

DREPTUL

UNIUNEA JURIȘTILOR DIN ROMÂNIA
ANUL X; Seria a III-a; Nr. 6/1999

CUPRINS

ACTE NORMATIVE NOI

MARIAN NICOLAE: <i>Considerații asupra Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia</i>	3
---	---

STUDII – DISCUȚII – COMENTARII

CORNELIU TURIANU: <i>Imunitatea parlamentară</i>	22
VASILE BARBU: <i>Principiul ocrotirii bunei-credințe în cazul accesunii imobiliare artificiale</i>	25
VERONICA STOICA: <i>Impactul unor acte normative adoptate după anul 1990 asupra dreptului de moștenire al soțului supraviețuitor</i>	29
VASILE PĂTULEA: <i>Câteva probleme în legătură cu plata taxelor judiciare de timbru</i>	36
MIRCEA DAN BOCȘAN, SERGIU BOGDAN: <i>Considerații civile și penale asupra vânzării lucrului altuia</i>	46
ION DUMITRU: <i>Neincluderea perioadei concediului plătit pentru îngrijirea copiilor în vârstă de până la 2 ani în vechimea în muncă în funcție de care se determină durata concediului de odihnă a personalului salariat din sectorul bugetar</i>	57
CORNELIU-LIVIU POPESCU: <i>Conformitatea cu Legea fundamentală și Convenția europeană a drepturilor omului a competenței procurorului de a lua măsura arestării preventive, în lumina jurisprudenței Curții Constituționale</i>	60
IOANA OLARU: <i>Calificarea juridică a faptei de a declara în fața notarului public un preț mai mic decât cel real</i>	80
EMILIAN POPESCU: <i>Altă opinie privind delimitarea infracțiunilor prevăzute de art. 220 din Codul penal și de art. 108 din Legea nr. 18/1991</i>	85
TEODOR TEODOSESCU: <i>Aplicarea prevederilor articolului 12 din Legea nr. 87/1994 față de cămătari și de cei care declară notarului public prețuri mai mici decât cele reale</i>	91
VIOREL PAȘCA: <i>Eroare regretabilă sau exces de putere legislativă?</i>	99
VASILE PĂTULEA: <i>Delimitarea sferei noțiunii de „constatare a infracțiunilor” de către organele administrative abilitate în acest scop</i>	103

PROBLEME JURIDICE CURENTE

Considerații asupra executării silite a imobilelor debitorilor pentru recuperarea creanțelor bugetare (<i>Chitu Oltean</i>)	106
---	-----

Probleme privind arestarea preventivă (<i>Constantin Sima</i>)	109
Condiții de reținere a comiterii infracțiunilor de protecția muncii (<i>Tiberiu-Constantin Medeanu</i>)	117

SINTEZE DE PRACTICĂ JUDICIARĂ

PAVEL PERJU: <i>Sinteză teoretică a jurisprudenței Curții de Apel Suceava în domeniul dreptului civil și procesual-civil</i> (semestrul I/1998)	120
---	-----

PRACTICĂ JUDICIARĂ REZUMATĂ ȘI COMENTATĂ

Drept civil și procesual-civil, drept comercial, dreptul muncii și dreptul familiei

Acțiune posesorie. Legitimare procesuală activă. Probleme dezlegate de instanța de recurs, soluționate diferit de judecătoria fondului. Recurs trimis – din eroarea poștei – unei instanțe necompetente. Ștersături în cuprinsul minutei. Consecințe (Curtea de Apel Suceava, decizia civilă nr. 133/1998, cu <i>notă</i> de <i>Titus Pungă</i>)	133
Incompatibilitate. Judecător-delegat la secția de carte funciară care pune în executare propria sa hotărâre (Tribunalul Sibiu, decizia penală nr. 1135/1998, cu <i>note</i> de: I. <i>Betinio Diamant</i> , <i>Vasile Luncean</i> ; II. <i>Onisie Haneș</i>)	142

Drept penal și procesual-penal

Furt. Nerespectarea regimului armelor și munițiilor. Concurs de infracțiuni (Curtea Supremă de Justiție, secția penală, decizia nr. 1226/1997, cu <i>notă</i> de <i>Adrian Valeriu Popa</i>).	146
--	-----

ÎNSEMĂRI – CRONICI

O nouă revistă de drept (<i>Gheorghe Luchescu</i>)	151
<i>Lista selectivă a actelor normative publicate în trimestrul I/ 1999</i>	153

ACTE NORMATIVE NOI

CONSIDERAȚII ASUPRA LEGII NR. 213/1998 PRIVIND PROPRIETATEA PUBLICĂ ȘI REGIMUL JURIDIC AL ACESTEIA

MARIAN NICOLAE

Asistent univ. – Facultatea de Drept,
Universitatea din București

I. Preliminarii

O dată cu adoptarea Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia¹ – urmată de Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor², iar ulterior și de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/1998 privind energia electrică și termică³ – se poate spune că, în sfârșit, cadrul legislativ privind dreptul de proprietate publică a fost întregit. Este motivul pentru care, în rândurile care urmează, vom încerca să conturăm regimul juridic general al proprietății publice și să surprindem principalele aspecte ale acestui regim: noțiune, caractere juridice, subiectele dreptului de proprietate publică, obiect, conținut, moduri de dobândire, modalități de exercitare, moduri de încetare etc. În acest scop, vom avea în vedere, în primul rând, dispozițiile Legii nr. 213/1998 – legea cadru – fără a omite nici referiri succinte și la alte dispoziții legale incidente, în special la cele care completează regimul general al proprietății publice stabilit de Constituția României și Legea nr. 213/1998.

II. Noțiunea dreptului de proprietate publică

1. *Generalități*⁴. a) *Definiție*. Potrivit art. 1 din Legea nr. 213/1998: „Dreptul de proprietate publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale, asupra hunurilor care, potrivit legii sau prin natura lor sunt de uz sau interes public”.

Pe baza acestei prevederi legale vom defini proprietatea publică ca fiind *dreptul de proprietate al statului sau unităților administrativ-teritoriale – comune,*

¹ Publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 448 din 21 noiembrie 1998. În continuare, ori de câte ori vom face referiri la articole din cuprinsul acestei legi, fără nici o determinare, se va înțelege că este vorba de Legea nr. 213/1998.

² Publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 459 din 30 noiembrie 1998.

³ Publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 519 din 30 decembrie 1998.

⁴ Cu privire la instituția dreptului de proprietate publică, a se vedea: I. Filipescu, *Drept civil. Dreptul de proprietate și alte drepturi reale*, Editura Actami, București, 1998, p. 85–109; L. Pop, *Dreptul de proprietate și dezmembărămintele sale*, Editura Lumina Lex, București, 1996, p. 55–84; C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru, *Drept civil. Drepturile reale*, Institutul European, Iași, 1997, p. 43–59; Safta-Romano, *Dreptul de proprietate privată și publică în România*, Editura Vrantop, Focșani, 1997, p. 72–77; I. Romoșan, *Drept civil. Drepturile reale*, Editura Imprimeriei de Vest, Oradea, 1996, p. 49–60; I. Adam, *Drept civil. Teoria generală a drepturilor reale*, Editura Europa Nova, București, 1998, p. 38–82.

orașe și județe – asupra bunurilor care, potrivit legii sau prin natura ori destinația lor, sunt de uz sau de interes public.

Nici Legea nr. 213/1998 și nici un alt act normativ nu definesc proprietatea privată. Având în vedere însă definiția generală a proprietății, cuprinsă în art. 480 C.civ. și în opoziție cu definiția legală a proprietății publice, formulată în art. 1 din Legea nr. 213/1998, se poate spune că proprietatea privată este *dreptul de proprietate care aparține persoanelor fizice și persoanelor juridice, inclusiv statului și unităților administrativ-teritoriale – comune, orașe, județe – asupra bunurilor care, prin natura sau destinația lor, sunt de uz sau de interes privat.*

b) *Caractere juridice.* Pe lângă caracterele juridice generale, comune dreptului de proprietate indiferent de forma sa – drept complet, exclusiv, absolut (opozabil *erga omnes*) și perpetuu –, dreptul de proprietate publică prezintă și caractere juridice *specifice* proprii. Aceste din urmă caractere sunt consecința directă a funcției social-economice a proprietății publice: satisfacerea permanentă și neîntreruptă a unor interese de ordin general.

Caracterele juridice specifice ale dreptului de proprietate publică sunt următoarele: inalienabilitatea, imprescriptibilitatea și insesizabilitatea.

– *Dreptul de proprietate publică este inalienabil;* bunurile proprietate publică sunt inalienabile, așadar, nu pot fi înstrăinate și nici grevate cu sarcini reale, cât timp nu sunt clasate, dezafectate ori scoase din domeniul public și introduse în circuitul civil general (art. 135 alin. 5 din Constituție, art. 11 alin. 1 din Legea nr. 213/1998, art. 82 din Legea nr. 69/1991, republicată la 18 aprilie 1996, art. 5 alin. 2 din Legea nr. 18/1991, republicată la 5 ianuarie 1998, art. 12 alin. 3 din Legea nr. 54/1998 etc.). În mod excepțional, Codul silvic pare să reglementeze un caz de înstrăinare a unor terenuri din fondul forestier proprietate publică de stat destinat realizării unor lucrări de importanță deosebită (art. 54–55). Este vorba de ocuparea definitivă a unor terenuri din fondul forestier pe bază de *schimb* cu alte terenuri apte de a fi împădurite și echivalente ca suprafață și bonitate, caz în care prin efectul subrogației reale cu titlu particular, „*fiecare teren dobândește situația juridică a celui care îl înlocuiește*” (art. 55 alin. 3 ; s.n. – *M.N.*)⁵. Deși inalienabile, bunurile proprietate publică pot fi date în administrare, concesionate sau închiriate, în condițiile legii.

– *Dreptul de proprietate publică este imprescriptibil;* proprietatea publică este imprescriptibilă nu numai extinctiv (art. 1844 C.civ.), ci și achizitiv, în sensul că bunurile proprietate publică nu pot fi dobândite de către alte persoane prin uzucapiune și nici prin efectul posesiunii de bună-credință asupra bunurilor mobile (art. 11 alin. 1 din Legea nr. 213/1998; art. 1844 C.civ.; art. 5 alin. 2 din Legea nr. 18/1991, republicată, art. 82 alin. 1 din Legea nr. 69/1991, republicată etc.). Imprescriptibilitatea, sub aspect extinctiv și achizitiv, este o consecință directă a inalienabilității bunurilor din domeniul public;

⁵ A se vedea și dispozițiile alin. 1 al art. 55 din Ordonanța Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, republicată, („Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 237 din 29 iunie 1998): „Pentru rectificări de traseu, de comun acord cu proprietarul terenului, se poate transmite, prin schimb, dreptul de proprietate asupra terenului ocupat de traseul vechi al drumului...”.

– *Dreptul de proprietate publică este insesizabil*; bunurile proprietate publică nu pot face obiectul executării silite (art. 11 alin. 1 din Legea nr. 213/1998; art. 5 alin. 2 din Legea nr. 18/1991, republicată, art. 82 alin. 1 din Legea nr. 69/1991, republicată etc.). Dacă bunurile din domeniul public nu pot fi înstrăinate în mod voluntar, în mod firesc ele nu pot face nici obiectul unei înstrăinări forțate pe calea executării silite, fiindcă, astfel, caracterul inalienabil al dreptului de proprietate publică ar fi paralizat.

Potrivit art. 2 al art. 11 din Legea nr. 213/1998, toate actele juridice încheiate cu încălcarea prevederilor alin. 1 privind regimul juridic al bunurilor din domeniul public – inalienabilitate, imprescriptibilitate și insesizabilitate – sunt lovite de *nulitate absolută*.

c) *Terminologie*. Sub aspect terminologic, expresiile „drept de proprietate publică” și „proprietate publică” sunt sinonime, fiind utilizate – în legislație, doctrină și jurisprudență – cu același înțeles.

Uneori, în doctrină⁶ se afirmă că și noțiunile de „proprietate publică” și „domeniu public” sunt „echivalente”, *ceea ce nu este exact*, deoarece se confundă dreptul subiectiv civil (dreptul real de proprietate publică) cu bunurile care constituie obiectul acestui drept. De altfel, astfel cum rezultă, neîndoind, din lege (art. 1–3 din Legea nr. 213/1998, art. 4–5 din Legea nr. 18/1991, republicată, art. 135 din Constituție etc.), noțiunea de domeniu evocă ideea de totalitate a bunurilor care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale. În această ordine de idei, domeniul statului și al unităților administrativ-teritoriale, în funcție de natura sau destinația bunurilor care-l compun, se divide, la rândul său, în domeniul public și domeniul privat, aflate în proprietate publică sau privată, după caz.

2. *Cadrul legislativ*. a) *Precizări prealabile*. Sediul materiei este alcătuit de *lege lata*, din două categorii de norme: *generale* și *speciale*. Primele reglementează regimul general al proprietății publice, secunde se referă numai la unele aspecte ale acestui regim. Corelația dintre cele două categorii de norme juridice este cărmuită și în acest caz de cunoscutele adagii: *specialia generalibus derogant* și *generalia specialibus non derogant*. În acest sens, art. 5 alin. 1 din Legea nr. 213/1998 prevede, *in terminis*, că regimul juridic al dreptului de proprietate publică „este reglementat de prezenta lege, *dacă prin legi organice speciale nu se dispune altfel*” (s.n. – M.N.).

b) *Reglementarea generală*. Principalele reglementări cu caracter general privitoare la proprietatea publică sunt cuprinse în următoarele acte normative: Constituția României (art. 135); Legea nr. 213/1998; Legea nr. 219/1998; Codul civil⁷: art. 475 alin. 2, 476, 478, 480 și urm., 1844); Legea fondului funciar

⁶ A se vedea C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru, *op. cit.*, p. 45.

⁷ Potrivit art. 477 din Codul civil: „Toate averile vacante și fără stăpân, precum și ale persoanelor care mor fără moștenitori, sau ale căror moșteniri sunt lepădate, sunt ale *domeniului public*” (s.n. – M.N.). Prin art. 25 din Legea nr. 213/1998 se prevede că: „În accepțiunea prezentei legi, prin sintagma *domeniu public* din art. 477 din Codul civil se înțelege *domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale*, după caz”.

nr. 18/1991, republicată, cu modificările ulterioare: (art. 4-5, art. 29, art. 35, art. 83, art. 95-97; art. 119); Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale, republicată (art. 79-86); Ordonanța Guvernului nr. 12/1993 privind achizițiile publice (republicată); Ordonanța Guvernului nr. 15/1993 privind unele măsuri pentru restructurarea activității regiilor autonome (cu modificările ulterioare); Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică; Hotărârea Guvernului nr. 841/1995 privind procedurile de transmitere fără plată și de valorificare a bunurilor aparținând instituțiilor publice (modificată și completată prin Hotărârea Guvernului nr. 966/1998):

c) *Reglementarea specială*. Din actele normative care cuprind norme juridice referitoare la dreptul de proprietate publică pot fi reținute următoarele: Legea nr. 17/1990 privind regimul juridic al apelor maritime interioare, al mării teritoriale și al zonei contigue ale României; Legea nr. 56/1992 privind frontiera de stat a României, cu modificările ulterioare (art. 4, 74); Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, cu modificările ulterioare (art. 10); Ordonanța Guvernului nr. 68/1994 privind protejarea patrimoniului cultural național, cu modificările ulterioare (art. 7, art. 20 și art. 29); Ordonanța Guvernului nr. 30/1995 privind regimul de concesionare a construcției și exploataării unor tronsoane de căi de comunicații terestre – autostrăzi și căi ferate (aprobată și modificată prin Legea nr. 136/1996); Legea petrolului nr. 134/1995 (art. 1, art. 7-9, art. 13-26); Legea nr. 26/1996 – Codul silvic (art. 4, art. 10-65); Ordonanța Guvernului nr. 96/1998 privind reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național (art. 3, art. 11-14, art. 17-18); Legea nr. 84/1996 a îmbunătățirilor funciare (art. 8, 21); Legea apelor nr. 107/1996 (art. 3, art. 4, art. 9, art. 25, art. 33, art. 35, art. 42 etc.); Legea locuinței nr. 114/1996, republicată la 31 decembrie 1997, cu modificările ulterioare (art. 2, art. 38-50, art. 55, art. 57-60); Ordonanța Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, republicată (art. 3, art. 5, art. 20-23, art. 5); Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/1997 privind reorganizarea regiilor autonome, cu modificările ulterioare (art. 4 alin. 2 și 3); Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/1998 privind transportul pe căile ferate române și reorganizarea Societății Naționale a Căilor Ferate Române (art. 8-10, art. 22, art. 25, art. 58); Legea minelor nr. 61/1998 (art. 1, art. 3, art. 10, art. 14, art. 16-17, art. 40); Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/1998 privind energia electrică și termică (art. 12, art. 19, art. 53-54, art. 59-65).

III. Subiectele dreptului de proprietate publică

3. *Precizări prealabile*. Potrivit art. 135 alin. 3 din Constituție, proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. Această idee este reluată chiar în primul articol din Legea nr. 213/1998: „*Dreptul de proprietate publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale...*” (s.n. – M.N.).

Prin urmare, *de lege lata*, singurii titulari ai dreptului de proprietate publică sunt statul român și unitățile administrativ-teritoriale, persoanele fizice și celelalte

persoane juridice neputând deține, *cu acest titlu*, bunuri care, potrivit legii sau naturii lor, sunt de utilitate publică.

4. *Statul Român*. Pe lângă calitatea de subiect de drept public, Statul Român este, indiscutabil, și subiect de drept privat, adică persoană juridică, dispunând de un patrimoniu propriu, distinct de acela care aparține altor subiecte de drept. Potrivit art. 25 din Decretul nr. 31/1954: „Statul este *persoană juridică* în raporturile în care participă nemijlocit, în nume propriu, ca subiect de drepturi și obligații.

El participă în astfel de raporturi prin Ministerul Finanțelor, afară de cazurile în care legea stabilește anume alte organe în acest scop” (s.n. – M.N.).

Patrimoniul statului cuprinde bunurile mobile și imobile care aparțin domeniului public de interes național sau domeniului său privat, după caz, precum și drepturile și obligațiile proprii cu caracter patrimonial.

Bunurile proprietate publică de stat sunt date Guvernului în administrare generală, iar în litigiile privitoare la dreptul de proprietate asupra acestor bunuri, statul este reprezentat de Ministerul Finanțelor (art. 12), cu excepția cazului când prin legi speciale s-ar dispune altfel.

5. *Unitățile administrativ-teritoriale*. De lege lata, sunt unități administrativ-teritoriale *comuna, orașul și județul*. În condițiile legii, orașele pot fi declarate *municipii*; acestea din urmă pot avea subdiviziuni administrativ-teritoriale, cum este cazul municipiului București, organizat în șase sectoare (art. 2 din Legea nr. 69/1991, republicată).

În calitate de persoane juridice, comunele, orașele și județele au în proprietate publică, potrivit legii, bunurile de uz sau interes public local sau județean, după caz (art. 3 din Legea nr. 213/1998; art. 80 din Legea nr. 69/1991). Aceste bunuri se află în administrarea generală a consiliilor locale, județene sau a Consiliului General al Municipiului București. Potrivit legii, consiliile locale sau județene reprezintă unitățile administrativ-teritoriale în litigiile referitoare la dreptul de proprietate publică asupra acestor bunuri putând da, în acest scop, mandat scris primarului sau președintelui consiliului județean, pentru fiecare caz în parte. La rândul său, „acesta poate desemna un alt funcționar de stat⁸ sau un avocat care să-l reprezinte în fața instanței” (art. 12 alin. 5).

IV. *Obiectul dreptului de proprietate publică*

6. *Considerații generale*. Dreptul de proprietate publică se referă la bunurile care, potrivit legii sau prin natura ori destinația lor, sunt de uz sau interes public. Toate bunurile de utilitate publică, care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale alcătuiesc domeniul public al acestora.

Legea nr. 213/1998 prevede criteriile de determinare a obiectului proprietății publice, adică a bunurilor care fac parte din domeniul public: declarația legii,

⁸ Referirea la calitatea de „funcționar de stat” este greșită, întrucât angajații primăriilor sau ai comisiilor județene pot fi salariați ori funcționari publici *locali*, iar nu de stat.

natura și destinația bunului. Toate cele trei criterii servesc împreună la delimitarea domeniului public de domeniul privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale⁹, însă în final, astfel cum s-a observat pe bună dreptate în literatura juridică¹⁰, criteriul de determinare este chiar *declarația legii*. Într-adevăr, fie că enumeră în mod direct bunurile care fac parte din domeniul public – în mod exclusiv (art. 135 alin. 4 din Constituție) sau neexclusiv (ca art. 4 din Codul silvic) –, fie că stabilește, în mod indirect, apartenența la domeniul public al unor bunuri prin enunțarea criteriilor generice pentru determinarea lor – uzul sau interesul public (de pildă: art. 4 alin. 4 și art. 5 alin. 1 *in fine* din Legea nr. 18/1991, republicată) – *legea* este cea care face aceasta. Prin bunuri de *uz public* se înțeleg bunurile de folosință generală, adică bunurile care pot fi folosite, în același timp, în mod actual sau eventual, *de toți membrii societății* (este cazul, de exemplu, al drumurilor și parcurilor publice ori al cărților din bibliotecile publice). Bunurile de *interes public* sunt cele destinate sau afectate funcționării și serviciilor publice (cum ar fi clădiri, instalații, echipamente, laboratoare etc.) ori cele care, prin importanța social-economică, valoarea culturală sau istorică etc. (cum sunt: zăcămintele de minerale, de substanțe solide sau fluide, muzeele, colecțiile de artă, statuile și monumentele declarate de interes public), fac parte din averea națională și servesc interesele generale ale societății ori pe cele ale colectivităților locale.

Precizăm că, din punct de vedere terminologic, noțiunea de domeniu public evocă numai bunurile care fac obiectul proprietății publice¹¹, între noțiunea de „bun public” și „domeniu public” existând o legătură de tipul „parte-întreg”. Această din urmă noțiune nu trebuie confundată, așa cum am arătat, nici cu aceea de „proprietate publică”.

7. *Determinarea domeniului public al statului și al unităților administrativ-teritoriale.* a) *Precizări prealabile.* În mod generic, sfera bunurilor proprietate

⁹ Menționăm că, în lipsa unor prevederi legale exprese, cuprinse în Codul civil sau în alte acte normative, problema delimitării celor două domenii a fost controversată în doctrina și practica judiciară mai veche (a se vedea pentru amănunte; C. Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu, *Tratat de drept civil*, vol. I, Editura Național, București, 1928, p. 919–921; G. Luțescu, *Teoria generală a drepturilor reale*, București, 1947, p. 154–160). Cu privire la discuțiile din doctrina actuală, a se vedea: L. Frențescu, *Noțiunile de domeniu public și domeniu privat al statului. Conținut și regim juridic*, în „Dreptul” nr. 10–11/1993, p. 41; I. Filipescu, *Domeniul public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale*, în „Dreptul” nr. 5–6/1994, p. 77–82; L. Giurgiu, *Considerații în legătură cu domeniul public*, în „Dreptul” nr. 8/1995, p. 40–42.

¹⁰ A se vedea I. Filipescu, *op. cit.*, p. 91.

¹¹ În doctrina de drept administrativ se susține, uneori, și o accepțiune mai largă a termenului, care ar desemna – *lato sensu* – „acele bunuri, publice sau private, care, prin natura ori dispoziția expresă a legii trebuie păstrate și transmise generațiilor viitoare, reprezentând valori destinate a fi folosite în interes public și supuse unui regim administrativ, respectiv unui regim mixt, în care regimul de putere este determinant, fiind în proprietatea sau, după caz, în paza persoanelor juridice de drept public” (A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, București, 1996, p. 57). În sprijinul acestei accepțiuni se dă exemplul bunurilor care formează patrimoniul cultural național și care pot fi, după caz, proprietate publică sau privată. În ce ne privește, nu împărtășim această opinie, întrucât noțiunea de *domeniu* este specifică numai bunurilor statului sau unităților administrativ-teritoriale. neexistând *de lege lata* nici un text de lege care să prevadă contrariul.

publică este stabilită de art. 3 din Legea nr. 213/1998. Astfel, potrivit dispozițiilor alin. 1 al acestui articol: „Domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute în art. 135 alin. (4) din Constituție, din cele stabilite prin anexa care face parte integrantă din prezenta lege¹² și din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin modurile prevăzute de lege”.

Cât privește *domeniul privat* al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, acesta este alcătuit din bunuri aflate în proprietatea lor privată și care nu fac parte din domeniul public (art. 4). Dreptul de proprietate privată al statului sau al unităților administrativ-teritoriale asupra bunurilor din domeniul lor privat este supus regimului juridic de drept comun, dacă legea nu dispune altfel (art. 5).

b) *Domeniul public național*. Potrivit art. 3 alin. 2 din lege: „Domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute în art. 135 alin. (4) din Constituție, din cele stabilite la pct. I din Anexă, precum și din alte bunuri de uz sau interes public național, declarate ca atare prin lege” (s.n. – M.N.).

c) *Domeniul public județean*. Potrivit art. 3 alin. 3: „Domeniul public al județelor este alcătuit din bunurile stabilite la pct. II din Anexă și din alte bunuri de uz sau interes public județean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului județean, dacă nu sunt declarate prin lege de uz sau interes public național” (s.n. – M.N.). Rezultă că, spre deosebire de bunurile din domeniul public al statului, care pot fi declarate numai prin lege (deci nu și prin act administrativ, cum ar fi o hotărâre de Guvern) ca aparținând proprietății publice de stat, în cazul domeniului public de interes județean, el este alcătuit atât din bunurile stabilite la pct. II din Anexă, cât și din cele declarate ca atare prin hotărâri ale consiliului județean.

d) *Domeniul public local*. În mod asemănător cu domeniul public de interes județean, domeniul public al comunelor, orașelor și municipiilor, inclusiv, după părerea noastră și al sectoarelor municipiului București, este alcătuit, potrivit art. 3 alin. 4 din: „bunurile stabilite la pct. III din Anexă și alte bunuri de uz sau interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege de uz sau de interes public național ori județean” (s.n. – M.N.).

8. *Situația juridică a bunurilor preluate de stat fără titlu (art. 6)*. Potrivit alin. 1 al art. 6, fac parte din domeniul public sau privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale și bunurile dobândite de stat în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, *dacă au intrat în proprietatea statului, în temeiul unui titlu valabil, cu respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care România era parte și a legilor în vigoare la data preluării lor de către stat*.

Cât privește bunurile preluate de stat fără un titlu valabil, inclusiv cele obținute prin vicierea consimțământului acesteia, „pot fi revendicate de foștii proprietari sau succesorii acestora, dacă nu fac obiectul unei legi speciale de reparație” (art. 6 alin. 2).

¹² În anexa care face parte integrantă din această lege se precizează că enumerarea bunurilor cuprinse în aceasta „are un caracter exemplificativ”, așadar, nelimitativ, ceea ce rezultă *in terminis* și din prevederile art. 3 alin. 1.

În toate cazurile, instanțele judecătorești sunt competente să stabilească valabilitatea sau, după caz, nevalabilitatea titlului statului (art. 6 alin. 3).

Rezultă că nu fac parte din domeniul public sau privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale bunurile care au fost preluate de stat fără un titlu valabil în momentul preluării. A fortiori, nu pot fi considerate proprietate de stat nici bunurile care au fost preluate de acesta în fapt, fără nici un titlu¹³, bunuri care nu vor putea să facă parte din domeniul public sau privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale, după caz.

Față de formularea generală cuprinsă în art. 6, prin titlu trebuie să se înțeleagă orice act sau fapt juridic prin care statul a dobândit un anumit bun, mobil sau imobil. Intră în această noțiune, practic, toate modurile de dobândire de către stat a dreptului de proprietate asupra bunurilor intrate în patrimoniul său în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989¹⁴, adică atât modurile de dobândire de drept comun (cum sunt cele enumerate în art. 477, 644–646 C.civ.), cât și modurile specifice de dobândire *illo tempore* a „dreptului de proprietate socialistă de stat” (cum ar fi naționalizarea, exproprierea, confiscarea, reproducția socialistă etc.) Singura condiție prevăzută de lege pentru dobândirea de către stat a dreptului de proprietate asupra acestor bunuri este valabilitatea titlului, adică dobândirea bunurilor „cu respectarea Constituției (din 1948, 1952 sau 1965 – paranteza noastră, M.N.), a tratatelor internaționale la care România era parte și a legilor în vigoare la data preluării bunurilor de către stat” (s.n. – M.N.). Dacă, dimpotrivă, trecerea în proprietatea statului s-a făcut cu încălcarea prevederilor legale sub imperiul cărora a fost făcută, titlul statului nu este valabil. În acest din urmă caz, cei interesați pot revendica bunurile preluate de stat în mod ilegal, dacă nu fac obiectul unor legi speciale de reparație (art. 6 alin. 2) și dacă, adăugăm noi, mai există din punct de vedere fizic. Dacă bunurile au dispărut în tot sau în parte sau au fost astfel transformate încât și-au pierdut identitatea inițială, foștii proprietari sau moștenitorii acestora vor putea fi despăgubiți numai în temeiul unei legi speciale.

Aplicarea dispozițiilor art. 6 ridică, în opinia noastră, cel puțin două probleme: a) În primul rând, sunt socotite proprietate de stat numai bunurile dobândite cu respectarea cadrului legislativ existent la data preluării acestora. Întrebarea care se pune este ce se întâmplă în caz contrar. Este, de pildă, situația Decretului nr. 92/1950 pentru naționalizarea unor imobile.

Legea nr. 213/1998 nu conține nici o referire la acest decret, dar prin Normele metodologice privind aplicarea Legii nr. 112/1995 pentru reglementarea situației juridice a unor imobile cu destinația de locuințe trecute în proprietatea statului, republicate la 18 februarie 1997¹⁵ se statornește expres (art. 1 alin. 2) că

¹³ Curtea Constituțională a statuat, cu valoare de principiu, că în cazul imobilelor preluate de stat fără titlu, dreptul de proprietate al persoanei fizice nu a fost legal desființat, iar statul nu a devenit proprietar (Curtea Constituțională, dec. nr. 73/1995, în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 177 din 8 august 1995).

¹⁴ În acest sens, a se vedea și Curtea Constituțională, dec. nr. 163/1998, în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

¹⁵ Aceste Norme metodologice, emise în temeiul art. 28 din Legea nr. 112/1995, au fost aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 20/1996. Întrucât, ulterior, Normele metodologice respective

„imobilele cu destinația de locuințe trecute ca atare în proprietatea statului cu titlu¹⁶, sunt acele imobile ...care au fost preluate în proprietatea statului cu respectarea legilor și decretelor în vigoare la data respectivă, cum sunt: Decretul nr. 92/1950...”, iar, în continuare, în art. 1 alin. 3, aceleași Norme metodologice precizează că „*prin imobil trecut în proprietatea statului potrivit Decretului nr. 92/1990 se înțelege imobilul naționalizat cu respectarea prevederilor art. I pct. 1-5 și ale art. II din decret, precum și cu respectarea identității dintre persoana menționată ca proprietar în listele-anexă la decret și adevăratul proprietar al imobilului la data naționalizării*”. Astfel fiind, rezultă – evident în opinia noastră – că dispozițiile reproduse mai sus sunt incidente, *mutatis mutandis*, și în interpretarea ori aplicarea art. 6 alin. 1 din Legea nr. 213/1998, *pentru identitate de rațiune*, neputându-se concepe, logic și juridic, că raportul dintre sintagmele „cu titlu” ori „în temeiul unui titlu valabil” și Decretul nr. 92/1990 să aibă câte un înțeles și câte o sferă de incidență diferite, după cum este în discuție aplicarea Legii nr. 112/1995 ori cea a Legii nr. 213/1998.

b) *În al doilea rând*, potrivit art. 6 alin. 2, pot fi revendicate și bunurile obținute de stat prin vicierea consimțământului, de regulă prin violență. Problema care se pune este dacă în cazul dobândirii prin acte juridice civile (donatii, legate etc.) consimțământul fostului proprietar a fost viciat, acțiunea în anulare¹⁷ este sau nu imprescriptibilă extinctiv? Întrebarea este legitimă, întrucât viciile de consimțământ atrag nulitatea relativă a actului, iar acțiunea de anulare este, după cum se știe, prescriptibilă extinctiv. Din moment ce legea prevede că și bunurile obținute de stat în temeiul unor acte juridice anulabile pentru vicii de consimțământ pot fi „revendicate”, considerăm că, în aceste cazuri, suntem în prezența unui nou caz de *repunere de drept în termenul de prescripție*, asemănător celor statornicite prin art. 13 alin. 2 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar (republicată la 5 ianuarie 1998) și prin art. 5 alin. 4 din Legea nr. 112/1995. Desigur, în raport cu aceste din urmă două texte de lege, situația în discuție, vizată de art. 6 alin. 2 din Legea nr. 213/1998, prezintă o dublă deosebire și anume: pe de o parte, în cazul dat, repunerea în termenul de prescripție nu este statornicită expres, ci doar dedusă implicit, iar, pe de altă parte, nu se prevede un termen pentru intentarea acțiunii în anulare (ca urmare a vicierei voinței), *ceea ce înseamnă că începe să curgă un nou termen de prescripție extinctivă*.

Dacă nu s-ar admite interpretarea propusă și argumentată mai sus, ar rezulta, *ca, sub acest aspect, art. 6 alin. 2 din Legea nr. 213/1998 ar fi practic inaplicabil*,

au fost, succesiv, modificate prin Hotărârile Guvernului nr. 632/1996, nr. 1011/1996 și nr. 11/1997, ele au fost (conform art. II din Hotărârea Guvernului nr. 11/1997) republicate în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 27 din 18 februarie 1997.

¹⁶ Subliniem că Legea nr. 112/1995 vizează reglementarea situației juridice a unor imobile – cu destinația de locuințe – trecute în proprietatea statului sau a altor persoane juridice *cu titlu* după 6 martie 1945 (art. 1 alin. 1 din legea menționată).

¹⁷ Strict juridic, în ipoteza vicierei consimțământului (una dintre cele două situații vizate de art. 6 alin. 2 din Legea nr. 213/1998), suntem în prezența unei acțiuni în anularea actului juridic, iar nu a unei „revendicări”.

de vreme ce termenul legal de prescripție extinctivă în materia acțiunii în anularea unui act juridic pentru vicierea consimțământului (art. 3 alin. 1 coroborat cu art. 9 din Decretul nr. 167/1958, republicat la 15 iulie 1960), a fost, de mult timp, împlinit. Or, după cum se știe, un text de lege trebuie interpretat în sensul aplicării, iar nu în sensul neaplicării lui: *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*. În concluzie, apreciem că, în situația avută în vedere de art. 6 alin. 2 din Legea nr. 213/1998, termenul legal de prescripție extinctivă pentru introducerea acțiunii în anulare începe să curgă din ziua intrării în vigoare a Legii nr. 213/1998 (așadar, după 60 de zile de la data publicării ei, care a avut loc la 24 noiembrie 1998).

În sfârșit, menționăm că articolul 6 a făcut obiectul controlului preventiv de constituționalitate la sesizarea unui grup de senatori, pe motiv că, între altele, dispozițiile acestui articol sunt neconstituționale pentru că ele legitimează conformitatea efectelor actelor de naționalizare sau de expropriere din anii 1948–1989 cu Constituția din 1991. Curtea Constituțională a statuat, în mod corect după părerea noastră, că prevederile art. 6 din legea privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia sunt constituționale. În considerentele care au stat la baza acestei decizii se reține că textul respectiv nu are nici scopul și nici efectul de a „legitima” reglementări din trecut și nu poate avea în nici un fel caracter retroactiv, ceea ce ar contraveni art. 15 alin. 2 din Constituție. În realitate, „textul art. 6 din lege nu face decât să declare apartenența acelor bunuri la unul dintre domeniile pe care legea le reglementează, dând expresie art. 135 din Constituție... dacă au fost dobândite cu respectarea condițiilor enumerate de textul examinat”¹⁸. De asemenea, se mai arată în motivarea aceleiași decizii, art. 6 din lege „nu poate fi considerat ca având caracter retroactiv, de vreme ce se referă la apartenența unor bunuri la domenii ce nu au existat anterior Constituției din anul 1991”¹⁹.

Totodată, în considerentele acestei decizii se mai reține și faptul, extrem de important, că textul alin. 1 al art. 6 nu poate avea nici efectul de a face imposibilă în viitor retrocedarea bunurilor intrate cu titlu în proprietatea statului, deoarece, pe de o parte, cuprinsul art. 6 alin. 1 din Legea nr. 213/1998 nu se ocupă în nici un fel de retrocedarea bunurilor dobândite de stat în temeiul unui titlu valabil, iar, pe de altă parte, prin lege se reglementează și modul de trecere a unui bun din domeniul public în cel privat, prin hotărâre a Guvernului ori, după caz, a consiliului județean sau local (art. 10). Sub acest din urmă aspect, Curtea Constituțională menționează că „deoarece restituirea în natură foștilor proprietari a unor asemenea bunuri ar urma să fie stabilită prin lege, ea ar urma să fie asimilată, pentru bunurile care aparțin domeniului public al statului, cu o prealabilă trecere a bunului respectiv în domeniul privat. ... Așadar, simpla apartenență a unui bun la domeniul public nu poate fi un obstacol pentru restituirea lui în natură vechiului proprietar și, cu atât mai puțin, pentru despăgubirea acestuia prin echivalent”²⁰.

¹⁸ Curtea Constituțională, dec. nr. 136/1998, *cit. supra*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

9. *Inventarierea bunurilor proprietate publică.* În concret, delimitarea domeniului public al statului și unităților administrativ-teritoriale se face pe baza criteriilor generale de delimitare (declarația legii, natura și destinația bunurilor), inclusiv a Anexei de la Legea nr. 213/1998, ce cuprinde lista cu principalele bunuri care alcătuiesc acest domeniu. Aceasta presupune însă inventarierea în prealabil a tuturor bunurilor de acest fel.

În acest scop, Legea nr. 213/1998 stabilește un cadru legal unitar pentru inventarierea bunurilor de utilitate publică (art. 19–23). Principalele aspecte ale acestei operațiuni sunt următoarele:

- întocmirea inventarului trebuie făcută în termen de 9 luni de la data intrării în vigoare a legii²¹, pe baza normelor tehnice elaborate de Departamentul pentru Administrație Publică Locală și aprobate de Guvern în termen de 45 de zile de la intrarea în vigoare a acestei legi (art. 19);

- pentru bunurile din domeniul public al statului, inventarul se întocmește, după caz, de ministere, de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale care au în administrare asemenea bunuri, iar centralizarea acestor inventare se face de către Ministerul Finanțelor și se supune apoi spre aprobare Guvernului (art. 20);

- pentru bunurile care alcătuiesc domeniul public al unităților administrativ-teritoriale, inventarul se întocmește, după caz, de comisii special constituite, conduse de președinții consiliilor județene, respectiv de primarul general al municipiului București sau de primari²²; aceste inventare se însușesc, ulterior, de consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București sau, după caz, de consiliile locale, se centralizează de consiliile județene, respectiv de Consiliul General al Municipiului București și se trimit Guvernului pentru ca, prin hotărâre, să se ateste apartenența bunurilor la domeniul public județean sau local (art. 21);

- litigiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului, județelor, orașelor, municipiilor sau al comunelor sunt de competența instanțelor de contencios administrativ (art. 23).

V. *Conținutul și limitele dreptului de proprietate publică*

10. *Conținutul dreptului de proprietate publică.* Acest aspect este reglementat pentru prima oară în legislația română. Art. 2 din Legea nr. 213/1998 stabilește conținutul dreptului de proprietate publică în felul următor: „Statul sau unitățile administrativ-teritoriale exercită *posesia, folosința și dispoziția* asupra bunurilor care alcătuiesc domeniul public, în limitele și în condițiile legii” (s.n. – M.N.).

²¹ Potrivit art. 27, Legea nr. 213/1998 a intrat în vigoare la 60 de zile de la data publicării ei (24 noiembrie 1998) în „Monitorul oficial al României”.

²² A se vedea Hotărârea Guvernului nr. 113/1992 privind stabilirea unor măsuri pentru defalcarea și trecerea în patrimoniul comunelor, orașelor sau, după caz, al județelor, a bunurilor de interes local din domeniul public și privat al statului, precum și trecerea sub autoritatea consiliilor locale sau, după caz, județene a regiilor autonome și societăților comerciale cu capital integral de stat, care prestează servicii publice („Monitorul oficial al României”. partea I, nr. 47 din 23 martie 1992).

Rezultă că atributele generale ale dreptului de proprietate – *usus, fructus și abusus* – se regăsesc și în cazul proprietății publice. Desigur, conținutul acestor prerogative și, în special, exercițiul lor prezintă anumite particularități impuse de natura sau destinația specifică a bunurilor care fac obiectul acestui drept²³.

Fără a intra acum în detalii, este de reținut că, în regulă generală, *dreptul de posesiune (jus possidendi)* se exercită prin intermediul altora, statul sau unitățile administrativ-teritoriale stăpânind aceste bunuri *corpore alieno*, prin mijlocirea persoanelor fizice sau juridice care folosesc, administrează sau exploatează acele bunuri. La fel și *dreptul de uz (jus utendi)*, atribuit sau recunoscut aceluiași persoane în funcție de natura sau destinația bunului. Cât privește *dreptul de a culege fructele (jus fruendi)*, acesta se exercită numai în cazul bunurilor frugifere și a celor care furnizează produse, cu excepția cazurilor când darea în folosință sau administrare este gratuită. În sfârșit, *dreptul de dispoziție (materială sau juridică) – jus abutendi* – fără de care nu se poate concepe un drept de proprietate, se exercită, în condiții specifice, și în cazul proprietății publice. Astfel, deși bunurile publice sunt *inalienabile*, totuși ele pot suferi modificări, transformări, pot fi dezafectate sau demolate cu respectarea prevederilor legale. De asemenea, titularii dreptului de proprietate publică pot, în anumite condiții, să dispună trecerea unor bunuri din domeniul public în cel privat.

11. *Limitele dreptului de proprietate publică.* Statul sau unitățile administrativ-teritoriale exercită dreptul de proprietate publică, în limitele și în condițiile legii (art. 2). Prin *lege* se înțelege aici orice dispoziție cu caracter normativ care reglementează exercițiul dreptului de proprietate publică (legi, ordonanțe și hotărâri ale Guvernului, regulamente, ordine, instrucțiuni ale miniștrilor sau altor conducători ai organelor de specialitate ale administrației de stat, acte ale autorităților administrației publice locale etc.)

Chiar Legea nr. 213/1998 prevede că *servituțile* asupra bunurilor din domeniul public sunt valabile numai în măsura în care aceste servituți sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate (art. 13, alin. 1). De asemenea, tot în lege (art. 13 alin. 2) se mai arată că servituțile valabil constituite anterior intrării bunului în domeniul public se mențin în condițiile prevăzute în alin. 1 (art. 13 alin. 2)²⁴. Deoarece textul nu distinge, prin termenul de „servituți” urmează să înțelegem atât servituțile naturale sau legale, cât și cele convenționale (art. 576 și urm. C.civ.); singura condiție specială impusă de lege este ca acestea să fie compatibile cu uzul sau destinația imobilelor grevate.

VI. Modurile de dobândire a proprietății publice

12. *Reglementare.* Modurile de dobândire a proprietății publice sunt reglementate cu caracter general în art. 7 din Legea nr. 213/1998. Dispozițiile

²³ A se vedea și C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru, *op. cit.*, p. 46–47; I. Filipescu, *op. cit.*, p. 98.

²⁴ Astfel, potrivit art. 28 alin. 2 din Legea nr. 33/1994, prin efectul exproprierii „...servituțile stabilite prin fapta omului se sting în măsura în care devin incompatibile cu situația naturală și juridică a obiectivului urmărit prin expropriere...” (s.n. – M.N.).

acestui articol trebuie coroborate sau, după caz, completate cu prevederile legale în temeiul cărora se poate dobândi dreptul de proprietate publică asupra anumitor bunuri.

13. *Enumerare. De lege lata*, proprietatea publică se dobândește prin următoarele moduri sau mijloace juridice (art. 7):

a) *pe cale naturală*, legea nu explicitează acest mod de dobândire și nici în legislație nu se cunoaște până în prezent vreo reglementare de acest fel. De aceea este greu de spus la ce se referă art. 7 lit. a, dar se pare că ar fi vorba de bogățiile de orică natură care s-ar forma în viitor pe teritoriul țării. Cu un astfel de înțeles, acest mod este însă inutil, deoarece atare bunuri sunt proprietate publică prin efectul legii, în speță al Constituției (art. 135 alin. 4) sau al unor dispoziții cuprinse în legi speciale.

b) *prin achiziții publice efectuate în condițiile legii* (Ordonanța Guvernului nr. 12/1993);

c) *prin expropriere pentru cauză de utilitate publică* (Legea nr. 33/1994)²⁵;

d) *prin acte de donație sau legate acceptate*, în condițiile legii, după caz, de Guvern, consiliul județean sau de consiliul local, dacă bunul în cauză intră în domeniul public²⁶; de reținut că acceptarea donațiilor se face în formă autentică pe baza aprobării prealabile a Guvernului sau a consiliului județean sau local, după caz, chiar dacă modul de redactare laconică a art. 7 lit. d pare să admită contrariul²⁷ (în sensul că forma autentică nu ar mai fi necesară).

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*; această trecere se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al municipiului București, ori a consiliului local (art. 8 alin. 1–2)²⁸.

f) *prin alte moduri prevăzute de lege*. Spre exemplu, dreptul de proprietate publică se mai poate dobândi:

– *prin lege* (art. 645 C.civ); este cazul, de pildă, al bunurilor prevăzute de art. 135 alin. 4 din Constituție, care fac obiectul exclusiv al proprietății publice sau al bunurilor culturale mobile descoperite ca rezultat al cercetărilor arheologice sistematizate ori în mod fortuit și care „sunt de drept proprietate publică, indiferent

²⁵ A se vedea: F. Baias, B. Dumitrache, *Discuții pe marginea Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, în „Dreptul” nr. 4/1995, p. 18–27; L.Giurgiu, *Considerații în legătură cu Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, în „Dreptul” nr. 2/1995, p. 17–23.

²⁶ A se vedea Decretul nr. 478/1954 privitor la donațiunile făcute statului; Legea administrației publice locale nr. 69/1991, republicată (art. 82 alin. 3).

²⁷ Art. 82 alin. 3 din Legea nr. 69/1991 (republicată) este edificator: „Donațiile și legatele de bunuri cu sarcini pot fi acceptate numai cu aprobarea consiliului local sau, după caz, județean, cu votul a două treimi din numărul membrilor acestuia”.

²⁸ Menționăm că prin art. 8 alin. 3 Legea nr. 213/1998 tranșează o problemă delicată, și anume aceea a trecerii în domeniul public a unor bunuri din patrimoniul societăților comerciale la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar, trecere care se poate face numai *cu plată* și *cu acordul adunării generale*. În lipsa acordului menționat, bunurile societății respective pot fi trecute în domeniul public numai prin expropriere.

de regimul de proprietate asupra terenurilor din care acestea au fost recuperate” (art. 20 alin. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 68/1994);

– *prin contracte civile sau comerciale*, cum sunt vânzarea sau schimbul, când sunt făcute pentru cauze de utilitate publică (art. 51–55 din Codul silvic, art. 55 din ordonanța Guvernului nr. 43/1997, republicată etc.);

– *prin accesiune sau încorporare* (art. 488 și urm. C.civ.);

– *prin trecerea bunului din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale sau invers* (art. 9 din Legea nr. 213/1998).

VII. *Exercitarea dreptului de proprietate publică*²⁹

14. *Precizări prealabile.* Bunurile de utilitate publică nu sunt utilizate sau exploatate în mod direct de către titularii lor, ci sunt, în condițiile legii, atribuite în folosință, date în administrare ori încredințate spre exploatare persoanelor fizice sau persoanelor juridice interesate.

Astfel, potrivit art. 135 alin. 5 din Constituție, bunurile proprietate publică, în condițiile legii, pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate. Prevederile art. 135 alin. 5 din Constituție sunt dezvoltate de Legea nr. 213/1998 (art. 12–17), precum și de Legea nr. 219/1998 care stabilește regimul juridic general al concesiunilor de orice fel (bunuri, activități și servicii publice de interes național sau local).

În sfârșit, merită a fi reținute și prevederile Hotărârii Guvernului nr. 841/1995 privind procedurile de transmitere fără plată și de valorificare a bunurilor aparținând instituțiilor publice, cu modificările ulterioare.

În continuare ne vom referi pe scurt la modalitățile juridice principale prin care statul și unitățile administrativ-teritoriale exercită dreptul de proprietate asupra bunurilor din domeniul public.

15. *Administrarea bunurilor din domeniul public.* a) *Darea în administrare.* Aceasta se realizează, după caz, prin hotărâre a Guvernului sau a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local, în funcție de apartenența bunurilor care fac obiectul dării în administrare (art. 12 alin. 1). Prin urmare, darea în administrare se face prin acte administrative cu caracter individual, iar nu prin acte de natură contractuală.

b) *Subiectele dreptului de administrare.* Potrivit legii, pot fi date în administrare bunuri din domeniul public regiilor autonome, prefecturilor, autorităților administrației publice centrale și locale ori altor instituții publice de interes național, județean sau local, după caz (art. 12 alin. 1). Rezultă că pot fi titulari ai unui astfel de drept:

– *Regiile autonome de interes național sau local;* Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 30/1997, cu modificările ulterioare, prevede însă ca majoritatea

²⁹ Pentru dezvoltări a se vedea: L. Pop, *op. cit.*, p. 69–84; C. Bîrsan, M. Gaiță, M.M. Pivniceru, *op. cit.*, p. 55–59.

regiilor autonome să se transforme în societăți comerciale de interes național sau local, ceea ce va restrânge în viitor această categorie de agenți economici;

– *Prefecturile și autoritățile administrației publice centrale sau locale* (autorități administrative autonome, ministere, agenții naționale, oficii naționale, consiliile locale și județene etc.);

– *Instituțiile publice* de interes național, județean sau local, după caz.

De observat că, dreptul de administrare nu poate avea ca titular persoane fizice sau persoane juridice de drept privat.

În lege se mai prevede și faptul că, sub aspect procesual, în litigiile privitoare la dreptul de administrare, în instanță, titularul acestui drept va sta în nume propriu, fiind obligat să arate instanței și cine este titularul dreptului de proprietate potrivit prevederilor Codului de Procedură civilă în cazul în care litigiul ar privi dreptul de proprietate asupra bunului respectiv (art. 12 alin. 4).

c) *Obiectul dreptului de administrare*. Pot fi date în administrare, în condițiile legii, practic orice bunuri care fac parte din domeniul public de interes național, județean ori local.

d) *Conținutul dreptului de administrare*. Potrivit art. 12 alin. 3, titularul acestui drept *poate să posede, să folosească bunul și să dispună de acesta, în condițiile actului prin care i-a fost dat bunul în administrare*. Așadar, ca drept real, dreptul de administrare cuprinde atribute similare cu cele ale dreptului de proprietate. În condițiile și limitele actului constitutiv, titularul dreptului de administrare poate deține și se folosi de bun, poate să culeagă în deplină proprietate fructele și chiar produsele acelui bun.

De asemenea, titularul unui astfel de drept poate chiar dispune, în anumite limite, de bunul dat în administrare. De pildă, pot fi transmise, fără plată, bunuri aflate în stare de funcționare (cu excepția clădirilor) și care nu mai sunt necesare instituției publice care le are în administrare, însă pot fi folosite în continuare de altă instituție publică. În aceste cazuri, transmiterea se face pe bază de proces-verbal de predare-primire aprobat de ordonatorul principal de credite al instituției publice care a solicitat să îi fie transmis bunul respectiv, precum și de ordonatorul de credite care îl are în administrare³⁰.

e) *Încetarea dreptului de administrare* Principalele moduri de încetare a dreptului de administrare sunt următoarele:

– Prin *revocarea* dreptului de administrare, dacă titularul său nu-și exercită drepturile sau nu-și execută obligațiile din actul de transmitere (art. 12 alin. 3);

– Prin *trecerea bunului în administrarea altuia*, dispusă, după caz, tot prin hotărâre a Guvernului sau a consiliului local ori județean; Legea nr. 213/1998 nu reglementează această modalitate, deși în practică cunoaște o frecventă aplicare;

– Prin *transmiterea, fără plată, a bunului în administrarea altuia*, dacă folosința lui nu mai este necesară administratorului actual (art. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 841/1995).

³⁰ Pentru detalii privind această procedură a se vedea Hotărârea Guvernului nr. 841/1995 (modificată și completată prin Hotărârea Guvernului nr. 966/1998).

16. *Concesionarea bunurilor din domeniul public.* a) *Constituirea dreptului de concesiune.* Potrivit art. 15, concesionarea bunurilor proprietate publică se face prin licitație publică, în condițiile legii. Regimul general al concesiunilor în prezent este reglementat prin Legea nr. 219/1998, însă există în această materie numeroase reglementări speciale care derogă în multe privințe de la dreptul comun. Totuși, se poate spune, în regulă generală, că dreptul de concesiune se naște pe bază contractuală, în temeiul unui contract de concesiune (denumit uneori acord petrolier, licență minieră etc.).

Legea nr. 219/1998 stabilește procedura de concesionare (prin licitație publică sau prin negociere directă) și conținutul-cadru al contractului de concesiune³¹.

b) *Subiectele dreptului de concesiune.* Calitatea de concesionar o poate avea orice *persoană fizică sau persoană juridică de drept privat*, română sau străină (art. 5 din Legea nr. 219/1998). Prin urmare, spre deosebire de darea în administrare, bunurile proprietate publică pot fi concesionate numai persoanelor fizice³² sau persoanelor juridice de drept privat, inclusiv societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, iar nu și persoanelor juridice de drept public.

În litigiile privitoare la dreptul de concesiune, în instanță, titularul acestui drept va sta în nume propriu, dispozițiile art. 12 alin. 4 fiind aplicabile în mod corespunzător (art. 12 alin. 5 din Legea nr. 213/1998).

c) *Obiectul dreptului de concesiune.* În principiu, orice bun proprietate publică face obiectul unei concesiuni. Fac excepție bunurile interzise prin legi organice speciale (cum sunt pădurile proprietate publică de stat – art. 12 Codul silvic) sau cele în privința cărora nu există autorități de reglementare, ale căror avize sunt obligatorii în ceea ce privește prețurile și tarifele practicate de concesionari (art. 2 alin. 3 din Legea nr. 219/1998).

d) *Conținutul dreptului de concesiune.* Nici Legea nr. 213/1998 și nici Legea nr. 219/1998 nu precizează care este conținutul juridic al dreptului de concesiune, așa cum a făcut-o în cazul dreptului de administrare. Alte acte normative se mărginesc să arate că dreptul obținut prin darea în concesiune este un drept distinct de cel de proprietate asupra terenurilor (art. 18 din Legea petrolului nr. 134/1995 sau art. 17 din Legea minelor nr. 61/1998).

Cu toate acestea, având în vedere conținutul dreptului de administrare, ca și faptul că dreptul de concesiune este tot un drept real, se poate spune că titularul unui astfel de drept *poate să posedă, să folosească bunul și să dispună de acesta în condițiile legii*³³ și *actului prin care i-a fost dat bunul în concesiune*. Aceste

³¹ Contractul de concesiune este alcătuit din două părți: *partea legală sau reglementară*, care cuprinde clauzele prestabilite în mod unilateral de lege sau de către concedent și prevăzute în caietul de sarcini; *partea negociată*, care cuprinde clauzele convenite de părțile contractante, în completarea celor din caietul de sarcini și fără a contraveni obiectivelor concesiunii stabilite în caietul de sarcini.

³² Sunt cazuri când persoanele fizice nu pot avea calitatea de concesionar. Bunăoară, operațiunile petroliere sau activitățile miniere pot fi efectuate, de regulă, numai de către persoane juridice (art. 2 lit. j din Legea nr. 134/1995 și art. 3 pct. 31 din Legea nr. 61/1998).

³³ De pildă, potrivit art. 16 din Legea nr. 134/1995, titularul unui acord petrolier poate transfera altei persoane juridice drepturile dobândite și obligațiile asumate numai cu aprobarea scrisă

atribute se regăsesc – *mutatis mutandis* – și atunci când dreptul de concesiune are ca obiect exploatarea exclusivă a unei activități sau unui serviciu public!

e) *Încetarea dreptului de concesiune*. Potrivit Legii nr. 219/1998, dreptul de concesiune se stinge, în cazul încetării contractului de concesiune (art. 35 din Legea nr. 219/1998) și anume:

- prin *denunțarea unilaterală* a contractului de către concedent, cu plata unei despăgubiri juste și prelabile în favoarea concesionarului, în cazul în care interesul național sau local o impune (răscumpărarea concesiunii);

- prin *rezilierea unilaterală* a contractului de către concedent sau concesionar, după caz, în ipoteza nerespectării obligațiilor contractuale de către cealaltă parte; în acest caz, desfacerea contractului se face cu plata de despăgubiri de către partea aflată în culpă;

- prin *renunțarea* concesionarului, în cazul imposibilității obiective de exploatare a bunului concesionat;

- prin *dispariția bunului concesionat* dintr-o cauză de forță majoră.

17. *Închirierea bunurilor din domeniul public (art. 14–16)*. Potrivit Legii nr. 213/1998 închirierea bunurilor proprietate publică se face prin licitație publică și se aprobă, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean sau a consiliului local, iar contractul de închiriere trebuie să cuprindă clauze de natură să asigure exploatarea bunului închiriat potrivit specificului acestuia.

Contractul de închiriere se poate încheia, după caz, cu orice persoană fizică sau juridică română sau străină, de către titularul dreptului de proprietate sau de administrare.

Sumele încasate din închiriere se fac venit la bugetul de stat sau la bugetele locale, după caz. În situația în care contractul de închiriere se încheie de către titularul dreptului de administrare, acesta are dreptul să încaseze din chirie o cotă-parte între 20–50% stabilită prin actul de aprobare a închirierii.

18. *Darea în folosință gratuită a bunurilor din domeniul public*. Constituția României nu prevede *in terminis* posibilitatea ca bunurile publice să fie date în folosință gratuită unor persoane fizice sau juridice, însă nici nu o interzice în mod expres.

Este și motivul pentru care, prin Legea nr. 213/1998 se prevede că statul și unitățile administrativ-teritoriale pot da *imobile* din patrimoniul lor, în folosință gratuită, pe termen limitat, *persoanelor juridice fără scop lucrativ*, care desfășoară activități de binefacere sau de utilitate publică ori *serviciilor publice* (art. 17). Pentru imobilele aparținând unităților administrativ-teritoriale, Legea nr. 69/1991 (republicată) în art. 86 prevede și ea o astfel de posibilitate: „Consiliile locale și

a autorități competente. În mod asemănător, art. 14 din Legea minelor nr. 61/1998 prevede că titularul unei licențe de dare în concesiune poate transfera unei alte persoane juridice drepturile dobândite și obligațiile asumate, numai cu aprobarea scrisă a autorității competente. Este de remarcă că Legea nr. 219/1998, dimpotrivă, instituie ca regulă generală interdicția de subconcesionare, în tot sau în parte, a obiectului concesiunii, unei alte persoane.

cele județene pot da în folosință gratuită pe termen limitat, imobile din patrimoniul *societăților și instituțiilor de utilitate publică sau de binefacere*, recunoscute ca persoane juridice, în scopul îndeplinirii unor activități care satisfac cerințele cetățenilor din comună, oraș sau județ” (s.n. – *M.N.*).

Nici Legea nr. 213/1998 și nici Legea nr. 69/1991, republicată, nu prevăd însă modalitatea concretă prin care se realizează aceasta. Totuși, ținând seama de natura juridică identică a dreptului de folosință cu aceea a dreptului de administrare atribuit regiilor autonome, autorităților sau, după caz, instituțiilor publice – ambele fiind drepturi reale principale (*jus in re*) –, apreciem că, pentru identitate de rațiune, darea în folosință gratuită pe termen limitat a unor imobile din domeniul public persoanelor juridice prevăzute de art. 17 se realizează, după caz, prin hotărâre a Guvernului sau a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local (art. 12 alin. 2 din lege).

Cât privește regimul juridic al dreptului de folosință, sunt aplicabile prin asemănare regulile de la dreptul de administrare.

VIII. *Modurile de încetare a proprietății publice*

19. *Reglementare.* Modalitățile de stingere a dreptului de proprietate publică sunt reglementate cu caracter general în art. 10 din Legea nr. 213/1998: „(1) Dreptul de proprietate publică încetează dacă *bunul a pierit ori a fost trecut în domeniul privat*.

(2) Trecerea din domeniul public în domeniul privat se face, după caz, prin *hotărâre* a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, dacă prin Constituție sau lege nu se dispune altfel.

(3) Hotărârea de trecere a bunului în domeniul privat poate fi atacată în condițiile art. 8 alin. (2)” (s.n. – *M.N.*).

20. *Caracterizare.* Din cele ce preced rezultă că proprietatea publică, indiferent de titular, încetează:

a) prin *pieirea bunului*; pieirii fizice a bunului trebuie asimilate și cazurile de casare ori demolare, după caz, a acestuia;

b) prin *trecerea bunului în domeniul privat*; trecerea se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului sau a consiliului județean ori local, dacă prin Constituție sau lege nu se dispune altfel. Deși art. 10 alin. 2 se referă și la Constituție, *de lege lata*, legea noastră fundamentală nu prevede nici un astfel de caz. Cât privește situațiile în care prin lege s-ar prevedea un alt mod de trecere a unui bun din domeniul public în domeniul privat, putem cita dispozițiile Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, referitoare la retrocedarea terenurilor cu vegetație forestieră, a pădurilor, zăvoaielor, tufărișurilor, pășunilor și fânețelor împădurite trecute în proprietatea statului prin efectul unor acte normative speciale foștilor proprietari persoane fizice sau moștenitorilor acestora (art. 45–46; art. 48). În acest caz, trecerea acestor terenuri din domeniul public al statului în domeniul privat se

face *de drept*, prin efectul legii, în limita suprafețelor ce urmează a fi restituite celor interesați (maximum 30 ha de familie). Tot *ope legis*, trec în domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, după caz, bunurile imobile expropriate care nu au fost utilizate în termen de un an potrivit scopului pentru care au fost preluate de la expropriat, respectiv dacă lucrările nu au fost începute, caz în care foștii proprietari pot să ceară retrocedarea, dacă nu s-a făcut o nouă declarație de utilitate publică (art. 35 din Legea nr. 33/1994).

IX. Concluzii

Prin Legea nr. 213/1998, legiuitorul a reușit să contureze, în linii generale, regimul proprietății publice prin reglementarea unitară a principalelor aspecte ale acestui regim: noțiunea și caracterele juridice, conținutul juridic, obiectul dreptului de proprietate publică, modurile de dobândire și de încetare, inclusiv modalitățile juridice de exercitare (darea în administrare, concesiunea, închirierea sau darea în folosință gratuită a bunurilor de utilitate publică).

Desigur, există și reglementări lacunare, cum sunt cele care se referă la darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică. De asemenea, lipsesc, în mod surprinzător, dispoziții exprese privind imprescriptibilitatea extinctivă a dreptului de proprietate publică, chestiunea prescriptibilității sau imprescriptibilității dreptului de administrare, de folosință sau concesiune, precum și referiri la conținutul juridic al acestora din urmă. De aceea, *de lege ferenda*, se impune adoptarea unor reglementări exprese, referitoare la toate aceste situații0,,.