Încetarea regimului domeniial pe cale naturală	70
§2. Dezafectarea	70
§3. Pieirea materială a bunului domeniial	71
§4. Încetarea domeniialității ca urmare a pierderii proprietății publice	71
<i>Secțiunea a 5-a. Delimitarea domeniului public</i>	73
§1. Caractere	73
§2. Contenciosul privind delimitarea domeniului public	75
<b>Capitolul al IV-lea. Protecția domeniului public</b>	<b>76</b>
<i>Secțiunea 1. Protecția penală și cea contravențională a domeniului public</i>	77
§1. Protecția penală a domeniului public	77
§2. Protecția contravențională a domeniului public	78
<i>Secțiunea a 2-a. Protecția civilă a dreptului public</i>	79
§1. Inalienabilitatea	80
1.1. Fundamentul inalienabilității	80
1.2. Efectele inalienabilității	81
1.3. Sancțiunea încălcării principiului inalienabilității	82
§2. Imprescriptibilitatea	83
2.1. Domeniul de aplicare al imprescriptibilității	84
2.2. Imprescriptibilitatea domeniului și acțiunile posesorii	84
§3. Insesizabilitatea	86
<b>Capitolul al V-lea. Compunerea domeniului public.</b>	
<b>Regimuri domeniiale speciale</b>	<b>86</b>
<i>Secțiunea 1. Domeniul public natural</i>	87
§1. Domeniul public maritim	88
§2. Domeniul public fluvial și al apelor interioare	90
§3. Domeniul public al subsolului	92
§4. Domeniul public aerian	94
§5. Domeniul public hertzian	95
§6. Domeniul public agricol și silvic	96
§7. Domeniul public al ariilor naturale protejate	100
<i>Secțiunea a 2-a. Domeniul public artificial</i>	101
§1. Domeniul public rutier	101

§2. Domeniul public feroviar _____	104
§3. Domeniul public cultural _____	105
§4. Domeniul public spitalier (sanitar) _____	108
§5. Domeniul public militar și al frontierei de stat _____	110
§6. Domeniul public funerar _____	111
§7. Domeniul public al rețelelor de transport _____	113
§8. Domeniul public al activității de meteorologie _____	115
§9. Domeniul public mobilier _____	115
9.1. Existența și consistența domeniului mobilier _____	115
9.2. Raporturile domeniului public mobilier cu dispozițiile art. 1909 alin. (1) C. civ. 1864 / art. 937 alin. (1) C. civ. _____	116
<b>Capitolul al VI-lea. Utilizarea domeniului public _____</b>	<b>117</b>
<i>Secțiunea 1. Principii _____</i>	<i>117</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Utilizarea domeniului public de către         serviciile publice _____</i>	<i>118</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Utilizarea domeniului public de către         public _____</i>	<i>120</i>
§1. Utilizări colective _____	120
1.1. Forme _____	120
1.2. Principii care guvernează utilizările colective _____	121
1.2.1. Libertatea utilizării _____	121
1.2.2. Gratuitatea utilizărilor _____	122
1.2.3. Egalitatea utilizatorilor _____	122
§2. Utilizări privative _____	123
2.1. Noțiuni introductive _____	123
2.2. Definiție și caractere _____	124
2.3. Clasificare. Importanță practică _____	126
2.4. Utilizări privative întemeiate pe un act unilateral. Particularități _____	127
2.5. Utilizări privative întemeiate pe un contract. Particularități _____	128
2.5.1. Generalități _____	128
2.5.2. Încheierea contractelor administrative _____	129
2.5.3. Drepturile și obligațiile părților _____	130
2.5.4. Cauzele de încetare a contractelor administrative _____	131

<b>PARTEA A II-A. DOMENIUL PRIVAT AL STATULUI ȘI AL UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE. ELEMENTE PENTRU O TEORIE</b>	<b>133</b>
<b>Capitolul I. Definiție și alcătuire</b>	<b>134</b>
<b>Capitolul al II-lea. Intrarea bunurilor în domeniul privat</b>	<b>136</b>
<i>Secțiunea 1. Modalități specifice de dobândire a     bunurilor proprietate privată</i>	<i>137</i>
§1. Succesiunile vacante și bunurile fără stăpân	137
§2. Accesiunea imobiliară naturală asupra insulelor și prundișurilor	139
§3. Dezafectarea bunurilor proprietate publică	140
§4. Exercițarea anumitor drepturi de preemțiune	140
§5. Confiscarea penală sau contravențională	142
§6. Achizițiile publice	143
§7. Tezaurul	143
<i>Secțiunea a 2-a. Formalități speciale necesare pentru     dobândirea proprietății prin mijloace comune</i>	<i>145</i>
§1. Intrarea bunurilor în proprietatea privată a statului	145
1.1. Actele cu titlu gratuit	145
1.2. Actele cu titlu oneros	146
§2. Intrarea bunurilor în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale	147
<b>Capitolul al III-lea. Înstrăinarea dependențelor domeniului privat</b>	<b>149</b>
<i>Secțiunea 1. Forme interzise de înstrăinare a     domeniului privat</i>	<i>150</i>
§1. Înstrăinările cu titlu gratuit	150
§2. Înstrăinările forțate	151
<i>Secțiunea a 2-a. Formalități speciale necesare la     înstrăinarea bunurilor proprietate privată</i>	<i>154</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Înstrăinări obligatorii</i>	<i>156</i>
<i>Secțiunea a 4-a. Inalienabilitatea anumitor dependențe     ale domeniului privat</i>	<i>157</i>
<i>Secțiunea a 5-a. Distrugerea fizică a bunului – mod specific     de pierdere a dreptului de proprietate privată</i>	<i>158</i>

<b>Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al gestiunii domeniului privat</b>	<b>159</b>
<i>Secțiunea 1. Autoritățile însărcinate cu gestiunea domeniului privat</i>	159
<i>Secțiunea a 2-a. Reguli exorbitante ale gestiunii domeniului privat</i>	160
<b>Capitolul al V-lea. Utilizarea domeniului privat</b>	<b>161</b>
<i>Secțiunea 1. Utilizarea de către persoanele publice</i>	161
<i>Secțiunea a 2-a. Utilizarea dependențelor domeniului privat de către funcționari</i>	162
<i>Secțiunea a 3-a. Bunurile proprietate privată pot fi utilizate efectiv și de particulari</i>	162
§1. Concesiunea bunurilor proprietate privată	163
§2. Darea bunurilor din domeniul privat în folosința gratuită a anumitor persoane juridice	165
<b>Capitolul al VI-lea. Contenciosul domeniului privat</b>	<b>165</b>
<i>Secțiunea 1. Principiul la nivel teoretic</i>	165
<i>Secțiunea a 2-a. Capriciile legiutorului</i>	167
<b>Capitolul al VII-lea. Concluzii</b>	<b>170</b>
<b>PARTEA A III-A. EXPROPRIEREA PENTRU CAUZĂ DE UTILITATE PUBLICĂ</b>	<b>175</b>
<b>Capitolul I. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică. Noțiune</b>	<b>175</b>
<i>Secțiunea 1. Definiție. Principii</i>	175
<i>Secțiunea a 2-a. Scurt istoric</i>	176
<i>Secțiunea a 3-a. Sediul materiei</i>	182
<i>Secțiunea a 4-a. Comparație cu alte moduri exorbitante de dobândire a proprietății de către colectivitățile publice</i>	184
§1. Exproprierea și rechiziția	184
§2. Exproprierea și preemțiunea	186
§3. Exproprierea și naționalizarea	187
§4. Exproprierea și confiscarea	188
<i>Secțiunea a 5-a. Protagonistii exproprierii</i>	189
§1. Expropriatorul	189

§2. Autoritățile competente să declare utilitatea publică _____	190
§3. Beneficiarii exproprierii _____	193
§4. Persoanele expropriate _____	193
<i>Secțiunea a 6-a. Obiectul exproprierii _____</i>	<i>194</i>
§1. Precizări introductive _____	194
§2. Natura bunurilor supuse exproprierii _____	194
2.1. Expropriere totală - expropriere parțială _____	195
2.2. Drepturile reale obiect al exproprierii _____	197
2.3. Pot forma obiectul exproprierii imobilele prin destinație? _____	199
§3. Apartenența imobilelor expropriabile _____	199
<i>Secțiunea a 7-a. Scopul exproprierii: utilitatea publică _____</i>	<i>205</i>
§1. Posibile definiții ale utilității publice _____	205
§2. Controlul jurisdicțional al utilității publice _____	211
2.1. Lucrările declarate de utilitate publică prin art. 6 din Legea nr. 33/1994 și nereluate de art. 2 alin. (1) din Legea nr. 255/2010. Controlul utilității publice concrete de către instanța de contencios administrativ _____	212
2.2. Lucrările neprevăzute de art. 6 din Legea nr. 33/1994, respectiv cele considerate „situații excepționale”, declarate de utilitate publică prin act al Parlamentului [art. 7 alin. (3) și (4) din Legea nr. 33/1994]. Controlul Curții Constituționale _____	215
2.3. Lucrările declarate de utilitate publică prin art. 2 alin. (1) din Legea nr. 255/2010. Lipsa oricărui control jurisdicțional _____	216
<b>Capitolul al II-lea. Procedura exproprierii _____</b>	<b>217</b>
<i>Secțiunea 1. Procedura comună reglementată de Legea nr. 33/1994 _____</i>	<i>218</i>
§1. Declararea utilității publice _____	219
1.1. Procedura declarării unui bun ca fiind de utilitate publică _____	219
1.2. Natura juridică și efectele acestui act asupra imobilului expropriat _____	221

§2. Măsurile premergătoare exproprierii _____	222
2.1. Executarea planurilor cuprinzând terenurile și construcțiile propuse spre expropriere _____	223
2.2. Întâmpinarea și contestația. Posibile corelații și interpretări _____	224
2.2.1. <i>Poziția jurisprudenței relevante din ultimii ani</i> _____	225
2.2.2. <i>Critica acestei jurisprudențe</i> _____	226
2.2.3. <i>Sursa erorii</i> _____	229
2.3. Depunerea contestației la curtea de apel. Sursa istorică a erorii în care s-a aflat practica noastră judiciară _____	229
2.3.1. <i>Scurtă prezentare a Legii din 20 octombrie 1864 de expropriațiune pentru cauză de utilitate publică</i> _____	231
2.3.2. <i>Modificările esențiale operate de legiuitorul nostru contemporan</i> _____	234
2.3.3. <i>Concluzii și propuneri de lege ferenda</i> _____	236
§3. Exproprierea propriu-zisă și stabilirea despăgubirilor _____	238
3.1. Competența în materie de expropriere _____	238
3.2. Cadrul procesual al unui litigiu de expropriere _	244
3.3. Procedura stabilirii despăgubirilor _____	248
3.3.1. <i>Principiile generale de stabilire a despăgubirilor</i> _____	248
3.3.2. <i>Procedura judiciară a stabilirii despăgubirilor</i> _____	251
3.3.3. <i>Elementele despăgubirii</i> _____	254
3.3.4. <i>Momentul la care trebuie stabilită valoarea de circulație a imobilului expropriat</i> _____	257
3.3.5. <i>Defalcarea despăgubirii între diferitele persoane îndreptățite</i> _____	258
3.4. Soluțiile pe care le poate pronunța instanța învestită cu o cerere de expropriere și căile de atac _____	259
§4. Plata despăgubirilor și punerea în posesie a expropriatorului _____	260
<i>Secțiunea a 2-a. Procedura specială reglementată de Legea nr. 255/2010</i> _____	262
§1. Aprobarea indicatorilor tehnico-economici _____	263
§2. Consemnarea sumei individuale și a fișarea	



listei imobilelor ce urmează a fi expropriate (art. 7-8 din lege) _____	267
§3. Transferul dreptului de proprietate _____	272
§4. Finalizarea formalităților aferente procedurii de expropriere _____	276
<b>Capitolul al III-lea. Efectele exproprierii _____</b>	<b>277</b>
<i>Secțiunea 1. Efectele generale</i> _____	277
§1. Transferul proprietății bunului expropriat și punerea în posesie _____	277
1.1. Despre constituționalitatea art. 28 alin. (1) din Legea nr. 33/1994 și a art. 9 alin. (4) din Legea nr. 255/2010 _____	278
1.2. Despre transferul proprietății în situația exproprierii _____	280
1.3. Despre intrarea expropriatorului în posesia imobilului expropriat și corelația acestui moment cu celelalte două: transferul proprietății și plata despăgubirilor _____	281
§2. Stingerea drepturilor reale principale (dezmembrămintele proprietății) _____	284
2.1. Servituțile _____	284
2.2. Celelalte drepturi reale: uzufructul, uzul, abitația, suprafața _____	287
§3. „Strămutarea” drepturilor reale accesorii _____	288
§4. Stingerea drepturilor personale _____	291
§5. Despăgubirea _____	293
<i>Secțiunea a 2-a. Efectele particulare: situația în care         cauza de utilitate publică nu se realizează</i> _____	294
§1. Dreptul prioritar la închiriere _____	294
§2. Dreptul de retrocedare _____	296
2.1. Momentul începerii lucrărilor de utilitate publică _____	296
2.2. Momentul de la care începe să curgă termenul de un an _____	298
2.3. Titularul dreptului la retrocedare _____	298
2.4. Natura juridică și termenul în care poate fi exercitat dreptul de retrocedare _____	300

---

2.5. Efectele juridice ale exercitării dreptului de retrocedare _____	302
2.6. Raporturile dreptului de preemțiune cu prevederile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 33/1994 _____	303
§3. Dreptul de preemțiune _____	303
3.1. Deosebirea dintre acest drept și cel de retrocedare _____	304
3.2. Procedura exercitării dreptului prioritar la cumpărare _____	306
3.3. Sancțiunea care lovește actul juridic încheiat cu încălcarea dreptului de preemțiune _____	308
§4. Aplicabilitatea prevederilor art. 34-37 și la exproprierea realizate înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 33/1994 _____	309
<b>Index _____</b>	<b>313</b>

## Capitolul al III-lea. Circuitul administrativ și raporturile sale cu circuitul civil

### *Secțiunea 1. Considerații preliminare*

**24.** Așa cum am văzut, efectul principal și, totodată, mijlocul esențial de protecție a domeniialității este inalienabilitatea. Și, cel puțin în doctrina de drept civil, s-a creat o imagine puțin deformată despre aceasta: un bun inalienabil, „scos din circuitul civil”, este un bun pierdut, mort, neinteresant. În circuitul civil, bunurile sunt într-un *perpetuum mobile*, proprietatea lor putându-se transmite, dezmembra, greva ori constituindu-se asupra ei drepturi personale, în vreme ce domeniul public pare a fi imuabil (inert). Sunt puse, astfel, față în față, mobilitatea și vivacitatea circuitului civil cu imobilismul și fixitatea domeniului public.

Așa cum vom încerca să demonstrăm, o asemenea imagine este destul de departe de realitatea fenomenului. Desigur, nu se poate nega o anumită rigiditate a domeniului public, însă de aici și până la o imuabilitate absolută este o distanță mare. Căci, deși restricționat, și în domeniul public există un „circuit” al bunurilor: proprietatea se poate transmite între titulari, se poate dezmembra, dacă admitem ideea drepturilor reale administrative, se pot constitui drepturi personale asupra domeniului. Tocmai de aceea vom încerca să introducem conceptul de circuit administrativ. De asemenea, există modalități de comunicare între acesta și circuitul civil, prin trecerea bunurilor dintr-unul în celălalt prin modalități specifice, domeniul privat al statului și unităților administrativ-teritoriale jucând aici un rol important. Această trecere nu face decât să schimbe regimul juridic aplicabil acestor bunuri, inalienabilitatea și precaritatea ocupațiilor fiind cele mai importante, în ceea ce privește domeniul public. Și, dacă inalienabilitatea restricționează circulația bunurilor domeniiale, creându-i aparenta „paloare cadaverică”, dimpotrivă, precaritatea ocupațiilor îl face să pară chiar mai viu decât circuitul civil, acesta apărând ca un furnicar „colcăind” de ocupații efemeri.

În cadrul acestui capitol vom trata intrarea și ieșirea bunurilor din circuitul administrativ (*Secțiunile a 2-a, respectiv a 4-a*), circulația lor

prin transferul proprietății între titulari și constituirea drepturilor reale administrative (*Secțiunea a 3-a*) și delimitarea domeniului (*Secțiunea a 5-a*), urmând ca analiza drepturilor particularilor să fie analizată într-un capitol distinct, dedicat utilizării domeniului public (*Capitolul al VI-lea*).

## *Secțiunea a 2-a. Intrarea bunurilor în domeniul public*

### **§1. Reglementarea actuală. Critica acesteia**

**25.** Potrivit art. 7 din Legea nr. 213/1998, mai înainte de abrogarea sa, „*Dreptul de proprietate publică se dobândește:*

- a) pe cale naturală;*
- b) prin achiziții publice efectuate în condițiile legii;*
- c) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică;*
- d) prin acte de donație sau legate acceptate de Guvern, de consiliul județean sau de consiliul local, după caz, dacă bunul în cauză intră în domeniul public;*
- e) prin trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, pentru cauză de utilitate publică;*
- f) prin alte moduri prevăzute de lege”.*

Într-o variantă de redactare care se vrea superioară, art. 863 C. civ. („**Cazurile de dobândire a dreptului de proprietate publică**”) stabilește că: „*Dreptul de proprietate publică se dobândește:*

- a) prin achiziție publică, efectuată în condițiile legii;*
- b) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii;*
- c) prin donație sau legat, acceptat în condițiile legii, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public;*
- d) prin convenție cu titlu oneros, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public;*

e) prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia, în condițiile legii;

f) prin alte moduri stabilite de lege”.

În forma inițială a proiectului legii privind Codul administrativ, art. 292 stabilea că „Dreptul de proprietate publică se dobândește în conformitate cu prevederile Legii nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, cu prevederile prezentului Cod și cu legislația specială”. Însă O.U.G. nr. 57/2019 nu mai conține această dispoziție, relevantă părănd a fi doar cea din art. 1 alin. (2), potrivit căreia „Prezentul cod se completează cu Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare, precum și cu alte reglementări de drept comun aplicabile în materie”.

La o simplă lectură se observă câteva diferențe de fond, nu doar de redactare, între aceste reglementări. Și, întrucât textul din Legea nr. 213/1998 a fost abrogat tocmai pentru a face loc prevederilor Codului civil, s-ar impune o analiză a lor comparativă, mai ales că, în opinia noastră, ambele texte sunt criticabile. Astfel, în primul rând, ele sunt incomplete, căci fiecare omite anumite moduri de intrare a unui bun în proprietatea publică a unei colectivități publice<sup>[1]</sup>. În plus, acestea sunt și nesistematizate, pentru că, în realitate, modalitățile prevăzute la lit. d) și e) din lege, respectiv c) și e) din cod, la o analiză mai atentă, sunt variante ale aceluiași tip de încorporare – afectarea bunurilor din domeniul privat. În fine, art. 7 este în plus și confuz, deoarece condiționează dobândirea proprietății publice de intrarea bunului în domeniul public [lit. d)], ceea ce este un truism.

Se impune deci ca problematica modurilor de dobândire a proprietății publice să fie abordată sistematic (§2), urmând să formulăm și o propunere *de lege ferenda*, de reformulare a textelor legale incidente (§3). În fine, ulterior vom aborda succint fiecare dintre aceste moduri de dobândire a proprietății publice (§4).

---

[1] Este adevărat că cele două texte legale nici nu se doresc a fi exhaustive, de vreme ce ultima lor teză face trimitere la „*alte moduri stabilite de lege*”, însă, în ceea ce ne privește, credem că această sintagmă se referă la diverse moduri speciale de dobândire a proprietății publice, aplicabile unei categorii de bunuri domeniiale, iar nu la modurile generale, care ar fi trebuit expuse măcar, dacă nu abordate ca mecanism, în reglementarea generală.

## **§2. Modalitățile de dobândire a proprietății publice de către stat ori unitățile administrativ-teritoriale. Abordare teoretică**

**26.** Vom încerca astfel o clasificare a problemei și o sistematizare a modalităților de dobândire a proprietății publice, pornind de la principiul existent în dreptul francez, potrivit căruia intrarea unui bun în domeniul public nu se decretează, ci se constată<sup>[1]</sup>. Afirmatia este valabilă îndeosebi pentru domeniul public natural, însă și pentru cea mai mare parte a bunurilor din domeniul artificial.

Astfel, pentru a aprecia dacă un bun face parte din domeniul public, trebuie să ne referim la trei categorii de fapte juridice (în sensul larg al termenului):

**a) achiziția**, adică actul juridic sau faptul material în urma căruia *un bun ajunge în patrimoniul Statului sau al dezmembrămintelor sale teritoriale*<sup>[2]</sup>. Achiziția conferă administrației proprietatea asupra bunurilor care, în mod normal, fac astfel parte din domeniul privat. Formele achiziției sunt variate: cumpărare, schimb, donații, legate, succesiuni vacante, expropriere, naționalizare. Însă, oricare ar fi mijlocul de achiziție, bunul nu poate intra în domeniul public decât în urma unei afecțiuni și a unei încorporări<sup>[3]</sup>;

**b) afectarea**, adică faptul material (rareori un act juridic) în urma căruia *bunul primește o anumită destinație de interes public*<sup>[4]</sup>;

**c) încorporarea (clasarea)**, adică actul prin care *bunul afectat unei utilități publice este declarat ca aparținând efectiv în domeniul public*. Ultimele două sunt strâns legate între ele (bunul este **încorporat** în considerarea **afecțiunii** pe care a primit-o), astfel că, de multe ori, încorporarea este automată. De asemenea, există posibilitatea ca achiziția și afectarea (deci și încorporarea) să fie realizate prin același act sau prin acte diferite. O exemplificare ar fi, credem, oportună. Astfel, un consiliu local ar putea, printr-o primă hotărâre,

---

[1] J. Morand-Deville, op. cit., p. 103.

[2] Y. Gaudemet, op. cit., p. 102.

[3] J. Morand-Deville, op. cit., p. 104.

[4] De pildă, faptul de a monta șinele de cale ferată ori de tramvai pe terasa-mentul deja pregătit are semnificația afectării acestora la utilitatea publică feroviară (rutieră). Uneori însă, afectarea este stabilită în abstract, prin lege (de exemplu, bunurile determinate ca aparținând domeniului public prin Constituție); în aceste situații, un act juridic (legea) înlocuiește faptul material-juridic al afecțiunii.

accepta un legat ce i-a fost făcut. Vom avea astfel actul de achiziție (legatul urmat de acceptare) prin care bunul intră în domeniul privat al comunei. Printr-o altă hotărâre ulterioară, același consiliu ar putea declara acest bun de utilitate publică – urmează a se construi un dispensar – și, în consecință, să îl „treacă”<sup>[1]</sup> în proprietatea sa publică. Dar, la fel, toate aceste manifestări de voință, având o natură juridică distinctă, ar putea fi înglobate și într-o singură hotărâre<sup>[2]</sup>.

De regulă, actul de achiziție îl precede pe cel de afectare (și, desigur, pe cel de încorporare). Excepție face exproprierea, în care actul de achiziție (sau de transfer) – hotărârea judecătorească de expropriere – este precedată de actul de clasare: declarația de utilitate publică<sup>[3]</sup>. Evident, încorporarea efectivă a bunului în domeniul public se va face automat, după actul de transfer și plata despăgubirii juste și „prealabile”.

În concluzie, mai înainte de a încerca să reformulăm cele două texte legale, vom observa că termenul „se dobândește” este impropriu pentru a stabili că un anumit bun devine domenal, pentru că tinde să sugereze că un bun intră în domeniul public printr-un simplu act de achiziție. Or, așa cum am văzut, în esență, un bun devine domenal îndeplinind criteriile principale de domenalitate: *titlul* (comunitatea publică având astfel nevoie de un act de achiziție), *afecțatiunea* (fiind deci necesar și un act/fapt material de afectare a bunului la o utilitate publică concretă) și, în fine, *criteriul formal* (bunul trebuind să fie și clasat pentru a înlătura orice dubiu cu privire la apartenența sa la regimul domenal).

Pe de altă parte, în toate situațiile în care dobândirea proprietății publice se face în doi timpi [mai întâi statul ori unitatea administrativ-

---

[1] Termenul „a-l trece în proprietatea publică”, utilizat de altfel și de legiuitor, este impropriu, căci sugerează un transfer de proprietate care, în realitate, nu există.

[2] Dispozitivul acesteia ar avea, astfel, cel puțin trei articole:

**Art. 1.** *Se acceptă, în numele comunei X, oferta de donație făcută de Y cu privire la bunul Z;*

**Art. 2.** *Se afectează bunul obiect al donației construirii obiectivului W de utilitate publică;*

**Art. 3.** *Se încorporează bunul în domeniul public al comunei X”.*

[3] În același sens, și J.-M. Auby, P. Bon, *Droit administratif des biens. Domaine. Travaux publics. Expropriation*, 2<sup>e</sup> éd., Dalloz, Paris, 1993, nr. 37.

teritorială dobândește proprietatea (privată) asupra bunului, după care îl afectează unei utilități publice], mecanismul de dobândire a proprietății publice este practic același: un act oarecare de achiziție urmat de afectare și, eventual, clasare. Tocmai de aceea, în opinia noastră, același text legal ar trebui să cuprindă mai întâi modurile de dobândire a proprietății private (care ar putea fi diferite) și apoi să stabilim modurile prin care un bun intră în proprietatea publică a unei colectivități publice.

### **§3. Propunere de lege ferenda**

27. Ținând cont de aceste precizări, vom restructura modalitățile de intrare a bunurilor în domeniul public, propunând, *de lege ferenda*, următoarea formulare a art. 863 C. civ. (sau, eventual, a unei viitoare legi speciale care să reglementeze domeniul public):

*„Dreptul de proprietate privată al statului ori unităților administrativ-teritoriale se dobândește:*

*a) prin oricare dintre mijloacele civile ordinare: convenție oneroasă translativă de proprietate, donații sau legate acceptate de Guvern, consiliul județean sau consiliul local, după caz;*

*b) în virtutea dreptului de suveranitate a Statului asupra bunurilor abandonate sau succesiunilor vacante;*

*c) prin act administrativ de transfer între doi titulari de proprietate publică, în condițiile prezentei legi”.*

*„Dreptul de proprietate publică se dobândește:*

*a) pe cale naturală;*

*b) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică;*

*c) prin achiziții publice, efectuate în condițiile Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice, respectiv ale Legii nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale;*

*d) prin afectarea la o anumită utilitate publică a bunurilor din proprietatea privată a Statului sau a unităților administrativ-teritoriale”.*

### **§4. Modurile de intrare a bunurilor în domeniul public**

28. Vom analiza, pe rând, modurile de dobândire a proprietății publice, urmând ca în același context să abordăm și problema rechi-



ziției, pentru a stabili în ce măsură aceasta poate conduce la aplicarea regimului domenal cu privire la un anumit bun.

#### 4.1. Dobândirea proprietății publice pe cale naturală

29. Este vorba, practic, de unicul mod de încorporare a bunurilor în domeniul public natural. De regulă, această încorporare este automată și rezultă din intervenția fenomenelor naturale<sup>[1]</sup>. De pildă, formarea zăcămintelor naturale în subsol<sup>[2]</sup>, formarea unei noi insule pe un râu navigabil, schimbarea cursului unui asemenea râu etc.

În aceste cazuri, nu este nevoie de un act expres de clasare a bunului în domeniul public, de vreme ce chiar Constituția prevede că aceste bunuri fac parte, *a priori* și necondiționat, din domeniul public. Un asemenea act administrativ este însă util pentru a înlătura orice incertitudini cu privire la natura juridică și apartenența unui anumit bun. De pildă, într-o situație în care, în urma unui fenomen natural, litoralul Mării Negre s-ar deplasa înspre uscat, astfel încât un nou litoral (cu plajă) s-ar forma pe proprietăți anterior private, un act de clasare (eventual și de delimitare a proprietății publice) ar fi util, astfel încât să se determine întinderea exactă a efectelor fenomenului natural prin care statul a dobândit (cu obligație de despăgubire pentru foștii proprietari, în opinia noastră) dreptul de proprietate publică asupra noului litoral.

O asemenea ipoteză de dobândire a dreptului de proprietate publică este prevăzută și de art. 42 din Legea apelor nr. 107/1996<sup>[3]</sup>. „În situația în care un curs de apă își formează o albie nouă, părăsind în mod natural pe cea veche, riveranii sau utilizatorii de apă pot să solicite, prin derogare de la prevederile art. 496 din Codul civil, în termen de un an, aprobarea Regiei Autonome «Apele Române» pentru readucerea apei în vechea albie, pe cheltuiala acestora. Litigiile se soluționează de instanțele judecătorești” [alin. (1)]. „Dacă, în termen de un an de la sfârșitul anului în care apa a părăsit albia, nu se formulează o cerere conform alin. (1), albia veche rămâne în proprietatea riveranilor, iar albia nouă se consideră albie naturală, se

---

[1] J. Morand-Deville, op. cit., p. 106.

[2] L. Pop, L.M. Harosa, op. cit., p. 128.

[3] M. Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996.

*introduce în domeniul public al statului, se înregistrează în Cadastrul apelor și se dă în administrarea Administrației Naționale «Apele Române»” [alin. (2)].*

## 4.2. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică

**30.** Acestei modalități de dobândire a proprietății publice i-am acordat un spațiu foarte vast, întreaga Parte a III-a a acestui volum. Este motivul pentru care în acest moment ne mărginim să arătăm că, după ce o anumită lucrare (un bun viitor) este declarat(ă) de utilitate publică – actul de afectățiune – prin hotărâre judecătorească, act administrativ sau convenție translativă de proprietate încheiată între expropriator și expropriat, bunul în cauză devine proprietatea statului ori a unității administrativ-teritoriale (actul de achiziție).

## 4.3. Achizițiile publice

**31.** Desigur că problema achizițiilor publice în general depășește tematica prezentei lucrări; singurul aspect pe care ne propunem să îl abordăm este acela al condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească un contract de achiziție publică pentru a putea fi considerat mod de dobândire a proprietății publice.

Astfel, la o primă vedere, achiziția ar trebui să fie principalul mod de dobândire a proprietății publice, alături de expropriere. Însă nu este așa și aceasta are cel puțin două cauze majore:

**Prima**, aceea că, potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 98/2016, această reglementare nu se aplică contractelor de cumpărare de terenuri, clădiri existente, alte bunuri imobile ori drepturile asupra acestora. Altfel spus, ordonanța se aplică numai la cumpărarea de bunuri mobile. Or, cvasitotalitatea bunurilor domeniale sunt bunuri imobile.

**A doua**, aceea că, întrucât toate autoritățile publice sunt în principiu obligate să recurgă la procedura achizițiilor, de cele mai multe ori o fac în nume propriu; sunt relativ rare (raportat la volumul total de contracte de achiziție care se încheie în practică) situațiile în care un asemenea contract se încheie în numele statului ori al unei unități administrative-teritoriale. Or, cum autoritățile publice, oricare ar fi ele, nu pot fi titulare de proprietate publică, nici contractele de achiziție pe care acestea le încheie nu pot fi izvoare ale proprietății publice.

În concluzie, pentru ca un contract de achiziții publice să poată fi considerat mod de dobândire a proprietății publice, trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

**(i) să fie încheiat în numele statului ori al unei unități administrativ-teritoriale;**

**(ii) să aibă ca obiect un bun esențial pentru funcționarea unui serviciu public, care să reclame astfel declararea lui ca fiind inalienabil<sup>[1]</sup>.**

În toate celelalte cazuri, un contract de achiziție publică nu poate reprezenta decât un mod de dobândire a proprietății private a administrației.

#### **4.4. Afectarea pentru cauză de utilitate publică a bunurilor din domeniul privat**

**32.** Potrivit art. 8 alin. (1) din Legea nr. 213/1998, „*Trecerea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, potrivit art. 7 lit. e)*<sup>[2]</sup>, se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local”. O reglementare similară, este adevărat, mai detaliată, este prevăzută și în art. 296 alin. (1)-(7) C. admin., care păstrează, așadar, competența afectării pentru cauză de utilitate publică în beneficiul acelorași autorități administrative.

Trecând peste utilizarea greșită a termenului „trecere”, care sugerează un act de transfer, nu sunt prea multe de spus cu privire la această situație în care un anumit bun dobândește statutul de bun domeniului public. În esență, administratorul general al bunului – Guvernul, consiliul județean ori consiliul local – are și atribuția de a-i stabili

---

[1] În această situație, încorporarea concretă a bunului în domeniul public are loc astfel: mai întâi bunul viitor este declarat de utilitate publică prin caietul de sarcini al procedurii de achiziție; apoi este achiziționat prin încheierea contractului; în fine, includerea bunului într-un inventar public are semnificația clasării sale.

[2] Art. 7 a fost abrogat prin Legea nr. 71/2011, însă în textul art. 8, care nu a suferit nicio modificare, a rămas, dintr-o neatenție a legiuitorului, trimiterea la acesta. În realitate, dată fiind abrogarea art. 7, trimiterea trebuie considerată a fi făcută la prevederile art. 863 alin. (1) lit. e) C. civ.

afecțaiunea. Iar în exercițiul acesteia îi poate stabili o anumită utilitate publică pe care nu o avea anterior, declarându-l astfel inalienabil.

#### 4.5. „Alte moduri prevăzute de lege”

**33.** Desigur că nimic nu îl poate împiedica pe legiuitor să stabilească, printr-un text de lege specială, și alte moduri de dobândire a proprietății publice. Uneori însă, opțiunile acestuia iau forme dintre cele mai curioase. Astfel, potrivit art. 26 din Legea nr. 18/1991: *„Terenurile situate în intravilanul localităților, rămase la dispoziția autorităților administrației publice locale, de la persoanele care au decedat și/sau nu au moștenitori, trec în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor locale respective, în baza certificatului de vacanță succesorală eliberat de notarul public. În acest sens, secretarul unității administrativ-teritoriale are obligația ca, în termen de 30 de zile de la înregistrarea fiecărui deces al persoanelor respective, să comunice camerei notarilor publici competente datele prevăzute la art. 68 din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, cu modificările și completările ulterioare, în vederea dezbaterei procedurii succesoriale. Neîndeplinirea de către secretarul unității administrativ-teritoriale a obligației prevăzute în prezentul alineat se sancționează administrativ, potrivit legii”* [alin. (1)]. *„Schimbarea regimului juridic al terenurilor prevăzute la alin. (1), din proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale respective în proprietatea privată a acestora, este interzisă și se sancționează cu nulitatea absolută”*.

Iată deci că, în această situație (a terenurilor situate în intravilan), modul de dobândire a proprietății publice este succesiunea vacantă! Prevederea nu are un fundament teoretic, căci, în mod evident, imobilele în cauză s-ar putea să nu prezinte nicio utilitate (publică) pentru unitatea administrativ-teritorială în cauză. Cu atât mai bizară apare astfel prevederea de la alin. (2), potrivit căreia dezafectarea/declasarea acestora este interzisă, sub pedeapsă de nulitate: iată încă o dovadă, dacă mai era necesară, că legiuitorul nostru nu are o concepție clară asupra distincției dintre proprietatea publică și proprietatea privată.

O modalitate insolită de dobândire a proprietății publice este prevăzută de art. 44 din Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil<sup>[1]</sup>: „*Succesorii rezervatari sunt scutiți de taxele succesoriale pentru bunurile culturale mobile clasate care fac parte din masa succesorală*” [alin. (1)]. „*În cazul celorlalți succesori, aceștia pot ceda, în contul taxelor succesoriale, astfel de bunuri, care vor intra în proprietatea publică și vor fi date, potrivit legii, în administrarea instituțiilor publice specializate, cu avizul Comisiei Naționale a Muzeelor și Colecțiilor*” [alin. (2)]. Așadar, o dare în plată.

#### **4.6. Poate fi rechiziția un mod de dobândire a proprietății publice?**

**34.** Potrivit art. 1 din Legea nr. 132/1997 privind rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public<sup>[2]</sup>, „*rechiziția de bunuri și prestările de servicii reprezintă măsura cu caracter excepțional prin care autoritățile publice împuternicite prin lege obligă operatorii economici, instituțiile publice, precum și alte persoane juridice și fizice la cedarea temporară* [subl. ns.] *a unor bunuri mobile sau imobile, în condițiile prezentei legi*”. Încă de la prima lectură a acestei definiții, răspunsul pare a fi negativ: întrucât proprietatea în general (deci și cea publică) este un drept perpetuu, este exclus ca, raportat la această definiție, să poată fi dobândită printr-un mod de cesiune temporară a unui bun.

Nici prevederea de la art. 2 alin. (2) din lege, potrivit căreia „*Bunurile consumptibile și cele perisabile pot fi rechiziționate definitiv, cu plata despăgubirilor prevăzute de lege*”, nu poate conduce la concluzia contrară, pentru un motiv foarte simplu: aceste categorii de bunuri nu pot face obiectul proprietății publice, întrucât consumptibilitatea și perisabilitatea sunt incompatibile cu inalienabilitatea. Astfel, chiar dacă, în mod excepțional, rechiziția poate constitui titlu de proprietate pentru administrație, bunurile astfel rechiziționate (definitiv) vor intra în proprietatea privată, iar nu în cea publică.

---

<sup>[1]</sup> Republicată în M. Of. nr. 259 din 9 aprilie 2014.

<sup>[2]</sup> Republicată în M. Of. nr. 261 din 10 aprilie 2014.