

## CONSIDERAȚII PRIVIND DOMENIUL PUBLIC ȘI DOMENIUL PRIVAT

Asist. univ. drd. Cătălin Băncioi  
Drd. Alexandru Zaharia

*La distinction entre le domaine public et le domaine privé se retrouve parmi les fondements du droit civil, les deux notions faisant partie de l'ancien héritage du droit romain et étant comptées parmi les bases de l'institution juridique des droits réels. L'article énonce et discute les théories classiques parues au début du XX<sup>ème</sup> siècle sur les critères par où cette distinction est faite.*

### 1. Teoria folosinței generale și a inexistenței unui drept de proprietate.

Opiniile exprimate la sfârșitul secolului al XIX-lea și în prima jumătate a secolului al XX-lea sunt considerate opinii clasice fiind grupate în patru mari categorii, după soluția pe care o dau la problema domeniului public, respectiv după răspunsul dat la întrebarea "care este criteriul de domeniialitate?". Din acest punct de vedere au fost formulate în literatura de specialitate mai multe teorii. Această teorie a fost susținută atât de generația de la finele secolului al XIX-lea, cât și de generația care s-a afirmat în primul deceniu al secolului al XX-lea, ajungând la maturitate în perioada interbelică. La noi, această teorie a fost promovată de Grigore Hamangiu<sup>1</sup> fiind axată pe două idei principale: din domeniul public fac parte bunurile care sunt afectate uzului tuturor și asupra acestor bunuri administrația nu are un drept de proprietate. Această teorie admite existența unor bunuri asupra cărora administrația are un drept de proprietate, în plenitudinea atribuțiilor acesteia, dar bunurile respective formează un alt domeniu - domeniul privat al administrației. Acestei teorii i s-au adus mai multe critici. Mai întâi, s-a susținut că este prea restrictivă, deoarece în opinia altor autori, din domeniul public nu fac parte acele bunuri care sunt afectate uzului general (ex. drumurile, piețele, țărmul mării) și bunurile care nu au o atare distincție (ex. cazărmile, armamentul militar, fortărețele).

Pe de altă parte, s-a susținut că este de neconceput ca asupra bunurilor din domeniul public administrația să nu aibă drept de proprietate. Pentru aceasta, autorii români suțineau că în mod greșit art. 538 din Codul Civil francez, prevede că domeniul public cuprinde și bunuri "qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée", dovadă art. 476 Cod Civil român, corespunzător art. 538 Cod Civil francez, nu mai reproduce această dispoziție. Se reiterează teza mai veche după care toate bunurile de pe pământ sunt susceptibile de proprietate privată. După M. Hauriou, unul din criticii teoriei la care ne referim, doar căldura, razele soarelui, aerul, vântul, s-ar putea socoti ca bunuri nesuscetibile de proprietate privată<sup>2</sup>, teză care, de altfel, nu este originală.

Între autorii care susțin această teorie, există totuși anumite deosebiri de nuanță. Ducrocq<sup>3</sup>, de exemplu, apreciază că toate imobilele afectate serviciilor publice fac parte din domeniul privat și nu din domeniul public, căci afectarea la un serviciu public nu alterează cu nimic caracterul domeniial privat al unui imobil. Când privește natura dreptului administrației de stat (statutului), asupra domeniului public, acest autor este adeptul tezei după care "statul nu are decât paza și supravegherea asupra acestor bunuri, cu misiunea de

<sup>1</sup> C. Hamangiu, *Tratat de drept civil roman*, Tom I, Bucuresti, 1928, p. 918.

<sup>2</sup> M. Hauriou, *Precis de droit administratif*, Ed. 11, Paris, 1927, p. 644.

<sup>3</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Nemira, București.

ale păstra generațiilor viitoare. La rândul său, Berthelemy vorbește despre un drept al administrației asupra domeniului public, deoarece domeniul public este inalienabil, administrația nu are jus utendi, jus fruendi și jus abutendi.

**2. Teoria dreptului de proprietate.** Teoria civilistă a dreptului de proprietate a administrației de stat asupra domeniului public este susținută la francezi în principal, de Planiol<sup>4</sup> și Josserand<sup>5</sup>, iar la noi A. Ionașcu.

Acești autori admit un drept de proprietate al administrației de stat asupra domeniului public, respingându-se ideea după care bunurile din domeniul public nu ar fi susceptibile de proprietate privată. Potrivit acestei teorii, domeniul public este alcătuit din bunurile afectate uzului tuturor, bunuri inalienabile și imprescriptibile, spre deosebire de bunurile din domeniul privat al administrației, care nu sunt afectate folosinței tuturor, fiind alienabile și prescriptibile.

Menționăm, că jurisprudența românească, din perioada interbelică a achiesat la această teorie atât sub aspectul recunoașterii administrației a dreptului de proprietate asupra domeniului public, cât și sub aspectul considerării bunurilor respective ca fiind afectate uzului tuturor. Această teorie încearcă să clasifice disputele teoretice extinzând noțiunea domeniului public, instituție a dreptului public, o categorie tradițională a dreptului privat. Se remarcă în acest sens tendința de “monopol” asupra gândirii juridice a dreptului civil. Asemenea soluții au fost posibile și datorită inexistenței unor teorii convingătoare în dreptul public, iar teoriile în dreptul administrativ au devenit convingătoare abia după ce s-a fundamentat categoria de serviciu public.

În orice caz, teoria civilistă a dreptului de proprietate, la care ne referim, conducea la identificarea domeniului public cu domeniul statului, (administrației), ceea ce Proudhon s-a străduit să demonstreze că nu este de acceptat. Trebuie, însă, observat că se menține distincția pe care o face Proudhon între bunurile care aparțin administrației ca bunuri proprii (formând domeniul privat) și bunurile care aparțin administrației, dar spre a folosi tuturor ca formă a domeniului privat. Vrând-nevrând, și această teorie conduce la ideea unei proprietăți publice a administrației (în privința bunurilor aparținând domeniului public) și a unei proprietăți private (în privința bunurilor aparținând domeniului privat), chiar dacă autorii ei nu recunosc expres acest lucru. Teza a fost susținută, de fapt, pentru a combate teoria domeniului public considerată atât de Planiol, dar și de Colin și Capitant imprecisă. La rândul său teoria lui Planiol și Josserand a fost calificată ca fiind exagerată, admitându-se că ea ar putea corespunde doar unei ”părți din bunurile domeniului public”<sup>6</sup>. Față de dispozițiile Constituției noastre actuale, care în privința bunurilor destinate uzului și interesului public vorbește despre proprietatea publică, teoria la care ne referim pare a aparține exclusiv istoriei.

**3. Teoria serviciului public a autorilor de drept public.** Fundamentarea în dreptul tradițional francez a noțiunii de serviciu public nu poate rămâne fără consecințe în ceea ce privește teoria domeniului public, impunându-se în mod special prin lucrările lui Gaston Jeze, teza după care aparțin domeniului public ” toate bunurile mobile și imobile afectate unui serviciu public”<sup>7</sup>. Gaston Jeze elaborează această teorie în contextul ”teoriei

<sup>4</sup> "Marele civilist francez dezvoltă această teză îndeosebi în Tratatul de drept civil. A se vedea Planiol, Traité pratique de droit civil français, Tom III, Paris, 1926, p. 119.

<sup>5</sup> Louis Josserand, Cours de droit civil positif français, T.I, Paris, 1932 . 798

<sup>6</sup> E. D.Tarangul, Cours de drept administrative, Ed. Glasul Bucovinei p. 358

<sup>7</sup> Gaston Jeze , Les principes généraux du droit administratif, 3 ed, Marcel Giard, Paris 1926, p. 168, 246, 485, 497, 502.

generale a colaborării particularilor la funcționarea serviciilor publice". El face tot timpul o distincție între utilizarea **normală** și utilizarea **anormală** a bunului public, între o folosință licită și una ilicită, chiar dacă este acoperită de o autorizație formală a autorității publice. Autorul arată că nu orice autorizare de folosință anormală este ilicită.

Legătura indisolubilă între ideea de serviciu public și ideea de bun destinat uzului public l-a făcut pe G. Jeze, ca și pe alți autori de drept public francez, să identifice în noțiunea de serviciu public și criteriul de domencialitate. Prof. Paul Negulescu, achiesând la acest punct de vedere, susține că "imobilele și mobilele afectate în mod direct și special funcționării unui serviciu public, și utilizate de acesta, pentru satisfacerea interesului general ce urmărește, sunt socotite ca dependențe ale domeniului public"<sup>8</sup>, idei care apar și în lucrarea lui Costantin G. Rarincescu<sup>9</sup>.

Se apreciază că aceste bunuri nu pot fi socotite ca domeniu privat al statului, județului, sau comunei deoarece, "bunurile din domeniul privat nu sunt afectate în mod special unui serviciu public "admițându-se că produc venituri, putând fi exploatate ca și bunurile particulare. Se citează ca dependențe ale domeniului public, în acest înțeles: palatul de justiție, palatul universității, tablourile și colecțiile unui muzeu, cărțile din bibliotecă etc. La rândul său, această teorie menită să confere o soluție problemei raportului dintre cele două noțiuni, a suscitat numeroase critici. În acest sens amintim poziția autorilor de drept civil (Planiol, Colin, Capitant), care au reproșat acestei teorii faptul că ar fi prea largă, iar autorii de drept administrativ (Bonnard, Tarangul) i-au reproșat că, dimpotrivă, este prea restrictivă. Se susține, astfel că, "această noțiune a domeniului public nu cuprinde toate bunurile, care de fapt sunt considerate ca bunuri ce fac parte din domeniul public".

**4. Teoria interesului general.** Teoria interesului general, susținută tot de autorii de drept public (Bonnard, Hauriou, Tarangul) are ca punct de plecare ideea după care bunurile din domeniul public sunt afectate unui interes general, din această cauză sunt supuse unui regim juridic special, exorbitant<sup>10</sup>. Spre deosebire de aceste bunuri, cele din domeniul privat nu sunt supuse unui interes general, și în consecință, li se aplică regimul dreptului privat. Astfel, Hauriou, criticând opinia lui Berthelemy, definește domeniul public ca fiind totalitatea proprietăților administrative afectate utilității publice, fie prin întrebuițarea directă a publicului, fie prin decizii administrative, și care datorită interesului general ce-l realizează sunt inalienabile și imprescriptibile. În alți termeni, bunurile domeniului public, după acest autor, sunt bunuri ca toate celălalte, fără a prezenta vreo diferență față de bunurile obișnuite ale particularilor, afară de faptul că au fost afectate folosului public, interesului general. El susține în acest sens, că "drepturile persoanelor administrative" asupra bunurilor domeniului public, ce le aparțin, sunt drepturi de proprietate, mai precis drepturi de "proprietate administrativă", care numai în parte se aseamănă cu regimul proprietății private.

În acest sens, autorul citat făcea următoarele raționamente: nu există "dependință" din domeniul public, care odată defaectat să nu poată fi "alienată" (înstrăinată) de către administrație și în consecință să fie considerată un obiect de proprietate, fiind greu de admis că defaectarea "a avut puterea" de a crea calitatea bunului de obiect al proprietății administrative, această calitate preexistă defaectării; administrația are dreptul de a uza de acțiunea în revendicare, pentru a recupera părțile din domeniul public a căror posesie a pierdut-o, ori acțiunea în revendicare nu aparține decât proprietarului, fiind imprescriptibilă,

<sup>8</sup> P. Negulescu, op.cit., p. 135, 231-239: în "Revista de drept public" 1928.

<sup>9</sup> C. Rarincescu, Contenciosul administrativ român, op. cit., p. 20.

<sup>10</sup> Vezi R. Bonnard, *Precis de droit administratif*, ed. 4 Paris, 1943 p. 539 și E. D. Tarangul op.cip., p. 359

deci la fel ca și domeniul public. Adepții acestui punct de vedere susțin că teoria autorilor de drept civil după care în sfera domeniului public intră bunurile ce aparțin administrației, dar afectate uzului tuturor, nu contrazice teoria autorilor de drept public după care, sfera domeniului public este dată de sfera bunurilor afectate unui serviciu public. Dimpotrivă, aceste două teorii se completează reciproc, ducând la noua teorie, cea a interesului general sau a uzului tuturor, singura adevărată.

Dincolo de unele speculații semantice, teoria la care ne referim oferă un criteriu de domencialitate. Problema care se pune este aceea de a ști dacă este un criteriu, și suficient. Dacă prin "uzul tuturor" înțelegem posibilitatea nemijlocită a fiecăruia de a folosi direct de un atare bun, atunci teoria la care ne referim evocă numai o parte din adevăr. Există bunuri care, dimpotrivă, sunt sustrate "uzului tuturor" și cu toate acestea caracterul de bunuri ale domeniului public (ca fortărețele militare) nu pot fi contestate. Prin urmare, noțiunea de interes general nu este sinonimă cu noțiunea de uzul tuturor, deci în cele din urmă, este vorba de o convenție terminologică.

Se poate afirma că există, în prezent, anumite elemente care domină teoria domeniului public francez, fiind vorba în linii mari, de dezvoltarea tezelor lui Hauriou, Bonnard, Rolland, ca și a doctrinei lui Waline. S-a văzut că într-o anumită orientare teoretică, ce pleacă de la Proudhon, dezvoltată și completată apoi de Ducrocq și sintetizată de Berthelemy, noțiunea de domeniu public viza bunurile nesuscetibile de proprietate privată și afectate uzului tuturor, bunuri care nu aparțin statului ca proprietate. Într-o altă orientare teoretică, delimitarea sferei domeniului public se făcea după criteriul afectării unui serviciu public iar colectivitățile administrative, inclusiv statul, aveau un drept de proprietate asupra domeniului public.

În prezent, se încercă o conciliere între aceste două orientări teoretice sub aspectul criteriului domencial, considerându-le teze complementare (fiecare conține o parte de adevăr) și nu teze polare. Mai precis, în doctrina actuală se dezvoltă teza lui Hauriou a dreptului de proprietate, teză însușită și de jurisprudență, precum și de Comisia de revizuire a Codului Civil.

Se trasează astfel, o veche dispută, favorizată și de faptul că, în Constituția Franței nu s-a făcut referire la noțiunea de domeniu public, regimul juridic al diferitelor sale dependințe fiind stabilit prin legi, ordonanțe, decrete-legi sau prin hotărâri ale Consiliilor comunale, municipale sau departamentale. Astfel, domeniul public este considerat a fi acel ansamblu de bunuri care sunt supuse unui regim juridic de drept administrativ, dominat de principiul inalienabilității, precum și un regim de protecție penală specială, necunoscut domeniului privat. "În consecință, acest regim de drept public este în mod natural de competența contencioasă a tribunalelor administrative". Prin comparație domeniul privat este "ansamblul bunurilor colectivităților administrative supuse regulilor de drept privat și contenciosului judiciar". Doctrina actuală, în consonanță cu jurisprudența, a căutat, prin modul de elaborare a teoriei domeniului public, să răspundă și la "atacurile" la adresa noțiunii de serviciu public. Se știe că după un curent de gândire (promovat în special de J. Vedel), noțiunea de serviciu public este desuetă, fiind bunuri publice care nu servesc unui serviciu public și servicii publice realizate prin bunuri (intreprinzători privați). Încă din perioada interbelică prin Hauriou, Ducrocq, Bonnard, Rolland, s-a lansat și teoria "scării domencialității publice". Adică, consolidarea tuturor bunurilor afectate unui serviciu public ca bunuri ale domeniului public nu înseamnă că acestea formează un bloc uniform, dimpotrivă ele comportă reguli de protecție graduală determinată de nevoie și importanța pentru colectivitate a diverselor dependințe ale domeniului public. În acest context, teoriile actuale, axate pe ideea dreptului de proprietate, fac o distincție între schimbarea afecțiunii și transferul de proprietate.

Domeniul public de stat sau național cuprinde: domeniul public maritim fluvial, aerian și terestru; domeniul public militar, șosele naționale inclusiv traversările din localități, căile ferate de interes general, diverse edificii și bunuri mobile. Domeniul public departamental, creat relativ târziu prin Legea din 10 august 1871, cuprinde căile de comunicație departamentale, mijloacele de transport de interes local și tramvaiele departamentale precum și diverse edificii și bunuri mobile. Domeniul public comunal, cuprinde drumurile comunale, bisericile, cimitirele, halele și piețele, diverse edificii și bunuri mobile. Noțiunea de domeniu provine de la cuvântul latinesc "*dominium*", termen care poate fi tradus prin "*stăpânire*", "*proprietate*". Accepțiunea actuală a termenului de domeniu public s-a conturat în momentul punerii bazelor statului, când formele de proprietate primitivă pe care le cunoșteau, ginta și familia au fost eliminate, lăsând locul unui drept de proprietate colectivă a statului asupra sclavilor – servi publici – și respectiv asupra pământului cucerit – ager publicus<sup>11</sup>. Acesta a reprezentat modul de constituire a "*rex extra patrimonium*", adică bunuri care nu puteau trece în proprietatea particularilor. S-a ajuns chiar și la o clasificare a acestor bunuri în: **res communes**: țărmurile mării; **res publicae**: porturile și fluviile; **res universitatis**: bunuri ale cetății – parcuri, piețe publice, teatre; **res divini juris**: care mai erau împărțite în bunuri sacre și religioase. A existat și o altă clasificare a bunurilor ce făceau parte din domeniul public realizată de romani.

Aceștia deosebeau două categorii de bunuri: **res publicae pecunis populi**: bunuri care reprezentau un izvor de venituri; **res publicae in uso publico**: bunuri care erau destinate uzului public. Bunurile din prima categorie constituiau ceea ce noi numim domeniul privat al statului, în timp ce bunurile din a doua categorie formau domeniul public al statului, tocmai datorită caracteristicilor de inalienabilitate și imprescriptibilitate. Legea fundamentală reglementează proprietatea prin prevederile a două articole: articolul 44 și articolul 136. Astfel, în funcție de titular proprietatea poate fi publică sau privată (articolul 136 alineatul 1).

În ceea ce privește proprietatea publică în Constituție la articolul 136 alineatul 2 se precizează: "*Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ teritoriale*". După cum a fost apreciat și în literatura juridică, deși Constituția nu definește proprietatea privată, aceasta înseamnă, pe cale de consecință, proprietatea care nu este publică, este privată, întrucât acestea sunt singurele forme de proprietate recunoscute, clasificarea fiind *summa divisio*<sup>12</sup>.

Astfel, proprietatea privată este aceea care aparține particularilor, persoane fizice sau persoane juridice. Prin intermediul articolului 44, Constituția României garantează dreptul de proprietate privată precum și creanțele asupra statului, ocrotind în mod egal proprietatea privată indiferent de proprietar. Potrivit ultimilor modificări, legea fundamentală condiționează dobândirea drepturilor de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, de momentul aderării României la U.E. În acest context în virtutea tratatelor internaționale la care România este parte, și pe bază de reciprocitate, cetățenii străini pot dobândi dreptul de proprietate prin lege organică și prin moștenire legală. Primul autor român care a dat o definiție a domeniului public în literatura juridică românească de după 1948 a fost prof. Valentina Gilescu, definindu-l ca: acele bunuri care, fie prin natura lor, fie printr-o destinație expresă a legii, pot folosi tuturor în mod direct sau prin intermediul unui organ al administrației de stat, care realizează un serviciu public și care, în acest scop, administrează aceste bunuri.

<sup>11</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol 2, Ed. Nemira, 1996, p. 11.

<sup>12</sup> Ion Filipecu, *Dreptul civil, dreptul de proprietate și alte drepturi reale*, Editura Actami, București, 1996, p. 79; a se vedea, și. Sevastian Cercel, *Drept civil. Patrimoniul. Posesia. Proprietate*, Ed. Universitaria, Craiova, 2002, p. 45-48.

Un alt autor<sup>13</sup> considerând că, în sfera noțiunii de domeniu public trebuie cuprinse, în primul rând, bunurile proprietate publică sau, mai simplu, bunurile publice, dar și bunurile proprietate privată care, însă, au o semnificație deosebită sub aspect istoric, cultural, etc., fiind valori naționale, ce trebuie transmise de la o generație la alta. Ele sunt "guvernaate" de un regim de drept public, definind domeniul public ca fiind constituit din: "acele bunuri, publice sau private, care prin natură sau dispoziție expresă a legii trebuie păstrate și transmise generațiilor viitoare, reprezentând valori destinate a fi folosite în interes public, direct sau prin intermediul unui serviciu public și supuse unui regim administrativ, respectiv unui regim mixt, în care regimul de putere este determinat, fiind proprietatea sau, după caz, în paza persoanelor de drept public".

În opinia aceluiași autor<sup>14</sup>, noțiunea de domeniu public să nu fie circumscrisă numai la bunurile care fac obiectul proprietății publice, întrucât sub anumite aspecte aparțin domeniului public (țin de domeniul public sau sunt de domeniul public), și bunuri imobile (terenuri agricole, păduri) sau mobile (tablouri, sculpturi etc), care sunt proprietate privată. Singura modalitate prin care un bun poate fi apreciat ca aparținând domeniului public este **precizarea expresă a legii** și, chiar dacă există anumite bunuri care datorită însemnătății lor deosebite trebuie conservate în scopul transmiterii lor generațiilor viitoare și care se găsesc în proprietate privată, aceasta nu are nici o relevanță pentru a include bunurile respective în sfera domeniului public, atâta vreme cât singura modalitate existentă – prin declararea expresă a legii – nu se exercită.

Profesor Dr. E. Alexandru<sup>15</sup> apreciază că domeniul public reprezintă "un ansamblu de bunuri mobile și imobile, proprietăți publice destinate să folosească tuturor membrilor unei colectivități umane, fie în mod direct, fie prin intermediul unor organe special create spre a le administra, în scopul satisfacerii unor nevoi speciale". Diversele polemici generate de modul de definire al domeniului public au fost stinse prin apariția Legii nr. 213/1998 – Legea privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia.

În contextul prevederilor constituționale din 1991, mai precis art. 135 aliniatul 3, legea definește domeniul public ca fiind alcătuit din bunurile prevăzute la articolul 135 aliniatul 3 din Constituție, din cele stabilite în anexa care face parte integrantă din amintita lege, 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.

Prin prevederile sale legea precizează și tipurile de domeniu public, astfel articolul 3 aliniatul 2 arată că domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la articolul 135 aliniatul 3 din Constituție precum și din alte bunuri de uz sau interes public. Conform articolului 3 aliniatul 3 din aceeași lege domeniul public al județelor este alcătuit din bunurile prevăzute la punctul II din anexă și din alte bunuri de uz sau de interes public județean declarate ca atare prin hotărâre a consiliului județean dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național.

Domeniul public al comunelor, al orașelor și al municipiilor este alcătuit din bunurile prevăzute la punctul III din anexa și din alte bunuri de uz sau de interes local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes național sau județean.

Astfel, în anexă se precizează, conform prevederilor articolului 136 din Constituție și articolul 3 aliniatul 2 din legea nr. 213/1998, că: **din domeniul public al statului fac parte:**

<sup>13</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ed. Nemira, București, 1996, p.57.

<sup>14</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ed. Nemira, București, 1996, p. 58.

<sup>15</sup> I. Alexandru, *Drept administrative*, Ed. Economică, p. 240.

## *Drept privat*

bogățiile de interes public ale subsolului; spațiul aerian; parcurile naționale, plajele; rezervațiile naturale și monumentele naturii; infrastructura căilor ferate, inclusiv tunelele. etc; **în componența domeniului public al județelor se înscriu:** drumurile județene; terenurile și clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul județean și aparatul propriu al acestuia, precum și instituțiile publice de interes județean (biblioteci, muzee, spitale județene); alte bunuri de uz sau de interes public județean declarate ca atare prin hotărâre a consiliului județean, evident, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public național; **domeniul public al comunelor, al orașelor și al municipiilor este alcătuit din:** drumuri comunale, vicinale și străzile; piețe publice, comerciale, târgurile, oboarele și parcurile publice, precum și zonele de agrement; lacurile și plajele care nu sunt declarate de interes public național sau județean; locuințele sociale; cimitirele orășenești și comunale. etc.

Delimitarea între proprietatea publică și proprietatea privată se face de către Constituția României prin intermediul articolului 136 aliniatul 1: *“proprietatea este publică sau privată”*. Astfel la articolul 136 aliniatul 2 se prevede că proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale *“Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale”*. Dezvoltând, putem spune că în cazul în care proprietatea publică aparține statului aceasta este o proprietate publică de interes național și respectiv, când aparține unităților administrativ-teritoriale, este o proprietate publică de interes județean, municipal, orășenesc sau comunal.

Constituția nu se oprește doar la a defini proprietatea publică, ci prin prevederile articolului 136 aliniatul 3 evidențiază și bunurile care sunt exclusiv obiect al proprietății publice. Acestea sunt următoarele: bogățiile de interes public ale subsolului; spațiul aerian; apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național; plajele; marea teritorială; resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental; alte bunuri stabilite de legea organică.

Termenul de proprietate publică din articolul 136 aliniatul 1 și 2 din Constituția României se referă atât la domeniul public cât și privat al statului, pe când prevederile articolului 136 aliniatele 3 și 4 vizează numai domeniul public.

Rezultă astfel că proprietatea poate fi publică sau privată, iar proprietatea publică se poate referi la domeniul public sau la domeniul privat al statului. Totodată se accentuează că ocrotirea domeniului public este diferită de cea a proprietății private dar ocrotirea domeniului privat este egală cu cea a proprietății private. Astfel potrivit articolului 136 aliniatul 4, așa cum a fost modificat prin legea 429/2003, bunurile proprietate publică sunt inalienabile, putând fi date în administrarea regiilor autonome, ori instituțiilor publice, închiriate, ori date în folosință gratuită, instituțiilor de utilitate publică.

Într-o altă opinie<sup>16</sup> s-a susținut că domeniul privat al statului nu constituie o parte a proprietății publice și că proprietatea publică nu poate face parte din domeniul public sau din domeniul privat. Numai bunurile din domeniul public alcătuiesc obiectul proprietății publice și numai bunurile proprietate publică sunt inalienabile, cele din domeniul privat nefăcând parte din proprietatea publică. Regimul juridic al proprietății private este identic, adică ocrotit în mod egal de lege, indiferent de titular: stat, unități administrativ-teritoriale, persoane fizice sau juridice, altele decât statul. În opinia prof. Aspazia Cojocaru, bunurile care formează obiectul proprietății publice constituie domeniul public și se numesc bunuri domeniiale, spre deosebire de celelalte bunuri care formează domeniul civil și care aparțin

---

<sup>16</sup> Francisc Deak, *Tratat de drept civil. Contracte speciale*, Ed. Actami, București 1996, p. 36.

domeniului privat<sup>17</sup>. Aceeași viziune asupra relației proprietate publică – domeniu public, o întâlnim și la un alt autor<sup>18</sup> care apreciază că legiuitorul constituant din 1991 evocă, fără echivoc, și faptul că proprietatea publică vizează, în fond, o sferă limitată de bunuri, scoase din circuitul civil obișnuit, care formează domeniul public.

De altfel, așa cum aprecia prof. Jean Vermeulen<sup>19</sup> în lucrarea sa *Curs de drept administrativ* din 1947 “toate discuțiile, care se ivesc în jurul noțiunii de domeniu public, nu prezintă numai un interes de ordin teoretic, doctrinar, ci oferă și un interes de ordin practic, domeniul public fiind supus unui regim juridic special, care îl îndepărtează nu numai de regimul juridic al proprietății individuale, ci chiar și de regimul juridic al domeniului privat al Statului supus dispozițiilor Dreptului comun”. Din analiza celor prezentate rezultă că poziția dominantă în literatura de specialitate e aceea că bunurile care formează obiectul proprietății publice alcătuiesc domeniul public și se numesc bunuri domeniiale, spre deosebire de celelalte bunuri care aparțin particularilor și formează domeniul civil. Problema stabilirii unui criteriu cu privire la divizarea proprietății în proprietate publică și proprietate privată a generat numeroase contradicții. Astfel, raportat la prevederile constituționale din 1991 s-a susținut într-o primă opinie<sup>20</sup> că proprietatea este publică sau privată, în raport de titularul acesteia. Această opinie se baza pe prevederile articolului 135, aliniatul 3, care în prezent a fost modificat în articolul 136, aliniatul 2, din Constituție, care precizează că “proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege, și aparține statului sau unităților administrativ teritoriale”. O a doua opinie arată că dispozițiile normei constituționale, care împart proprietatea în publică și privată, nu au în vedere criteriul titularului dreptului de proprietate ci iau în considerare regimul juridic diferit al bunurilor care fac obiectul uneia sau alteia dintre formele de proprietate<sup>21</sup>.

Potrivit acestui text constituțional (art. 136) se realizează o enumerare a bunurilor care fac parte din domeniul public, lăsând totuși în final mențiunea că și alte bunuri stabilite de lege pot face parte din domeniul public. Așadar, prin lege se poate trece un bun dintr-un domeniu în altul, însă așa cum s-a precizat și în literatura juridică<sup>22</sup> este vorba numai de trecerea de bunuri în domeniul public printr-o lege, întrucât în acest ultim caz ar însemna să se modifice Constituția.

Se poate întâlni însă și situația în care, fără să se modifice Constituția, să se scoată din uz printr-o lege o anumită cale de comunicație, ceea ce înseamnă că nu va mai face parte din domeniul public, putând astfel aparține domeniului privat.

Literatura de specialitate<sup>23</sup> propune anumite criterii în baza cărora se poate stabili dacă un bun este public sau privat, cum ar fi: **afectarea bunului**: în această situație se consideră că bunul afectat unui serviciu public aparține domeniului public. Acest criteriu a fost apreciat ca fiind prea larg, întrucât ar însemna că multe bunuri ar fi incluse în domeniul public, atâta timp cât ele ar fi destinate serviciului public; **natura bunului**: în acest caz se apreciază că există bunuri, care prin natura lor, nu pot aparține particularilor, spre exemplu, drumurile. Aceasta ar face ca toate bunurile care sunt susceptibile de proprietate particulară

<sup>17</sup> Aspazia Cojocaru, Discuții privind noțiunile de proprietate publică și proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, Revista Dreptul, nr. 11/1998, p. 45.

<sup>18</sup> Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. Nemira, București, 1996, p. 51.

<sup>19</sup> Jean Vermeulen, Curs de drept administrativ, București, 1947, p.181.

<sup>20</sup> Ion Filipescu, Dreptul civil, dreptul de proprietate și alte drepturi reale, Ed. Actami, București.

<sup>21</sup> Aspazia Cojocaru, Discuții privind noțiunile de proprietate publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale, Revista Dreptul.

<sup>22</sup> Ion Filipescu, Drept civil, Ed. Actami, București, 1996, p.82.

<sup>23</sup> Ion Filipescu, Domeniul public și domeniul privat al statului și unităților administrativ – teritoriale, Revista Dreptul, nr. 5-6/ 1994, p.75 și urm.



să aparțină domeniului privat. Se mai argumentează că acest criteriu poate rezulta din prevederile articolului 476 din Codul civil, care în partea finală stabilește că aparțin domeniului public toate părțile din teritoriul României, care nu sunt proprietate particulară. Un alt argument îl oferă la rândul său articolul 4 aliniatul 1 și articolul 5 aliniatul 1 din Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar care prevăd că bunurile prin natura lor sunt de domeniu public ori de domeniu privat; ***afectarea bunului la uzul direct al publicului***, deci nu afectarea lui la un serviciu public.

La rândul său Legea nr. 213/1998 în articolul 4 definește domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale arătând că el este alcătuit din bunuri aflate în proprietatea statului sau în proprietatea unităților administrativ – teritoriale și care nu fac parte din domeniul public, asupra acestor bunuri statul sau unitățile administrativ - teritoriale având drept de proprietate privată. Dreptul de proprietate privată al statului sau al unităților administrativ-teritoriale asupra bunurilor din domeniul privat este supus regimului juridic de drept comun, dacă legea nu dispune altfel. Legiuitorul a considerat necesar să se facă următoarea precizare (articolul 6, Legea 213/1998): fac parte din domeniul public sau privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale și lucrurile dobândite de stat în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, dacă au intrat în proprietatea statului în temeiul unui titlu valabil, respectându-se Constituția, tratatele internaționale la care România era parte și legile în vigoare la data preluării lor de către stat.

Bunurile preluate de stat fără un titlu valabil, inclusiv cele deținute prin viciera consimțământului, pot fi revendicate de foștii proprietari sau de succesorii acestora, dacă fac obiectul unor legi speciale de repartitie. Valabilitatea titlului este apreciată de instanțele judecătorești abilitate cu această competență prin lege.

În conformitate cu prevederile articolului 26 din Legea nr. 213/1998 a fost elaborată Legea nr. 10/2001 – Lege privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, care stabilește<sup>24</sup> *“Imobilele preluate în mod abuziv de stat, de organizațiile cooperatiste sau de orice alte persoane juridice în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, precum și cele preluate în baza Legii nr. 139/1940 asupra rechizițiilor și nerestituite se restituie, de regulă în natură, în condițiile prezentei legi. În cazurile în care restituirea în natură nu este posibilă se vor stabili măsuri - reparatorii prin echivalent (...)”*. Legea precizează tipurile de măsuri reparatorii și sensul expresiei *“imobile preluate abuziv”*. Astfel măsurile reparatorii prin echivalent trebuie să constea în compensarea cu alte bunuri ori servicii oferite în echivalent de deținător, cu acordul persoanei îndreptățite, în acordare de acțiunii la societăți comerciale tranzacționate pe piața de capital, de titluri de valoare nominală folosite exclusiv în procesul de privatizare sau de despăgubiri bănești. Pot fi combinate măsurile reparatorii prin echivalent:

În categoria imobilelor preluate în mod abuziv intră: ***imobilele naționalizate*** prin legea nr.119/1948 pentru naționalizarea întreprinderilor industriale, bancare, de asigurări, miniere și de transporturi, precum și cele naționalizate fără titlu valabil; ***imobilele preluate prin confiscarea averii***, ca urmare a unei hotărâri judecătorești de condamnare pentru infracțiuni de natură politică, prevăzute de legislația penală, săvârșite ca manifestare a opoziției față de sistemul totalitar comunist; ***imobilele donate statului sau altor persoane juridice*** pe baza unor acte normative speciale adoptate în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, precum și alte imobile donate statului, dacă s-a admis acțiunea în anularea sau în constatarea nulității donației printr-o hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă; ***imobilele preluate de stat pentru neplata impozitelor*** din motive independente de voința proprietarului sau cele considerate a fi fost abandonate, în baza unei dispoziții

---

<sup>24</sup> Articolul 1, Legea nr.10/2001

administrative sau a unei hotărâri judecătorești în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989; **imobilele preluate de stat în baza unor legi sau a altor acte normative nepublicate**, la data preluării, în Monitorul Oficial sau în Buletinul Oficial; **imobilele preluate de stat în baza Legii nr. 139/1940** asupra rechizițiilor și care nu au fost restituite ori pentru care proprietarii nu au primit compensații echitabile; **orice alte imobile preluate de stat cu titlu valabil**, astfel cum este definit la articolul 6 alineatul 1 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia; **orice alte imobile preluate fără titlu valabil sau fără respectarea dispozițiilor legale în vigoare la data preluării**, precum și cele preluate fără temei legal prin acte de dispoziție ale puterii sau ale administrației de stat. Acest act normativ prezintă o deosebită importanță pentru dreptul administrativ datorită implicării directe a unor autorități ale administrației publice în procedurile de restituire<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> A se vedea articolul 20 din Legea nr. 10/2001.