

DOMENIUL PUBLIC AL STATULUI ȘI AL UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Prof. univ dr. Vasilica NEGRUȚ
Universitatea „Danubius” din Galați

Abstract: *The public domain includes all goods that represent the subject of the state's public property or of the territorial-administrative units, goods, which according to the law or by their nature or destination are the public usage or interest. The assets of the public domain are inalienable (can not be alienated; they can be given only in administration, lease or concession, according to the law), undetectable (can not be submitted to the forced execution and they can not represent real guaranties) and indefeasible (can not be acquired by other people through acquisitive prescription or through the effect of the good faith possession over the movable goods).*

1. Considerații generale

Pentru funcționarea continuă și regulată a serviciilor publice, administrația publică are nevoie de o serie de bunuri mobile și imobile, care fac parte din patrimoniul statului sau al colectivităților locale.

În general, patrimoniul este definit ca totalitatea drepturilor și obligațiilor patrimoniale aparținând unei persoane fizice sau juridice.

În ceea ce privește conceptul de proprietate, acesta dă expresie accesului suprem al omului, luat individual sau în colectivitate, la însușirile bunurilor naturale sau create prin activitatea umană.

Regimul proprietății este diversificat nu numai în funcție de natura bunurilor ca obiect al apropierii, ci și de scopul și modul utilizării bunurilor, precum și de calitatea titularilor lor.

Regimul juridic al proprietății este conceput în conformitate cu realitatea social-economică și juridică nouă. Astfel, instituția proprietății este întâlnită uneori în sfera dreptului civil, alteori în cea a dreptului administrativ ori la granița dintre ele. Însă, proprietatea este, în esență, o instituție constituțională.

Regimul juridic al proprietății este dat de Constituția României, care consacră proprietatea publică și privată.¹ Din punctul de vedere al tehnicii juridice, legiuitorul constituant determină titularul proprietății publice - statul sau unitățile administrativ-teritoriale - stabilind bunurile care fac obiectul exclusiv al proprietății publice.²

Proprietatea privată este menționată, mai întâi, în art.44 din Constituție, ca un drept fundamental al omului, garantat și ocrotit de lege.

Proprietatea publică este o proprietate administrativă, cu un regim de drept public, pe când proprietatea privată este o proprietate cu un regim de drept civil.

Constituția nu definește proprietatea privată, dar aceasta reiese pe cale de consecință: ceea ce nu este proprietate publică, înseamnă că este proprietate privată³, în afara acelor „alte bunuri stabilite de lege”, cum se încheie alin. (3) al art. 136 din Constituție, care sunt tot proprietate publică.

Proprietatea privată este împărțită în proprietatea privată a cetățenilor - persoane fizice, luate individual sau persoane juridice, când aceștia sunt organizați, pe baza legii, în colectivități - și proprietate privată a unor colectivități publice - statul și unitățile administrativ-teritoriale.

¹ Art. 136 alin. (1) din Constituție.

² Art. 136 alin. (2) din Constituție.

³ Filipescu, I., *Domeniul public și privat al statului și unităților administrativ teritoriale*, Revista Dreptul, nr. 5-6, 1994, pp. 75-82.

În concluzie, proprietatea poate fi publică sau privată, poate face parte din domeniul public sau din domeniul privat, iar fiecare dintre acestea poate fi de interes național sau de interes local.

Noțiunea de domeniu își are originea în cuvântul latin „*dominium*”, care înseamnă stăpânire, proprietate.

De menționat că noțiunile de proprietate publică și de domeniu public, respectiv de proprietate privată și de domeniu privat nu sunt sinonime. Proprietatea este o instituție juridică, iar domeniul reprezintă o totalitate de bunuri care fac obiectul proprietății.⁴

De asemenea, trebuie reținut că sfera patrimoniului este mult mai largă decât cea a domeniului public, ea cuprinzând și domeniul privat, precum și drepturile și obligațiile cu caracter patrimonial.⁵

Se poate spune că relația dintre domeniu și patrimoniu este una ce desemnează domeniul ca fiind elementul constitutiv principal al patrimoniului.

2. Domeniul public

Prevederile Constituției, ale Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată,⁶ ale Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia⁷ stabilesc conceptul actual de domeniu public, cui aparține proprietatea publică, bunurile care fac parte din domeniul public, precum și caracteristicile acestuia.

Domeniul public cuprinde totalitatea bunurilor care constituie obiectul dreptului de proprietate publică al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, bunuri care, potrivit legii ori prin natura sau destinația lor, sunt de uz sau interes public.

Sunt bunuri de uz public bunurile de folosință generală, adică acele bunuri care pot fi folosite în același timp de toți membrii societății (drumurile și parcurile publice ș.a.).

Bunurile de interes public sunt bunurile destinate funcționării serviciilor publice (instalații, echipamente ș.a.) sau cele care, prin importanța social - economică, valoarea culturală sau istorică (colecțiile de artă, muzeele ș. a.) fac parte din averea națională și servesc intereselor generale ale societății sau ale colectivităților locale.⁸

Legea nr. 213/1998, prin dispozițiile art. 3 stabilește, în mod generic, sfera bunurilor proprietate publică.

Astfel, domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute în art. 136 alin. (3) din Constituție⁹, din cele stabilite în anexa¹⁰ care face parte integrantă din Legea nr. 213/1998 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.

După cum reiese din prevederile art. 136 alin. (2) din Constituție, subiectele dreptului de proprietate publică sunt statul sau unitățile administrativ-teritoriale.

3. Regimul juridic al bunurilor domeniului public

Regimul juridic al bunurilor domeniului public a fost definit în literatura de specialitate ca un ansamblu de reguli aplicabile bunurilor aparținând domeniului public al statului sau unităților administrativ-teritoriale, pe de o parte, iar pe de altă parte, raporturile juridice ce se stabilesc între titularii dreptului de proprietate și terțe persoane cu privire la bunurile respective.

Regimul juridic al bunurilor din domeniul public este precizat de prevederile Legii nr. 213/1998, în art. 11. Astfel, bunurile din domeniul public sunt inalienabile (nu pot fi înstrăinate; ele

⁴ Bălan, Emil, *Domeniul administrativ*, București, Editura Lumina Lex, 1998, p. 13.

⁵ A se vedea prevederile art. 119 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală.

⁶ Legea nr. 18/1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 37/20.02.1991, republicată în Monitorul Oficial nr. 1/05.01.1998, modificată și completată.

⁷ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 488/1998, modificată și completată.

⁸ Nicolae, Marian, *Considerații asupra Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia*, Revista Dreptul, nr. 6/1999, p. 8.

⁹ Art. 136 alin. (3) din Constituție are următorul cuprins: „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, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice”.

¹⁰ Bunurile enumerate în anexă au caracter exemplificativ.

pot fi date numai în administrare, concesionate sau închiriate, în condițiile legii), insesizabile (nu pot fi supuse executării silite și asupra lor nu se pot constitui garanții reale) și imprescriptibile (nu pot fi dobândite de alte persoane prin uzucapiune sau prin efectul posesiei de bună credință asupra bunurilor mobile).

Acele juridice încheiate cu încălcarea prevederilor legii referitoare la regimul juridic al bunurilor din domeniul public sunt lovite de nulitate absolută.

Conținutul dreptului de proprietate publică este stabilit prin dispozițiile art. 2 din Legea nr. 213/1998, în sensul că statul sau unitățile administrativ-teritoriale exercită posesia, folosința și dispoziția asupra bunurilor care alcătuiesc domeniul public în limitele și în condițiile legii.

4. Moduri de dobândire a dreptului de proprietate publică

Potrivit legii, dreptul de proprietate publică se dobândește prin următoarele moduri¹¹:

- a) pe cale naturală, înțelegând prin aceasta accesiunea mobilă și imobilă¹²;
- b) prin achiziții publice efectuate în condițiile legii;
- c) prin expropriere pentru cauză de utilitate publică¹³;
- d) prin acte de donație sau legate acceptate de Guvern, de consiliul județean sau de consiliul local, după caz, dacă bunul în cauză intră în domeniul public;
- e) prin trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, pentru cauză de utilitate publică.
- f) prin alte moduri prevăzute de lege.

a) Calea naturală

Legea nu face vreo altă precizare cu privire la acest mod de dobândire a dreptului de proprietate publică. În doctrină a fost exprimată părerea că această modalitate se referă la bogățiile de orice fel care se vor forma în mod natural pe teritoriul sau în subsolul țării, prin procese fizico-chimice.¹⁴

Totodată, poate fi avută în vedere și accesiunea imobilă naturală realizată prin aluviune, avulsione etc.

b) Achiziții publice efectuate în condițiile legii

Achizițiile publice efectuate de către stat sau de către o colectivitate locală trebuie să se supună regulilor care să asigure transparența și să permită manifestarea concurenței în mod loial.

Potrivit prevederilor Ordonanței de urgență nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii¹⁵, principiile care stau la baza contractului de achiziție publică sunt: nediscriminarea; tratamentul egal; recunoașterea reciprocă; transparența; proporționalitatea; eficiența utilizării fondurilor; asumarea răspunderii.

Contractul de achiziție publică este contractul care include și categoria contractului sectorial, cu titlu oneros, încheiat în scris între una sau mai multe autorități contractante, pe de o parte și unul sau mai mulți operatori economici, pe de altă parte, având ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii.

Procedurile de atribuire, prevede actul normativ amintit, sunt etapele ce trebuie parcurse de autoritatea contractantă și de către candidați/ofertanți pentru ca acordul părților privind angajarea în contractul public să fie considerat valabil.

Conform prevederilor art.18 din Ordonanța de urgență nr. 34/2006 procedurile de atribuire sunt:licitația deschisă; licația restrânsă; dialogul competitiv; negocierea; cererea de oferte; concursul de soluții.

¹¹ Art.7 din Legea nr. 213/1998.

¹² A se vedea, pentru detalii, Pop, Liviu, *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*, București, Editura Lumina Lex, 2001, pp. 215-228.

¹³ Prin expropriere se înțelege trecerea forțată în proprietatea publică, prin hotărâre judecătorească, a unor imobile aflate în proprietate privată, cu o justă și prealabilă despăgubire, în temeiul unei cauze de utilitate publică.

¹⁴ Bălan, Emil, *Dreptul administrativ al bunurilor*, București, Editura C. H. Beck, 2007 p. 81.

¹⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418/15.05.2006, aprobată prin Legea nr. 337/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 625/20.07.2006.

c) Exproprierea pentru cauză de utilitate publică

Sistemul nostru constituțional recunoaște posibilitatea titularului domeniului public de a folosi procedee de transmitere forțată a proprietății bunurilor, care presupun constrângerea particularului de a ceda bunul său în numele unui interes general.¹⁶

Exproprierea reprezintă o excepție de la caracterul inviolabil al dreptului de proprietate privată prevăzut de art. 136 alin. (5) din Constituție.

După cum se arată în literatura de specialitate, noțiunea exproprierii are două sensuri fundamentale: instituție juridică de drept public și operațiune juridică.¹⁷ Astfel, exproprierea a fost definită ca „o instituție juridică de drept public ce constă în achiziția forțată cu titlu oneros, pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii și sub control judiciar, a unor bunuri imobile proprietate privată.”¹⁸

În cel de al doilea sens, exproprierea este o acțiune juridică în a cărei structură complexă intră acte juridice și fapte juridice în sens restrâns (acte materiale) de drept public și de drept privat, operațiune care are ca efecte principale trecerea forțată a unui bun imobil din proprietate privată în proprietate publică, în vederea executării unor lucrări de utilitate publică, precum și plata unor despăgubiri.

Cât privește conținutul operațiunii juridice a exproprierii, s-a pus accentul când pe ideea actului de putere publică, când pe ideea hotărârii judecătorești ca temei al trecerii bunului imobil din proprietate privată în proprietate publică.¹⁹

Caracterul complex al exproprierii ca acțiune juridică împiedică reducerea acestei operațiuni doar la unul dintre actele juridice componente, cum ar fi actul legislativ sau administrativ, după caz, de declarare a utilității publice, sau hotărârea judecătorească prin care se decide exproprierea. De asemenea, nu pot fi ignorate efectele juridice de drept privat, cum ar fi stingerea dreptului de proprietate privată și nașterea dreptului de creanță având ca obiect despăgubirea și nici actul juridic al plății despăgubirii, ca act juridic de drept civil.²⁰

Ținând seama de aceste considerații, se poate afirma că exproprierea este un izvor complex de raporturi juridice concrete. Caracterul complex al acestui izvor este determinat de reunirea în structura sa a mai multor acte și fapte juridice în sens restrâns. Ca urmare, exproprierea nu poate fi redusă la ideea unui contract forțat, la care voința expropriatorului este înlocuită prin voința instanței de judecată. Efecte juridice ale exproprierii se produc nu numai ca urmare a unui asemenea contract forțat, ci ca urmare a acțiunii conjugate a tuturor actelor și faptelor juridice integrate în structura exproprierii. În acest fel se justifică de ce exproprierea nu se mai poate finaliza ori de câte ori unul dintre actele juridice care intră în structura acestei operațiuni juridice este desființat într-una dintre etapele procedurii exproprierii.

În concluzie, regimul juridic al exproprierii este determinat de următoarele principii: exproprierea este un procedeu de achiziție forțată a bunurilor imobile necesare pentru executarea unor lucrări de interes public; ea poate fi hotărâtă numai pentru o cauză de utilitate publică; exproprierea se realizează numai conform unei proceduri speciale și numai după o dreaptă și prealabilă despăgubire, stabilită prin hotărâre judecătorească.²¹

Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică stabilește o procedură complexă care se derulează pe parcursul a două faze distincte, prima administrativă, iar a doua judiciară.²²

Se cuvine menționat faptul că părțile interesate pot conveni atât asupra cuantumului dreptului de proprietate, cât și asupra cuantumului și naturii despăgubirii, cu respectarea condițiilor legale de

¹⁶ Bălan, Emil, *op. cit.*, 2007, p. 82.

¹⁷ Chelaru, E., *Curs de drept civil. Drepturile reale principale*, București, Editura All Beck, 2000, p. 26.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ A se vedea, în acest sens, Dumitrache, B., Băiaș, Fl., Nicolae, M., *Regimul juridic al imobilelor preluate abuziv. Legea nr. 10/2001 comentată și adnotată*, vol I, ediția a II-a, Editura Rosetti, București, 2002, p. 20; Bîrsan, C., *Drept civil. Drepturile reale principale*, București, Editura All Beck, 2001, p. 61.

²⁰ În sensul că plata este un act juridic de drept civil, respectiv o convenție. A se vedea C. Stătescu, C. Bîrsan, *Tratat de drept civil. Teoria generală a obligațiilor*, Editura Academiei, 1981, p. 310.

²¹ Giurgiu, Liviu, *Domeniul public*, București, Editura Tehnică, 1997, Seria *Repere juridice*, p. 113.

²² Băiaș, F., Dumitrache, B., *Discuții pe marginea Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică*, Revista Dreptul nr. 4/1995, p. 21.

fond, de formă și de publicitate, fără a se mai declanșa procedura de expropriere (art. 4 din Legea nr. 33/1994).

Natura juridică a acestei convenții este aceea a unui contract de tranzacție extrajudiciar, ce preîntâmpină procedura judiciară contencioasă reglementată în capitolul IV al Legii nr. 33/1994, ceea ce duce la concluzia că îi sunt pe deplin aplicabile art. 1704 – 1717 din Codul civil referitoare la contractul de tranzacție.

Utilitatea publică se declară de către Guvern pentru lucrări de interes național și de consiliile județene sau cel al municipiului București, pentru lucrările de interes local. Pentru orice alte lucrări decât cele menționate în art. 6, precum și în cazul exproprierii unor imobile sau localități din categoria celor prevăzute la art.7 alin. (4), utilitatea publică se declară în fiecare caz în parte, prin lege.

Declarația de utilitate publică este precedată de efectuarea unor cercetări prealabile care vor stabili dacă există elemente care să justifice interesul național sau local, avantajele economico-sociale, ecologice sau de orice altă natură care susțin necesitatea lucrărilor și nu pot să fie realizate pe alte căi decât prin expropriere, precum și încadrarea în planurile de urbanism și de amenajare a teritoriului, aprobate potrivit legii.

Declarația de utilitate publică este un act administrativ în temeiul căruia o anumită lucrare dobândește caracterul special de lucrare în interesul general, supusă regimului juridic special al exproprierii pentru utilitate publică.²³

După cum se arată în literatura de specialitate, declarația de utilitate publică, odată adusă la cunoștința publicului, întrunește toate elementele unui act administrativ, condiție care declanșează procedura exproprierii.²⁴

În jurisprudență s-a statuat că actul își păstrează acest caracter chiar dacă îmbracă forma de lege, iar declarațiile care emană de la consiliile locale și județene constituie veritabile acte administrative de autoritate, supuse controlului judiciar exercitat în baza Legii contenciosului administrativ.²⁵

Instanța de contencios administrativ examinează doar legalitatea declarației de utilitate publică și nu oportunitatea actului, care este lăsată la aprecierea exclusivă a autorităților administrative.

Capitolul III din Legea nr. 33/1994 este consacrat măsurilor premergătoare exproprierii, care se iau de exproprietari, precum și de comisii special constituite.

În înțelesul legii, au calitatea de exproprietari statul, prin organismele desemnate de Guvern, pentru lucrările de interes național și județene, municipiile, orașele și comunele pentru lucrările de interes local.

În legătură cu propunerile de expropriere, proprietarii și titularii altor drepturi reale asupra imobilelor în cauză pot face întâmpinare în termen de 45 de zile de la data notificării. Soluționarea acestor întâmpinări se realizează de către comisiile prevăzute la art. 15. Din modul de constituire a comisiilor, dar și din competențele cu care sunt investite, rezultă că aceste organisme trebuie considerate adevărate autorități administrativ-jurisdicționale, iar actele acestora sunt susceptibile de control judecătoresc conform Legii contenciosului administrativ.²⁶

În conformitate cu dispozițiile art. 21 din lege, soluționarea cererilor de expropriere este de competența tribunalului județean sau cel al municipiului București în raza căruia este situat imobilul propus pentru expropriere.

Rolul tribunalului constă în a verifica dacă sunt îndeplinite toate cerințele legale pentru expropriere, precum și în stabilirea cuantumului despăgubirilor cuvenite proprietarilor sau, după caz, posesorilor, altor titulari de drepturi reale sau oricăror persoane cunoscute care pot justifica un interes legitim asupra imobilelor propuse a fi expropriate.

Hotărârea judecătorească de expropriere se poate înfățișa fie ca o hotărâre de expedient, respectiv o hotărâre definitivă, prin care se ia act de înțelegerea intervenită între părți, atât cu privire la expropriere, cât și cu privire la despăgubire, fie ca o hotărâre prin care se soluționează litigiul dintre

²³ L. Giurgiu, *op. cit.*, p. 190.

²⁴ *Idem.*

²⁵ A se vedea: Decizia nr. 17/1931 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secțiunea III; Decizia nr. 287/1935 a Curții de Apel București, Secțiunea IV, citate după Tarangul, E. D., *Tratat de drept administrativ român*, Editura, *Glasul Bucovinei*, Cernăuți, 1944, p. 377.

²⁶ Giurgiu, Liviu, *op. cit.*, p. 119.

părți. În acest ultim caz, instanța de judecată se poate pronunța cu privire la expropriere și la despăgubire sau, dacă părțile s-au înțeles asupra exproprierii, numai în legătură cu despăgubirea.

Hotărârea judecătorească prin care se pune capăt litigiului este supusă căilor de atac prevăzute de lege, respectiv apelului și recursului (art. 23 alin. (2), teza finală).

Efectul principal al exproprierii constă în faptul că în temeiul hotărârii judecătorești de expropriere, definitivă și irevocabilă, imobilul trece în proprietatea expropriatorului, liber de orice sarcini. Totodată, se sting toate drepturile reale derivate din dreptul de proprietate (uzufruct, abitație, suprafață, servitute).

d) Acte de donație sau legate acceptate în condițiile legii

După cum se arată în literatura de specialitate, donația este un contract unilateral, esențialmente gratuit, translativ de proprietate, solemn și în principiu irevocabil, iar legatul reprezintă un act juridic cuprins într-un testament, prin care testatorul desemnează una sau mai multe persoane care la decesul său vor primi întregul patrimoniu, o fracțiune de patrimoniu sau anumite bunuri lăsate de către cujus.

Dobândirea dreptului de proprietate publică prin acte de donație sau legate se realizează, în condițiile legii, prin hotărâre de guvern, sau, după caz, de consiliul județean ori local, dacă bunul în cauză intră în domeniul public. Acceptarea donațiilor făcute statului se realizează pe baza aprobării Guvernului. Potrivit prevederilor Legii nr. 215/2001, donațiile și legatele cu sarcini în favoarea consiliilor județene și locale pot fi acceptate numai prin hotărârea consiliului respectiv, aprobată cu votul majorității consilierilor în funcție.

e) Trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, pentru cauză de utilitate publică

Potrivit prevederilor art. 8 și 9 din Legea nr. 213/1998, trecerea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ – teritoriale în domeniul public al acestora se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local. Legea mai precizează că hotărârea de trecere a bunurilor poate fi atacată la instanța de contencios administrativ competentă, în a cărei rază teritorială se află bunul.

De menționat că trecerea în domeniul public a unor bunuri din patrimoniul societăților comerciale, la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar, se poate face numai cu plată și cu acordul adunării generale a acționarilor societății comerciale respective.²⁷ În lipsa acordului menționat, bunurile societății comerciale respective pot fi trecute în domeniul public numai prin procedura exproprierii pentru cauză de utilitate publică și după o justă și prealabilă despăgubire.

f) Alte moduri prevăzute de lege

Dintre aceste moduri de dobândire a dreptului de proprietate publică menționăm:

- contracte civile și comerciale, cum ar fi vânzarea și schimbul, când sunt făcute pentru utilitate publică;

Pentru schimbul de proprietate este necesar ca operațiunea să fie supusă aprobării prealabile a statului sau colectivității locale printr-un act de putere.

- accesiunea imobiliară artificială și accesiunea mobilă (art. 488 și urm. C. civ.), descoperirea unei comori aparținând tezaurului național etc.;

- darea în plată, prevăzută de Codul de procedură fiscală la art.164. Potrivit acestor norme, în tot cursul executării silite asupra bunurilor imobile ale debitorului persoană juridică, inclusiv în perioada în care poate avea loc reluarea procedurii de valorificare, creanțele fiscale administrate de Ministerul Finanțelor Publice și cele ale bugetelor locale pot fi stinse, la cererea debitorului, cu acordul creditorului fiscal, prin trecerea în proprietate publică a statului sau, după caz, a unității administrativ-teritoriale, a bunurilor imobile supuse executării silite.

²⁷ A se vedea Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată.

5. Administrarea bunurilor domeniului public

Situațiile de administrare directă, de către stat sau unitățile administrativ-teritoriale a bunurilor domeniului public sunt în practică destul de rare.

Legea prevede darea în administrare a acestor bunuri regiilor autonome, prefecturilor, autorităților administrației publice centrale și locale sau altor autorități publice de interes național, județean sau local.

Bunurile din domeniul public pot fi date în administrare prin acte administrative cu caracter individual, respectiv hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz.

Potrivit legii, titularul dreptului de administrare poate să posedă, să folosească bunul și să dispună de acesta, în condițiile actului prin care bunul i s-a dat în administrare.

În litigiile privitoare la dreptul de administrare, titularul acestui drept va sta în instanță în nume propriu. În litigiile referitoare la dreptul de proprietate asupra bunului, titularul dreptului de administrare are obligația să arate instanței cine este titularul dreptului de proprietate, potrivit Codului de procedură civilă.

Titularul dreptului de administrare răspunde, în condițiile legii, pentru prejudiciile cauzate ca urmare a neîndeplinirii acestei obligații (art. 12 alin. (7) din Legea nr. 213/1998). Totodată, neîndeplinirea acestei obligații poate atrage revocarea dreptului de administrare.

În litigiile referitoare la bunurile din domeniul public, statul este reprezentat de Ministerul Finanțelor, iar unitățile administrativ-teritoriale sunt reprezentate de către consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București sau de consiliile locale, care dau mandat scris, în fiecare caz, președintelui consiliului județean sau primarului. Acesta poate desemna un alt funcționar de stat sau un avocat care să-l reprezinte în fața instanței (art. 12 alin. (5) din Legea nr. 213/1998).

Cu privire la natura juridică a dreptului de administrare, în literatura de specialitate nu s-a conturat un punct de vedere unitar.

Astfel, opiniile oscilează de la natura de drept real divizat din dreptul de proprietate publică, până la cea de simplă competență de gospodărire și gestionare a bunurilor domeniului public. Caracterele juridice ale dreptului de proprietate publică (inalienabilitatea, imprescriptibilitatea și insesizabilitatea) sunt și caracterele dreptului de administrare.

Dreptul de administrare, ca orice drept real, are un caracter absolut, fiind opozabil *erga omnes*. O particularitate a acestui drept se referă la inopozabilitatea față de titularul dreptului de proprietate publică - statul sau unitatea administrativ-teritorială. Astfel, indiferent de modalitatea constituirii, el poate fi revocat printr-un act simetric actului inițial. Dreptul de administrare va putea fi revocat numai dacă titularul său nu-și exercită drepturile și nu-și execută obligațiile născute din actul de transmitere.

6. Concesionarea bunurilor domeniului public

Regimul juridic al concesiunilor este reglementat de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică.²⁸

Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică este un contract administrativ încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, numită concedent, transmite pentru o perioadă determinată, unei persoane, numită concesionar, care acționează pe riscul și răspunderea sa, dreptul și obligația de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevențe.

Au calitatea de concedent, în numele statului, ministerele sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, pentru bunurile proprietate publică a statului, iar în numele județului, orașului sau comunei, consiliul județean, consiliul local sau instituțiile publice de interes local pentru bunurile proprietate publică a județului, orașului sau comunei.

Poate avea calitatea de concesionar orice persoană fizică sau juridică, română sau străină.

²⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 569 din 30.06.2006, aprobată prin Legea nr. 22/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 35/18.01.2007

Contractul de concesiune se încheie în conformitate cu legea română, indiferent de naționalitatea sau de cetățenia concesionarului, pe o durată care nu va putea depăși 49 de ani, începând de la data semnării lui.

Contractul de concesiune poate fi prelungit pentru o perioadă egală cu cel mult jumătate din durata sa inițială, prin simplul acord de voință al părților.

Concesionarul datorează, în schimbul dreptului de ocupare temporară a unei porțiuni determinate din domeniul public, o sumă de bani numită redevență, care se face venit la bugetul statului sau la bugetele locale, după caz.

Inițiativa concesionării o poate avea concedentul sau ca urmare a unei propuneri însușite de acesta.

Propunerea de concesionare trebuie să fie fundamentată din punct de vedere economic, financiar, social și de mediu.

Concesionarea unui bun aparținând domeniului public se poate realiza prin licitație publică sau prin negociere directă.

Procedura de licitație se poate desfășura numai dacă în urma publicării anunțului de licitație²⁹ au fost depuse cel puțin 3 oferte valabile.

Dacă în urma publicării anunțului de licitație nu au fost depuse cel puțin 3 oferte valabile, concedentul este obligat să anuleze procedura și să organizeze o nouă licitație (art. 25 alin. (2) din Ordonanța de urgență nr. 54/2006).

Procedura de negociere directă este aplicabilă în cazul în care după repetarea procedurii de licitație (conform prevederilor art. 25 alin. (2)), nu au fost depuse cel puțin 3 oferte valabile.

Contractele de concesiune a terenurilor din domeniul public vor trebui înregistrate de către concesionar în registrele de publicitate imobiliară sau în Cartea funciară, pentru a fi opozabile terților.

Încetarea contractului de concesiune poate avea loc în următoarele situații:

a) la expirarea duratei stabilite în contractul de concesiune; b) în cazul în care interesul național sau local o impune, prin denunțarea unilaterală de către concedent, cu plata unei despăgubiri juste și prealabile în sarcina concedentului; c) în cazul nerespectării obligațiilor contractuale de către concesionar, prin reziliere de către concedent, cu plata unei despăgubiri în sarcina concesionarului; d) în cazul nerespectării obligațiilor contractuale de către concedent, prin reziliere de către concesionar, cu plata de despăgubiri în sarcina concedentului; e) la dispariția dintr-o cauză de forță majoră a bunului concesionat sau în cazul imposibilității obiective a concesionarului de a-l exploata, prin renunțare, fără plata unei despăgubiri.

La încetarea concesiunii, concesionarul are obligația de a preda concedentului bunul concesionat, liber de orice sarcini.

Soluționarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, închirierea, executarea, modificarea și încetarea contractului de concesiune, precum și a celor privind acordarea de despăgubiri se realizează potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Bibliografie:

1. Bălan, Emil, *Domeniul administrativ*, București, Editura Lumina Lex, 1998;
2. Bălan, Emil, *Dreptul administrativ al bunurilor*, București, Editura C. H. Beck, 2007;
3. Bîrsan, C., *Drept civil. Drepturile reale principale*, București, Editura All Beck, 2001;
4. Chelaru, E., *Curs de drept civil. Drepturile reale principale*, București, Editura All Beck, 2000;
5. Dumitrache, B., Baias, Fl., Nicolae, M., *Regimul juridic al imobilelor preluate abuziv. Legea nr. 10/2001 comentată și adnotată*, vol I, ediția a II-a, Editura Rosetti, București, 2002;
6. Giurgiu, Liviu, *Domeniul public*, București, Editura Tehnică, 1997;
7. Pop, Liviu, *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*, București, Editura Lumina Lex, 2001.

²⁹ Anunțul de licitație se publică de către concedent în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, într-un cotidian de circulație națională și într-unul de circulație locală, cu cel puțin 20 de zile calendaristice înainte de data limită pentru depunerea ofertelor.