

Ovidiu Podaru

Prof. univ. dr. la Facultatea de Drept
a Universității „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca
Avocat în Baroul Cluj

DREPT ADMINISTRATIV

Curs universitar

Vol. II. Dreptul administrativ al bunurilor Reguli domeniale. Exproprieri

Ediția a 4-a, revizuită și adăugită

Editura
Hamangiu
2024

Cuprins

PARTEA I. TEORIA GENERALĂ A PROPRIETĂȚII PUBLICE	1
Capitolul I. Noțiuni introductive	1
<i>Secțiunea 1. Istoric</i>	2
<i>Secțiunea a 2-a. Terminologie</i>	5
<i>Secțiunea a 3-a. Reglementare</i>	8
<i>Secțiunea a 4-a. Domeniul public și domeniul privat</i>	10
§1. Interesul distincției	11
§2. Criteriile distincției	11
§3. Relativitatea distincției	12
Capitolul al II-lea. Criteriile de domenialitate	15
<i>Secțiunea 1. „Titlul”: Bunul trebuie să aparțină statului ori unei unități administrativ-teritoriale, în temeiul unui titlu valabil de dobândire a proprietății</i>	16
§1. Persoanele private nu pot dispune de un domeniu public	16
§2. Persoanele juridice de drept public, altele decât statul și dezmembrămintele sale teritoriale, nu pot dispune nici ele de proprietate publică	19
§3. Statul și unitățile administrativ-teritoriale dispun de un veritabil drept de proprietate asupra bunurilor din domeniul public	22
§4. Proprietatea publică nu poate exista în lipsa unui titlu de dobândire valabil	24
<i>Secțiunea a 2-a. Afectațiunea: bunul să fie afectat unei cauze de utilitate publică</i>	27
§1. Criteriul alternativ (dualist)	28
§2. Raporturile dintre domenialitate și afectațiune	30
<i>Secțiunea a 3-a. Criterii secundare</i>	34
§1. Amenajamentul special	34

§2. Complementul indisociabil și accesoriul util	35
§3. Globalitatea și virtualitatea domeniului public	36
<i>Secțiunea a 4-a. Criteriul formal: determinarea legii sau clasarea bunului prin act administrativ individual.</i>	
<i>Inventarierea bunurilor proprietate publică</i>	37

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

<i>Secțiunea 1. Considerații preliminare</i>	40
<i>Secțiunea a 2-a. Intrarea bunurilor în domeniul public</i>	41
§1. Reglementarea actuală. Critica acesteia	41
§2. Modalitățile de dobândire a proprietății publice de către stat ori unitățile administrativ-teritoriale.	
Abordare teoretică	42
§3. Propunere de lege ferenda	45
§4. Modurile de intrare a bunurilor în domeniul public	45
4.1. Dobândirea proprietății publice pe cale naturală	45
4.2. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică	47
4.3. Achizițiile publice	48
4.4. Afectarea pentru cauză de utilitate publică a bunurilor din domeniul privat	49
4.5. „Alte moduri prevăzute de lege”	51
4.6. Poate fi rechiziția un mod de dobândire a proprietății publice?	53
<i>Secțiunea a 3-a. Circulația bunurilor din domeniul public</i>	54
§1. Transmiterea proprietății publice între titularii acesteia	55
§2. Schimbările de afectațiune	62
§3. Posibilitatea constituirii drepturilor reale pe domeniul public	65
3.1. Considerații teoretice cu privire la existența drepturilor reale administrative	65
3.2. Despre compatibilitatea și obligativitatea constituirii drepturilor reale administrative	68
3.3. Regimul juridic al dreptului de administrare	71
3.3.1. Calificarea de „drept real de natură administrativă” și problemele legate de aceasta. Trăsături	71

3.3.2. Conținutul și limitele dreptului de administrare	76
3.3.3. Apărarea în instanță a dreptului de administrare	79
3.4. Despre servituțiile convenționale stabilite asupra domeniului public și alte limite legale ale acestuia	83
3.4.1. Regimul juridic al servituțiilor propriu-zise constituite asupra unui bun domenal	83
3.4.2. Despre limitele legale ale dreptului de proprietate publică	86
3.5. Dreptul de concesiune	93
3.6. Dreptul de folosință gratuită	105
3.7. Dreptul de închiriere	109
3.8. Există dezmembrăminte administrative perpetue? Despre constituționalitatea drepturilor Academiei Române asupra unor bunuri proprietate publică	114
Secțiunea a 4-a. Leșirea bunurilor din domeniul public	115
§1. Pieirea materială a bunului domenal	116
§2. Dezafectarea	117
§3. Desființarea titlului care stă la baza domenalității publice	119
Secțiunea a 5-a. Delimitarea domeniului public	121
§1. Despre grănițuirea dependențelor domeniiale și caracterele acesteia	121
§2. Delimitarea domeniului public național de cel județean și local. Câteva observații pe marginea procedurii de inventariere	124
Capitolul al IV-lea. Protecția domeniului public	127
Secțiunea 1. Protecția penală și contravențională a domeniului public	128
§1. Protecția penală a domeniului public	128
§2. Protecția contravențională a domeniului public	129
Secțiunea a 2-a. Protecția civilă a domeniului public	130
§1. Inalienabilitatea	131
1.1. Fundamentul inalienabilității	131

1.2. Efectele inalienabilității	132
1.3. Sancțiunea încălcării principiului inalienabilității	134
§2. Imprescriptibilitatea	135
2.1. Domeniul de aplicare a imprescriptibilității	135
2.2. Imprescriptibilitatea domeniului și acțiunile posesorii	136
§3. Insesizabilitatea	138
Capitolul al V-lea. Compunerea domeniului public.	
Regimuri domeniiale speciale	138
<i>Secțiunea 1. Domeniul public natural</i>	<i>139</i>
§1. Domeniul public maritim	140
§2. Domeniul public fluvial și al apelor interioare	142
§3. Domeniul public al subsolului	144
§4. Domeniul public aerian	147
§5. Domeniul public hertzian	147
§6. Domeniul public agricol și silvic	148
§7. Domeniul public al ariilor naturale protejate	153
<i>Secțiunea a 2-a. Domeniul public artificial</i>	<i>154</i>
§1. Domeniul public rutier	154
§2. Domeniul public feroviar	157
§3. Domeniul public cultural	158
§4. Domeniul public spitalier (sanitar)	162
§5. Domeniul public militar și al frontierei de stat	164
§6. Domeniul public funerar	165
§7. Domeniul public al rețelelor de transport	167
§8. Domeniul public al activității de meteorologie	169
§9. Domeniul public mobilier	171
9.1. Existența și consistența domeniului mobilier	171
9.2. Raporturile domeniului public mobilier cu dispozițiile art. 937 alin. (1) C. civ.	172
Capitolul al VI-lea. Utilizarea domeniului public	172
<i>Secțiunea 1. Principii</i>	<i>172</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Utilizarea domeniului public de către serviciile publice</i>	<i>173</i>

<i>Secțiunea a 3-a. Utilizarea domeniului public de către public</i>	175
§1. Utilizări colective	175
1.1. Forme	176
1.2. Principii care guvernează utilizările colective	176
1.2.1. Libertatea utilizării	176
1.2.2. Gratuitatea utilizărilor	177
1.2.3. Egalitatea utilizatorilor	178
§2. Utilizări privative	179
2.1. Noțiuni introductive	179
2.2. Definiție și caractere	179
2.3. Clasificare. Importanță practică	181
2.4. Utilizări privative întemeiate pe un act unilateral. Particularități	182
2.5. Utilizări privative întemeiate pe un contract. Particularități	184
2.5.1. Generalități	184
2.5.2. Încheierea contractelor administrative	185
2.5.3. Drepturile și obligațiile părților	186
2.5.4. Cauzele de încetare a contractelor administrative	187

PARTEA A II-A. DOMENIUL PRIVAT AL STATULUI ȘI AL UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE.

ELEMENTE PENTRU O TEORIE	189
---------------------------------	------------

Capitolul I. Definiție și alcătuire	190
--	------------

Capitolul al II-lea. Intrarea bunurilor în domeniul privat	192
---	------------

<i>Secțiunea 1. Modalități specifice de dobândire a bunurilor proprietate privată</i>	193
§1. Succesiunile vacante și bunurile fără stăpân	193
§2. Accesiunea imobiliară naturală asupra insulelor și prundișurilor	196
§3. Dezafectarea bunurilor proprietate publică. Trecerea unui bun din domeniul privat al unui titular de proprietate publică în domeniul privat al altuia, prin act administrativ	197

§4. Exercițarea anumitor drepturi de preemțiune	199
§5. Confiscarea penală sau contravențională	201
§6. Achizițiile publice	202
§7. Tezaurul	203
§8. Actul administrativ al titularului dreptului de proprietate privată	204
<i>Secțiunea a 2-a. Formalități speciale necesare pentru dobândirea proprietății prin mijloace comune</i>	205
§1. Intrarea bunurilor în proprietatea privată a statului	205
1.1. Actele cu titlu gratuit	205
1.2. Actele cu titlu oneros	207
§2. Intrarea bunurilor în proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale	207
Capitolul al III-lea. Înstrăinarea dependențelor domeniului privat	209
<i>Secțiunea 1. Forme interzise de înstrăinare a domeniului privat</i>	210
§1. Înstrăinările cu titlu gratuit	210
§2. Înstrăinările forțate	211
<i>Secțiunea a 2-a. Formalități speciale necesare la înstrăinarea bunurilor proprietate privată</i>	214
<i>Secțiunea a 3-a. Înstrăinări obligatorii</i>	216
<i>Secțiunea a 4-a. Inalienabilitatea anumitor dependențe ale domeniului privat</i>	217
<i>Secțiunea a 5-a. Distrugerea fizică a bunului – mod specific de pierdere a dreptului de proprietate privată</i>	218
Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al gestiunii domeniului privat	219
<i>Secțiunea 1. Autoritățile însărcinate cu gestiunea domeniului privat</i>	219
<i>Secțiunea a 2-a. Reguli exorbitante ale gestiunii domeniului privat</i>	220

Capitolul al V-lea. Utilizarea domeniului privat	222
<i>Secțiunea 1. Utilizarea de către persoanele publice</i>	223
<i>Secțiunea a 2-a. Utilizarea dependențelor domeniului privat de către funcționari</i>	223
<i>Secțiunea a 3-a. Bunurile proprietate privată pot fi utilizate efectiv și de particulari</i>	224
§1. Concesiunea bunurilor proprietate privată	226
§2. Darea bunurilor din domeniul privat în folosință gratuită a anumitor persoane juridice	228
Capitolul al VI-lea. Contenciosul domeniului privat	229
<i>Secțiunea 1. Principiul la nivel teoretic</i>	229
<i>Secțiunea a 2-a. Capriciile legiuitorului</i>	230
Capitolul al VII-lea. Concluzii	233
 PARTEA A III-A. EXPROPRIEREA PENTRU CAUZĂ DE UTILITATE PUBLICĂ	 237
Capitolul I. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică. Noțiune	237
<i>Secțiunea 1. Definiție. Principii</i>	237
<i>Secțiunea a 2-a. Scurt istoric</i>	239
<i>Secțiunea a 3-a. Sediul materiei</i>	244
<i>Secțiunea a 4-a. Comparație cu alte moduri exorbitante de dobândire a proprietății de către colectivitățile publice</i>	247
§1. Exproprierea și rechiziția	247
§2. Exproprierea și preemțiunea	249
§3. Exproprierea și naționalizarea	250
§4. Exproprierea și confiscarea	251
<i>Secțiunea a 5-a. Protagoniștii exproprierii</i>	252
§1. Expropriatorul	252
§2. Autoritățile competente să declare utilitatea publică	253
§3. Beneficiarii exproprierii	255
§4. Persoanele expropriate	255

<i>Secțiunea a 6-a. Obiectul exproprierii</i>	256
§1. Precizări introductive	256
§2. Natura bunurilor supuse exproprierii	256
2.1. Expropriere totală – expropriere parțială	257
2.2. Drepturile reale obiect al exproprierii	258
2.3. Pot forma obiectul exproprierii imobilele prin destinație?	261
§3. Apartenența imobilelor expropriabile	261
<i>Secțiunea a 7-a. Scopul exproprierii: utilitatea publică</i>	266
§1. Posibile definiții ale utilității publice	266
§2. Controlul jurisdicțional al utilității publice	273
Capitolul al II-lea. Procedura exproprierii	274
<i>Secțiunea 1. Aspecte introductive</i>	274
<i>Secțiunea a 2-a. Procedura specială reglementată de Legea nr. 255/2010</i>	277
§1. Aprobarea indicatorilor tehnico-economici	277
§2. Consemnarea sumei individuale și afișarea listei imobilelor ce urmează a fi expropriate (art. 7-8 din lege)	283
§3. Transferul dreptului de proprietate	288
§4. Finalizarea formalităților aferente procedurii de expropriere	293
§5. Câteva repere ale procedurii judiciare de stabilire a unei despăgubiri juste	293
5.1. Principiile generale de stabilire a despăgubirilor	294
5.2. Părțile în litigiile având ca obiect stabilirea despăgubirilor	297
5.3. Obiectul și termenul de sesizare a instanței în procedura reglementată de art. 22 din Legea nr. 255/2010	302
5.4. Modalitatea de stabilire a valorii imobilului expropriat	307
5.5. Elementele despăgubirii	317
5.6. Defalcarea despăgubirii între diferitele persoane îndreptățite	320

5.7. Soluțiile pe care le poate pronunța instanța învățătură cu o cerere de stabilire a despăgubirii și căile de atac _____	321
Capitolul al III-lea. Efectele exproprierii _____	321
<i>Secțiunea 1. Efectele generale _____</i>	<i>322</i>
§1. Transferul proprietății bunului expropriat și punerea în posesie _____	322
1.1. Despre constituționalitatea art. 9 alin. (4) din Legea nr. 255/2010 _____	323
1.2. Despre transferul proprietății în situația exproprierii _____	324
1.3. Despre intrarea expropriatorului în posesia imobilului expropriat și corelația acestui moment cu celelalte două: transferul proprietății și plata despăgubirilor _____	326
§2. Stingerea drepturilor reale principale (dezmembrămintele proprietății private) _____	327
2.1. Servituțile _____	327
2.2. Celelalte drepturi reale: uzufructul, uzul, abitația, superficia _____	330
§3. „Strămutarea” drepturilor reale accesorii _____	331
§4. Stingerea drepturilor personale _____	334
§5. Despăgubirea _____	336
<i>Secțiunea a 2-a. Efectele particulare: situația în care cauza de utilitate publică nu se realizează _____</i>	<i>337</i>
§1. Dreptul prioritar la închiriere _____	338
§2. Dreptul de retrocedare _____	340
2.1. Momentul începerii lucrărilor de utilitate publică _____	340
2.2. Mai există termenul de un an în situația exproprierilor întemeiate pe prevederile Legii nr. 255/2010? Momentul de la care poate fi invocat dreptul de retrocedare _____	342
2.3. Titularul dreptului la retrocedare _____	344
2.4. Natura juridică și termenul în care poate fi exercitat dreptul de retrocedare _____	345

2.5. Efectele juridice ale exercitării dreptului de retrocedare	347
2.6. Raporturile dreptului de preemțiune cu prevederile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 33/1994	347
§3. Dreptul de preemțiune	348
3.1. Deosebirea dintre acest drept și cel de retrocedare	349
3.2. Procedura exercitării dreptului prioritar la cumpărare	350
3.3. Sancțiunea care lovește actul juridic încheiat cu încălcarea dreptului de preemțiune	352
§4. Despre situațiile în care expropriatorul nu finalizează procedura de expropriere începută în temeiul Legii nr. 255/2010 și remediile procedurale aflate la îndemâna expropriatului	354
INDEX	363
BIBLIOGRAFIE	367