

Prof. univ. dr. Corneliu Bîrsan

Doctor Honoris Causa al Universității Paris 1 Panthéon-Sorbonne,
al Universității de Vest din Timișoara și al Universității „Dunărea de Jos” din Galați

Profesor emerit la Facultatea de Drept a Universității din București

Profesor la Facultatea de Drept a Universității „Nicolae Titulescu” din București

Judecător la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în perioada 1998-2013

Membru corespondent al Academiei Române

Drept civil. Drepturile reale principale

Ediția a 4-a, revizuită și actualizată

Editura
Hamangiu
2020

Cuprins

Capitolul I. Patrimoniul. Noțiune. Caractere juridice. Funcții	1
<i>Secțiunea 1. Noțiunea de patrimoniu</i>	1
<i>Secțiunea a 2-a. Caracterele juridice ale patrimoniului</i>	9
<i>Secțiunea a 3-a. Funcțiile patrimoniului</i>	18
Capitolul al II-lea. Drepturile reale și drepturile de creanță. Categoriile intermediare. Clasificarea drepturilor reale	25
<i>Secțiunea 1. Drepturile reale și drepturile de creanță</i>	25
<i>Secțiunea a 2-a. Categoriile juridice intermediare</i>	30
<i>Secțiunea a 3-a. Clasificarea drepturilor reale</i>	33
Capitolul al III-lea. Dreptul de proprietate. Definiție. Caractere juridice. Conținut. Condiții generale de exercitare	37
<i>Secțiunea 1. Definiția dreptului de proprietate</i>	37
<i>Secțiunea a 2-a. Conținutul juridic al dreptului de proprietate</i>	47
<i>Secțiunea a 3-a. Caracterele juridice ale dreptului de proprietate</i>	52
Capitolul al IV-lea. Dreptul de proprietate privată	57
<i>Secțiunea 1. Noțiuni generale. Definiție</i>	57
<i>Secțiunea a 2-a. Subiectele dreptului de proprietate privată</i>	59
§1. Persoanele fizice ca subiecte ale dreptului de proprietate privată; obiectele acestui drept	59
§2. Persoanele juridice de drept privat	62
§3. Statul și unitățile sale administrativ-teritoriale ca subiecte ale dreptului de proprietate privată	66
<i>Secțiunea a 3-a. Conținutul și limitele dreptului de proprietate privată</i>	69
§1. Considerații generale	69
§2. Limitele exercitării dreptului de proprietate privată	71
2.1. Reglementare. Precizări prealabile. Clasificări	71
2.2. Limitele materiale ale exercițiului dreptului de proprietate privată	75
2.3. Limitele juridice ale exercițiului dreptului de proprietate privată	80
2.3.1. Considerații generale. Clasificări	80
2.3.2. Limitele legale	81

2.3.3. Limitele convenționale _____	101
2.3.4. Limitele judiciare _____	108
2.3.5. Alte limite ale exercițiului dreptului de proprietate privată ____	110
<i>Secțiunea a 4-a. Regimul juridic al unor categorii de bunuri proprietate privată _____</i>	<i>114</i>
§1. Considerații generale _____	114
§2. Regimul juridic al realizării și al desființării construcțiilor _____	115
§3. Dobândirea de locuințe și alte spații în proprietate privată _____	118
§4. Circulația juridică a construcțiilor _____	125
§5. Regimul folosinței terenurilor pentru producția agricolă și silvică. Organizarea și amenajarea teritoriului agricol _____	128
§6. Circulația juridică a terenurilor _____	131
§7. Regimul juridic al bunurilor din patrimoniul cultural național _____	143
§8. Limitări temporare sau definitive ale folosinței unor bunuri în situații speciale. Rechiziția unor bunuri _____	149
<i>Secțiunea a 5-a. Stingerea dreptului de proprietate privată. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică _____</i>	<i>150</i>
§1. Principii generale _____	150
§2. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică _____	152
<i>Secțiunea a 6-a. Abuzul de drept în materia dreptului de proprietate privată _____</i>	<i>168</i>
Capitolul al V-lea. Dreptul de proprietate publică _____	177
<i>Secțiunea 1. Considerații generale. Reglementare _____</i>	<i>177</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Definiția dreptului de proprietate publică. Subiectele, conținutul și obiectul său _____</i>	<i>180</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Caracterele juridice ale dreptului de proprietate publică și limitele exercitării sale _____</i>	<i>198</i>
§1. Caractere juridice _____	198
§2. Limitele exercitării dreptului de proprietate publică _____	202
<i>Secțiunea a 4-a. Exercițarea dreptului de proprietate publică _____</i>	<i>204</i>
§1. Precizări preliminare _____	204
§2. Dreptul de administrare _____	207
§3. Concesionarea bunurilor proprietate publică _____	213
§4. Închirierea bunurilor proprietate publică _____	222
§5. Darea în folosință cu titlu gratuit a unor bunuri proprietate publică _____	224
<i>Secțiunea a 5-a. Încetarea dreptului de proprietate publică _____</i>	<i>226</i>

Capitolul al VI-lea. Modalitățile juridice ale dreptului de proprietate	229
<i>Secțiunea 1. Noțiuni generale. Enumerare</i>	229
<i>Secțiunea a 2-a. Proprietatea comună pe cote-părți</i>	232
§1. Considerații generale	232
§2. Coproprietatea obișnuită	235
§3. Coproprietatea forțată	250
<i>Secțiunea a 3-a. Proprietatea comună în devălmășie</i>	270
<i>Secțiunea a 4-a. Încetarea proprietății comune</i>	272
<i>Secțiunea a 5-a. Comparație între proprietatea comună pe cote-părți și proprietatea comună în devălmășie</i>	278
<i>Secțiunea a 6-a. Proprietatea periodică</i>	279
Capitolul al VII-lea. Dezmembrămintele dreptului de proprietate	287
<i>Secțiunea 1. Considerații generale</i>	287
<i>Secțiunea a 2-a. Dreptul de superficie</i>	289
§1. Dreptul de superficie în sistemul anterior intrării în vigoare a noului Cod civil	289
§2. Dreptul de superficie în noul Cod civil	294
<i>Secțiunea a 3-a. Dreptul de uzufruct</i>	303
§1. Definiție. Caractere juridice. Constituire. Obiect	303
§2. Drepturile și obligațiile uzufructuarului și ale nudului proprietar	309
2.1. Drepturile uzufructuarului	309
2.2. Drepturile nudului proprietar	312
2.3. Obligațiile uzufructuarului	313
2.4. Obligațiile nudului proprietar	317
2.5. Drepturile și obligațiile uzufructuarului și ale nudului proprietar în unele situații speciale	318
§3. Stingerea uzufructului	322
<i>Secțiunea a 4-a. Dreptul de uz și dreptul de abitație</i>	325
<i>Secțiunea a 5-a. Dreptul de servitute</i>	329
§1. Considerații generale	329
§2. Clasificarea servituților	331
§3. Constituirea servituților	333
§4. Exercițarea servituților. Drepturile și obligațiile proprietarilor	334
§5. Stingerea servituților	337

Capitolul al VIII-lea. Apărarea dreptului de proprietate și a celorlalte drepturi reale principale	341
<i>Secțiunea 1. Considerații generale</i>	341
<i>Secțiunea a 2-a. Acțiunea în revendicare întemeiată pe dreptul de proprietate privată</i>	343
§1. Definiție. Caracterizare generală	343
§2. Categoriile ale acțiunii în revendicare	351
<i>Secțiunea a 3-a. Regimul juridic comun al acțiunii în revendicare</i>	352
§1. Precizări prealabile	352
§2. Acțiunea în revendicare imobiliară	352
§3. Acțiunea în revendicare mobilă	363
§4. Efectele acțiunii în revendicare	364
<i>Secțiunea a 4-a. Alte acțiuni reale de apărare a dreptului de proprietate privată și a dezmembrămintelor sale</i>	369
§1. Acțiunea negatorie	369
§2. Acțiunile confesorii	370
§3. Acțiunea în grănițuire	372
<i>Secțiunea a 5-a. Acțiunea în revendicare a dreptului de proprietate publică și a drepturilor reale corespunzătoare proprietății publice</i>	376
§1. Acțiunea în revendicare a dreptului de proprietate publică	376
§2. Acțiunea în revendicare a drepturilor reale corespunzătoare dreptului de proprietate publică	378
Capitolul al IX-lea. Posesia	381
<i>Secțiunea 1. Noțiuni generale</i>	381
<i>Secțiunea a 2-a. Dobândirea și pierderea posesiei</i>	386
§1. Dobândirea posesiei	386
§2. Pierderea posesiei	388
<i>Secțiunea a 3-a. Viciile posesiei</i>	389
§1. Considerații generale	389
§2. Discontinuitatea posesiei	391
§3. Violența	392
§4. Clandestinitatea	392
§5. Precaritatea	393
<i>Secțiunea a 4-a. Efectele posesiei</i>	396
§1. Considerații generale	396
§2. Posesia creează o prezumție de proprietate	397
§3. Protejarea posesiei prin acțiunile posesorii	398

Capitolul al X-lea. Modurile de dobândire a drepturilor reale principale	401
<i>Secțiunea 1. Considerații generale</i>	401
<i>Secțiunea a 2-a. Accesiunea ca mod de dobândire a drepturilor reale</i>	405
§1. Considerații generale	405
§2. Accesiunea imobiliară naturală	407
§3. Accesiunea imobiliară artificială	412
3.1. Accesiunea imobiliară artificială în fostul Cod civil	412
3.2. Accesiunea imobiliară artificială în noul Cod civil	417
3.2.1. Principii generale	417
3.2.2. Realizarea de lucrări cu materialele altei persoane	422
3.2.3. Realizarea de lucrări autonome cu caracter durabil asupra imobilului aparținând altei persoane	423
3.2.4. Realizarea de lucrări adăugate cu caracter durabil asupra imobilului aparținând altei persoane	426
3.2.5. Înțelesul unor termeni și dispoziții legale speciale privitoare la accesiunea imobiliară artificială	429
§4. Accesiunea mobilă	436
<i>Secțiunea a 3-a. Uzucapiunea (prescripția achizitivă) ca mod de dobândire a drepturilor reale</i>	437
§1. Considerații generale	437
§2. Uzucapiunea în sistemul fostului Cod civil de la 1864	443
2.1. Felurile uzucapiunii	443
2.2. Modul de calcul al termenului uzucapiunii	447
2.3. Efectele uzucapiunii	453
2.4. Uzucapiunea în regimul de carte funciară reglementat de Decretul-lege nr. 115/1938	454
§3. Uzucapiunea în noul Cod civil	457
3.1. Uzucapiunea imobiliară extratabulară	457
3.2. Uzucapiunea imobiliară tabulară	460
3.3. Dispoziții comune aplicabile uzucapiunii imobiliare extratabulare și celei tabulare	462
3.4. Uzucapiunea bunurilor mobile	465
<i>Secțiunea a 4-a. Dobândirea proprietății bunurilor mobile prin posesia de bună-credință</i>	467
§1. Considerații generale	467
§2. Condițiile dobândirii dreptului de proprietate asupra bunurilor mobile prin posesia de bună-credință	471

§3. Situația dobândirii bunului mobil pierdut ori furat _____	475
§4. Probleme privitoare la aplicarea art. 937 C. civ. _____	477
<i>Secțiunea a 5-a. Dobândirea proprietății fructelor de către posesorul de bună-credință</i> _____	480
§1. Considerații generale _____	480
§2. Condițiile și justificarea dobândirii fructelor de către posesorul de bună-credință. Situația posesorului de rea-credință _____	482
<i>Secțiunea a 6-a. Ocupațiunea, tradițiunea și hotărârea judecătorească</i> _____	488
§1. Ocupațiunea _____	488
§2. Tradițiunea (predarea materială) ca mod de dobândire a drepturilor reale _____	491
§3. Hotărârea judecătorească, mod de dobândire a drepturilor reale _____	492
Capitolul al XI-lea. Publicitatea dobândirii drepturilor reale imobiliare _____	495
<i>Secțiunea 1. Considerații generale</i> _____	495
<i>Secțiunea a 2-a. Problema sistemelor de publicitate imobiliară</i> _____	496
§1. Sistemul de publicitate imobiliară al transcripțiilor și înscripțiilor _____	502
§2. Sistemul de publicitate bazat pe cartea funciară _____	503
<i>Secțiunea a 3-a. Publicitatea imobiliară în sistemul Legii nr. 7/1996</i> _____	505
<i>Secțiunea a 4-a. Publicitatea imobiliară în sistemul noului Cod civil</i> _____	524
§1. Considerații generale _____	524
§2. Înscrierea drepturilor tabulare _____	526
§3. Notarea unor drepturi, fapte și raporturi juridice în cartea funciară _____	534
§4. Rectificarea înscrierilor de carte funciară _____	536
Index _____	541

181. Subiectele dreptului de proprietate publică și obiectul acestui drept.

Din dispozițiile constituționale și ale altor acte normative care interesează materia, din prevederile art. 858 C. civ., cât și din definiția pe care am dat-o dreptului de proprietate publică rezultă că subiectele acestui drept sunt *statul – asupra bunurilor din domeniul public de interes național – și unitățile administrativ-teritoriale* (comuna, orașul, municipiul, județul) – *asupra bunurilor din domeniul public de interes local*. Niciun alt subiect de drept public sau de drept privat nu poate fi titular al dreptului de proprietate asupra bunurilor din domeniul public. Este o idee care trebuie subliniată spre a se evita orice confuzie. Împrejurarea că persoane juridice de drept public primesc, în administrare, bunuri din domeniul public sau că altor persoane juridice le sunt concesionate asemenea bunuri nu trebuie să ne ducă la o altă concluzie^[1].

Cu privire la dispozițiile constituționale aplicabile noțiunii de obiect al dreptului de proprietate publică, sunt de reținut anumite deosebiri^[2] între prevederile cuprinse în Constituția din anul 1991 și forma ei revizuită în anul 2003. Astfel, art. 135 alin. (4) din Constituția originală prevedea că „Bogățiile de orice natură ale subsolului, căile de comunicație, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil și acelea ce pot fi folosite în interes public, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice”. În prezent, urmare a modificării și revizuirii constituționale din anul 2003, art. 136 alin. (3) din Constituție dispune că „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”.

Se poate observa că noul text constituțional include în categoria bunurilor ce fac obiect exclusiv al proprietății publice numai bogățiile de interes public ale subsolului, iar nu bogățiile de orice natură ale subsolului, cum prevedea fostul art. 135 alin. (4) din Constituția originală. De asemenea, potrivit noii prevederi constituționale în materie, numai apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, constituie obiect exclusiv al proprietății publice, spre deosebire de reglementarea anterioară, care includea în această categorie de proprietate toate apele cu potențial energetic valorificabil și acelea ce puteau fi folosite în interes public, iar căile de comunicații nu mai sunt enumerate printre bunurile ce pot face obiect exclusiv al proprietății publice.

Deosebirile constituționale evocate nu sunt întâmplătoare; noile prevederi reflectă concepția mai largă a constituantului român privitoare la dezvoltarea proprietății private, nu a celei publice. Într-adevăr, este de conceput trecerea unor căi de comunicație în proprietate privată, după cum pot forma obiect al acestei

[1] În sens contrar, a se vedea J. MANOLIU, GH. DURAC, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. Fundației „Chemarea”, Iași, 1994, p. 48-49.

[2] Cu privire la aceste deosebiri, a se vedea și E. CHELARU, *op. cit.*, ed. a 5-a (2019), p. 93-94; privitor la interpretarea dispozițiilor art. 136 alin. (3) din Constituție, a se vedea V. STOICA, *op. cit.*, vol. I, p. 417-419.

proprietăți orice bogății ale subsolului *ce nu sunt de interes public* ori apele cu potențial energetic valorificabil de interes local sau cele care nu prezintă un asemenea interes.

Este rațiunea pentru care, credem noi, determinând obiectul exclusiv al dreptului de proprietate publică, art. 859 alin. (1) C. civ. reia *in terminis* dispozițiile art. 136 alin. (3) din Constituție.

În orice caz, *bunurile ce formează exclusiv obiect al proprietății publice* sunt, în primul rând, cele enumerate de dispozițiile art. 136 alin. (3) din Constituția revizuită și de art. 859 alin. (1) C. civ., la care pot fi adăugate, *prin lege organică*, alte categorii de bunuri. De altfel, potrivit art. 73 alin. (3) din Constituție, printre alte multiple domenii de reglementare ale legii organice, este cuprins și „regimul general al proprietății și al moștenirii” [lit. m) din acest text]. De asemenea, deși textul constituțional nu prevede aceasta în mod expres, bunurile enumerate de art. 136 alin. (3) din Constituție pot forma numai obiectul dreptului de proprietate publică *a statului*, nu și al dreptului de proprietate publică ce are ca titular *unitățile administrativ-teritoriale*. Acestea din urmă pot fi titulare ale dreptului de proprietate publică numai asupra acelor bunuri în privința cărora, în temeiul unei legi organice, li se recunoaște calitatea de proprietar^[1]. Aceste subiecte de drept dobândesc, la rândul lor, *un drept real propriu de administrare sau de concesiune* asupra bunurilor astfel permise, care nu se confundă cu dreptul de proprietate, ci reprezintă *o modalitate specifică de exercitare a dreptului de proprietate publică*, în condițiile art. 866 și urm. C. civ.

De asemenea, este de reținut că, potrivit art. 286 alin. (1) C. adm., *domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele stabilite în anexele nr. 2-4 ale Codului administrativ și din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz ori de interes public și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin unul dintre modurile prevăzute de lege*.

182. Bunurile care formează obiectul proprietății publice. Prin aplicarea criteriului amintit mai sus, anume natura bunurilor sau destinația acestora stabilită de lege, precum și prin raportare la dispozițiile constituționale, ale noului Cod civil și ale altor legi în materie, putem determina *bunurile* asupra cărora subiectele dreptului de proprietate publică exercită acest drept.

Din acest punct de vedere, am văzut că, în mod sintetic, folosind aceleași criterii, art. 286 alin. (1) C. adm., evocat mai sus, determină cuprinsul domeniului public al statului și al unităților administrativ-teritoriale. Mergând mai departe, alin. (2), (3) și (4) ale art. 286 enumeră prin anexe la acest act normativ, cu titlu exemplificativ, dar extrem de cuprinzător, liste de bunuri care fac parte din domeniul public al statului (anexa nr. 2), al județului (anexa nr. 3) și al comunei, al orașului sau al municipiului (anexa nr. 4)^[2].

[1] A se vedea E. CHELARU, *op. cit.*, ed. a 5-a (2019), p. 94; V. STOICA, *op. cit.*, vol. I, p. 419.

[2] A se vedea anexele nr. 2, 3 și 4 la O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

Însă, oricât de cuprinzătoare ar fi enumerarea făcută prin listele acestor anexe, ea rămâne exemplificativă – listele înseși privesc numai *unele bunuri* care aparțin domeniului public al entităților juridice enunțate, ceea ce înseamnă că pot face obiect al proprietății publice și alte bunuri decât acestea, declarate ca atare prin lege.

Am arătat mai sus că, la rândul său, art. 859 C. civ. determină obiectul proprietății publice, delimitând-o de domeniul privat. Am văzut că, reluând dispozițiile art. 136 alin. (3) din Constituție, art. 859 alin. (1) precizează care sunt *bunurile obiect exclusiv al proprietății publice*, respectiv bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale platoului continental, *precum și alte bunuri stabilite prin lege organică*. Cel de-al doilea alineat al aceluiași text dispune că celelalte bunuri, care aparțin statului ori unităților sale administrativ-teritoriale, fac parte, după caz, din domeniul public sau din domeniul privat al acestora, însă numai dacă au fost dobândite, la rândul lor, prin unul dintre mijloacele prevăzute de lege^[1].

182 bis. Bunurile din domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale *sunt supuse inventarierii*. Astfel, potrivit art. 288 alin. (1) C. adm., inventarul bunurilor din domeniul public al statului se întocmește și se modifică, după caz, de ministere sau de celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, atât pentru bunurile aflate în administrarea acestora, cât și pentru bunurile aflate în administrarea unităților din subordinea, coordonarea sau sub autoritatea lor, precum și de autoritățile publice autonome și *se aprobă prin hotărâre a Guvernului*; acest inventar *este supus actualizării*, în condițiile prevăzute de art. 288 alin. (2) din același cod.

De asemenea, art. 289 C. adm. dispune că toate bunurile ce aparțin unităților administrativ-teritoriale *sunt supuse inventarierii anuale*, iar autorității deliberative a acestor unități i se prezintă anual, de către autoritatea executivă, un raport asupra situației gestionării lor^[2]; inventarul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unității administrativ-teritoriale *se întocmește și se actualizează de către o comisie special constituită*, condusă de autoritatea executivă ori de către o altă persoană împuternicită să exercite atribuțiile respective, după caz; această comisie are obligația să actualizeze inventarul astfel întocmit în termen de cel mult 90 de zile de la modificarea regimului juridic al bunurilor din domeniul public al unității administrativ-teritoriale. Inventarul este atestat prin hotărârea autorității deliberative a fiecărei unități administrativ-teritoriale și trebuie să fie însoțit, *sub*

[1] Cu privire la obiectul dreptului de proprietate publică, a se vedea FL.A. BAIAS, *Comentariu la art. 859 C. civ., op. cit.* (2012), p. 878-880.

[2] Potrivit art. 106 alin. (1) C. adm., autoritățile administrației publice din comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive; art. 107 C. adm. dispune că autoritatea publică deliberativă la nivelul județului este consiliul județean, iar președintele acestuia reprezintă autoritatea executivă la nivelul județului.

sanctiunea nulității, de acte doveditoare ale dreptului de proprietate și de extrase de carte funciară în care dreptul a fost înscris.

Potrivit art. 289 alin. (7) C. adm., în cazul în care nu există acte doveditoare ale dreptului de proprietate asupra unor bunuri imobile aflate în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, aceste bunuri pot fi înscrise totuși în domeniul lor public, cu precizarea că hotărârea de atestare a inventarului amintit mai sus trebuie să fie însoțită de o declarație pe propria răspundere a secretarului general al unității administrativ-teritoriale, din care să rezulte că bunurile în cauză nu fac obiectul unor litigii privitoare la apartenența lor la domeniul public al acestor unități și că bunurile în discuție nu fac obiectul unor cereri de reconstituire a dreptului de proprietate privată sau de restituire, depuse în temeiul actelor normative cu caracter reparatoriu pentru imobilele preluate în mod abuziv de statul român în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989.

Din punctul de vedere al efectelor juridice, înscrierea unui bun proprietate publică în unul dintre inventarele pe care le-am arătat *nu semnifică nicidecum dobândirea dreptului de proprietate de către stat sau de către unitatea administrativ-teritorială asupra aceluși bun*; totuși, nu se poate nega producerea unui efect juridic al acestei operațiuni, și anume *nașterea unei prezumții de apartenență a bunului respectiv la domeniul public al statului sau al unității administrativ-teritoriale*, și nu la domeniul lor privat. Așa fiind, după cum s-a arătat în literatura de specialitate, „va fi posibilă revendicarea unui bun imobil care figurează într-un asemenea inventar, cu condiția ca reclamantul să dovedească împrejurarea că bunul a fost preluat de (către) stat sau de o unitate administrativ-teritorială fără titlu valabil sau fără niciun titlu”^[1].

Tot astfel, în jurisprudența sa, instanța supremă a decis că „inclusiunea unui imobil în inventarul centralizat al bunurilor aparținând domeniului public al statului nu constituie, în sine, un titlu de proprietate în favoarea statului, valabilitatea atestării domeniului public al statului fiind condiționată de existența, ca premisă, a unui mod legal de dobândire a proprietății publice”^[2].

În sens invers, chiar dacă un bun proprietate publică a statului sau a unei unități administrativ-teritoriale nu este înscris în inventarul corespunzător, va fi posibilă calificarea sa ca aparținând domeniului public prin utilizarea unuia dintre criteriile arătate: sau însăși natura bunului, sau existența declarației legii în acest sens^[3].

183. Din cele mai sus arătate putem să tragem mai multe concluzii.

O primă concluzie este aceea că există bunuri care fac parte *exclusiv* din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, după caz. Acestea sunt bunurile prevăzute de art. 136 alin. (3) din Constituție, pentru

[1] A se vedea E. CHELARU, *op. cit.*, ed. a 5-a (2019), p. 102.

[2] A se vedea I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 561 din 7 februarie 2014, în Drep-tul nr. 2/2015, p. 196.

[3] A se vedea V. STOICA, *op. cit.*, vol. I, p. 415.

domeniul public al statului, și bunurile prevăzute ca aparținând acestuia sau unităților administrativ-teritoriale *prin legi organice*^[1].

O a doua concluzie este aceea că, în măsura în care anumite bunuri nu fac parte exclusiv din domeniul public, *ele se pot regăsi atât în cadrul acestuia, cât și în domeniul privat*, care poate avea ca titular statul sau unitățile sale administrativ-teritoriale. De asemenea, ele pot fi și în proprietate privată, aparținând oricărui alt subiect de drept, în condițiile legii.

Așa fiind, se impune și o a treia concluzie, de ordin general, în sensul că, spre a vedea în ce măsură unui bun, care nu este *exclusiv* proprietate publică și cu privire la care nu există nicio dispoziție legală prin care să fie declarat ca atare, urmează a i se aplica criteriul general în materie oferit de lege, anume acel bun să fie, prin natura lui, de uz și de utilitate publică.

Totuși, pentru ca un bun să fie în proprietate publică, mai trebuie îndeplinită o condiție, anume el să fi intrat în proprietatea statului *cu respectarea prevederilor legale privitoare la dobândirea bunului în cauză, în vigoare* la data când aceasta a avut loc. Simpla existență a unui bun în patrimoniul statului sau al unității administrativ-teritoriale, evidențiat sau nu în inventarul acestora, nu este de natură să conducă, în mod automat, la concluzia că acel bun aparține domeniului public, chiar prin aplicarea criteriilor cunoscute, cu excepția bunurilor prevăzute de art. 136 alin. (3) din Constituție, care fac *exclusiv obiectul proprietății publice*.

În aplicarea acestui principiu, cu referire la terenuri agricole, în practica judecătorească s-a decis în sensul că, în măsura în care un asemenea teren a fost preluat de stat cu nerespectarea dispozițiilor legale privitoare la modul de efectuare a schimburilor de terenuri, în vigoare la data când operațiunea juridică a avut loc, statul nu a dobândit dreptul de proprietate asupra acelui bun, ci este un simplu detentor precar, cu toate consecințele juridice care decurg din această situație^[2].

184. Delimitări față de alte noțiuni. După ce am încercat să evidențiem criteriile potrivit cărora poate fi stabilită apartenența unui bun la proprietatea publică, am dat definiția acesteia și am văzut, în principiu, concret din ce bunuri

[1] A se vedea, printre alte numeroase exemple, multe deja amintite, O.U.G. nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României (M. Of. nr. 352 din 30 iunie 2001), aprobată prin Legea nr. 243/2002 (M. Of. nr. 302 din 8 mai 2002), care, după ce în art. 4 determină fâșia de protecție a frontierei de stat, dispune, la art. 7, că aceasta face parte din domeniul public de interes național, care se administrează de către Ministerul de Interne, prin Poliția de Frontieră Română.

[2] A se vedea C.S.J., s. cont. adm., dec. nr. 232/1994, în Dreptul nr. 1/1995, p. 94. De asemenea, instanța supremă a statuat în sensul că o hotărâre de Guvern prin care se conferă posibilitatea trecerii unor bunuri din proprietatea privată a persoanelor fizice în domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale *este nulă*, întrucât hotărârea de Guvern nu poate constitui un drept de proprietate și nu delimitează proprietatea statului de proprietatea persoanelor fizice sau juridice de drept privat, ci stabilește regimul juridic diferențiat numai pentru bunurile statului; a se vedea I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 4555 din 23 noiembrie 2007, în G.V. BÎRSAN, L. CRAIU, B. GEORGESCU, *Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2007, Semestrul II*, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 214-220.

se compune ea, ni se pare util a discuta o altă problemă, anume aceea a *delimitării noțiunii de proprietate publică de alte noțiuni utilizate în legislația noastră*.

Într-adevăr, acte normative adoptate după anul 1990 în diverse materii, cum ar fi regimul juridic al pădurilor, cel al apelor, al arhivelor naționale, al protecției bunurilor din patrimoniul cultural și altele, folosesc noțiuni care ni se pare că necesită anumite precizări, prin raportare atât la criteriile de stabilire a bunurilor care pot forma obiect al proprietății publice, cât și la determinarea concretă a acestor categorii de bunuri.

Bunăoară, potrivit art. 1 din Legea Arhivelor Naționale^[1], *constituie izvoare istorice ce alcătuiesc Fondul Arhivistic Național al României* documentele create de-a lungul timpului de către organele de stat, organizațiile publice sau private economice, sociale, culturale, militare și religioase, de către persoane fizice autorizate, profesioniști care își desfășoară activitatea în baza unei legi speciale și persoane fizice.

Administrarea, supravegherea și protecția specială a documentelor care fac parte din Fondul Arhivistic Național al României se realizează de către un organism public de specialitate, *Arhivele Naționale*.

Persoanele fizice și persoanele juridice creatoare și deținătoare de documente care fac parte din Fondul Arhivistic Național al României răspund de evidența, inventarierea, selecționarea, păstrarea și folosirea acestor documente, în condițiile prevăzute de Legea Arhivelor Naționale (art. 4).

De asemenea, Codul silvic din anul 2008 dispune că totalitatea pădurilor, a terenurilor destinate împăduririi, a celor care servesc nevoilor de cultură, producție sau administrație silvică, a iazurilor, a albiilor pâraielor, a altor terenuri cu destinație forestieră și neproductive, cuprinse în amenajările silvice la data de 1 ianuarie 1990, inclusiv cu modificările de suprafață, conform operațiunilor de intrări-ieșiri efectuate în condițiile legii, *constituie, indiferent de natura dreptului de proprietate, fondul forestier național* [art. 1 alin. (1)].

Acest fond este supus *regimului silvic*, astfel cum acesta este determinat prin dispozițiile Codului silvic.

Administrarea fondului forestier proprietate publică a statului se face de Regia Națională a Pădurilor – Romsilva, *ca regie autonomă de interes național*, aflată sub autoritatea statului, prin autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură [art. 11 alin. (1) din Codul silvic], Institutul de Cercetări și Amenajări Silvice, care se reorganizează în Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Silvicultură „Marin Drăcea”, și de Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat”, prin ocolul silvic propriu constituit în condițiile legii, iar fondul forestier proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale este *administrat de ocoale silvice de regim*, care funcționează ca regii autonome de interes local, sau pe bază de contracte încheiate cu ocoalele silvice de stat din cadrul Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva (art. 12 din același cod).

Cât privește *fondul forestier proprietate privată aparținând persoanelor fizice și juridice*, Codul silvic dispune că acesta este administrat prin ocoale silvice de

[1] Legea nr. 16/1996 (republicată în M. Of. nr. 293 din 22 aprilie 2014).

regim, care funcționează similar asociațiilor și fundațiilor ori ca societăți reglementate de Legea nr. 31/1990 sau pe temeiul unor contracte încheiate cu alte ocoale silvice (art. 13)^[1].

În privința *apelor*, art. 1 alin. (2) din Legea apelor nr. 107/1996, cu modificările și completările ulterioare, dispune că acestea *fac parte din domeniul public al statului*, iar cunoașterea, protecția, punerea în valoare și utilizarea durabilă a resurselor de apă sunt acțiuni de interes general. Mai mult, în același text se precizează că apa nu este un produs comercial oarecare, ci *este un patrimoniu natural, ce trebuie protejat, tratat și apărat ca atare, fiind o resursă strategică de care depinde siguranța națională* [art. 1 alin. (1¹) din lege].

În redactarea actuală, art. 4 alin. (1) din Legea apelor dispune că resursele de apă, de suprafață și subterane *sunt monopol natural de interes strategic*, iar stabilirea regimului de folosire a resurselor de apă, *indiferent de forma de proprietate*, este un drept exclusiv al Guvernului României, exercitat prin autoritatea publică centrală din domeniul apelor, iar apele din domeniul public se dau în administrarea Regiei Autonome „Apele Române”, de către ministerul de resort [art. 4 alin. (2)]. Dacă este vorba despre căi navigabile, reglementarea navigației și a activităților conexe acestora se face de către autoritatea publică centrală din domeniul transporturilor, prin unități de profil [art. 4 alin. (3)].

De asemenea, am arătat mai sus că prin Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil se instituie *un regim juridic unitar pentru bunurile din patrimoniul cultural național mobil, ca parte a patrimoniului cultural național*, bunuri care, *indiferent de regimul de proprietate*, sunt supuse reglementărilor specifice de protejare a acestora (art. 1 din lege).

Existența Fondului Arhivistic Național, a fondului forestier național, a apelor care fac parte integrantă din domeniul public, a bunurilor mobile și imobile cuprinse în patrimoniul cultural național al României este de natură să ne conducă la concluzia că *toate asemenea bunuri fac parte din domeniul public al statului ori al unităților administrativ-teritoriale?*

Răspunsul nostru este *categoric negativ*.

Aceste fonduri sunt alcătuite – astfel cum actele normative organice în materie o arată – din *bunuri supuse unui anumit regim juridic* privitor la păstrarea, conservarea, gospodărirea și administrarea lor, *indiferent de titularul dreptului de proprietate*. *Impunerea unor asemenea obligații prin lege nu este de natură a schimba forma dreptului de proprietate privitoare la asemenea bunuri*. Ele pot fi în *proprietate publică sau privată, după criteriile pe care le-am analizat*.

Iată de ce nu credem că ar exista *un domeniu public lato sensu*, care să cuprindă toate bunurile care, proprietate publică sau privată, prin natura lor sau în temeiul unei dispoziții speciale a legii, trebuie păstrate și transmise generațiilor

[1] Precizăm că aceste denumiri ale entităților juridice enunțate sunt cele stabilite prin Legea nr. 133/2015 pentru modificarea și completarea Legii nr. 46/2008 – Codul silvic (M. Of. nr. 411 din 10 iunie 2015).

viitoare, și *un domeniu public stricto sensu*, care are ca obiect bunurile proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale^[1].

185. Delimitarea domeniului public de interes național de cel de interes local. Încă înainte de intrarea în vigoare a noului Cod civil, actele normative privitoare la domeniul public delimitau proprietatea publică a statului de cea a unităților administrativ-teritoriale. Astfel, art. 3 alin. (2) din Legea nr. 213/1998, în prezent, cu excepția art. 6, abrogată, dispunea că domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute de art. 135 alin. (4) – în prezent art. 136 alin. (3) – din Constituție, din cele stabilite prin lista anexă cuprinzând unele bunuri care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale de la pct. I, precum și din alte *bunuri de uz sau de interes public național, declarate ca atare prin lege*. Alineatele (2) și (3) ale aceluiași articol precizau că domeniul public al unităților administrativ-teritoriale se compune, dacă este vorba despre cel ce aparține județelor, din bunurile enumerate la pct. II în lista anexă la Legea nr. 213/1998 și din alte bunuri de uz sau de interes județean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național, iar domeniul public al comunelor, al orașelor și al municipiilor cuprinde bunurile prevăzute la pct. III din anexa amintită și din alte bunuri de uz sau de interes public local^[2], declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, *dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interese public național ori județean*.

De asemenea, în privința terenurilor, art. 4 alin. (2) din Legea fondului funciar nr. 18/1991 dispune că, în măsura în care acestea fac parte din domeniul public național, proprietatea asupra lor aparține statului, în regim de drept public, iar dacă fac parte din domeniul public „de interes local”, proprietatea asupra lor aparține, tot în regim de drept public, comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor.

Precizăm că numai aceste ultime reglementări din Legea fondului funciar au rămas în vigoare și în prezent, completând dispozițiile în materie ale Codului civil și ale Codului administrativ.

La rândul său, noul Cod civil dispune în art. 860 alin. (1) că bunurile proprietate publică fac parte din domeniul public național, județean sau, după caz, local. Chiar dacă prevederea amintită nu arată cine sunt titularii acestor categorii ale domeniului public, ea are a fi citită în lumina dispozițiilor art. 286 C. adm., din care reiese foarte limpede faptul că domeniul public de interes național aparține

[1] Pentru un punct de vedere contrar, a se vedea A. IORGOVAN, *op. cit.*, p. 57; L. GIURGIU, *loc. cit.*, p. 40-42; L. POP, *op. cit.*, p. 59-60.

[2] În practica supremei instanțe s-a decis că este nelegală includerea în domeniul public local a unor terenuri pentru care nu s-a justificat utilitatea publică în sensul dispozițiilor cuprinse în art. 3 alin. (3) din Legea nr. 213/1998, terenuri ce constituie obiect al unor cereri de constituire a dreptului de proprietate în baza Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, pentru care solicitanții au dovedit vocația la reconstituirea dreptului lor de proprietate pe vechiul amplasament; a se vedea I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 4016 din 15 noiembrie 2006, redată de G.V. BÎRSAN, L. SÂRBU, B. GEORGESCU, în *Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2006, Semestrul II*, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 105.

statului, cel de interes județean are ca titular înseși județele, iar domeniul public de interes local aparține comunelor, orașelor și municipiilor. Cât privește delimitarea între domeniul public național, cel județean și cel local, art. 860 alin. (2) C. civ. dispune că aceasta se face „în condițiile legii”, adică potrivit prevederilor reglementărilor cuprinse în legile organice aplicabile în materie, respectiv pentru terenuri Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, iar pentru celelalte categorii de bunuri art. 286 C. adm.

Referitor la *criteriul de determinare* între apartenența la domeniul public de interes național ori la cel de interes local, prin includerea în această ultimă categorie și a județelor, textele de lege evocate mai sus, respectiv art. 4 din Legea nr. 18/1991 și art. 286 C. adm., dispun că acesta este dat de *interesul* privitor la domeniul public în discuție: domeniul public de interes național aparține statului, cel de interes local aparține unităților administrativ-teritoriale^[1].

Așadar, este limpede că, pentru determinarea bunurilor care fac parte din domeniul public național, județean sau local, *legiuitorul utilizează criteriul interesului național ori local căruia bunurile îi sunt destinate*^[2]; aceasta, deoarece, atât potrivit art. 4 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, cât și art. 286 C. adm., pentru ca un bun să facă parte din domeniul public al statului, el trebuie să fie de interes național. Bunăoară, art. 286 alin. (2) C. adm. dispune că *domeniul public al statului* este alcătuit din bunurile prevăzute de art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele prevăzute la anexa nr. 2 a codului, precum și din alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, *sunt de uz ori de interes public național*.

Tot astfel, art. 286 alin. (3) C. adm. prevede că fac parte din domeniul public al județului bunurile arătate la anexa nr. 3 a codului, *precum și alte bunuri de uz sau de interes public județean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului județean, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public național*, iar potrivit art. 286 alin. (4), sunt cuprinse în domeniul public al comunei, al orașului sau al municipiului bunurile prevăzute la anexa nr. 4 a codului, precum și *alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public național ori județean*.

În sfârșit, diverse rațiuni de ordin social-economic pot conduce la schimbarea apartenenței unui bun ce face parte din unul dintre domeniile evocate în altul. Din acest punct de vedere, art. 860 C. civ. distinge între bunurile ce formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale *potrivit unei legi organice* și celelalte categorii de bunuri ce fac parte din domeniul public al acestor entități juridice. Astfel, bunurile din prima categorie, adică cele declarate de o lege organică bunuri proprietate exclusivă a statului ori a unităților sale administrativ-teritoriale, pot trece din domeniul public al statului în cel al entităților sale juridice teritoriale sau invers *numai printr-o modificare a legii organice*, lege care le-a declarat ca atare.

[1] În același sens, a se vedea E. CHELARU, *op. cit.*, ed. a 5-a (2019), p. 101.

[2] A se vedea și E. CHELARU, *op. cit.*, ed. a 5-a (2019), p. 101.