

**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

<b>PARTEA I. TEORIA GENERALĂ A PROPRIETĂȚII PUBLICE</b>	<b>1</b>
<b>Capitolul I. Noțiuni introductive</b>	<b>1</b>
<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
<b>Capitolul al II-lea. Criteriile de domencialitate</b>	<b>15</b>
<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 domencialitate 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>	<i>37</i>

### **Capitolul al III-lea. Circuitul administrativ și raporturile sale cu circuitul civil \_\_\_\_\_ 40**

<i>Secțiunea 1. Considerații preliminare _____</i>	<i>40</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Intrarea bunurilor în domeniul public _____</i>	<i>41</i>
§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 <i>de lege ferenda</i> _____	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>	<i>54</i>
§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
<i>Secțiunea a 4-a. Leșirea bunurilor din domeniul public _____</i>	<i>115</i>
§1. Pieirea materială a bunului domenal _____	116
§2. Dezafectarea _____	117
§3. Desființarea titlului care stă la baza domeniialității publice _____	119
<i>Secțiunea a 5-a. Delimitarea domeniului public _____</i>	<i>121</i>
§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
<b>Capitolul al IV-lea. Protecția domeniului public _____</b>	<b>127</b>
<i>Secțiunea 1. Protecția penală și contravențională a domeniului public _____</i>	<i>128</i>
§1. Protecția penală a domeniului public _____	128
§2. Protecția contravențională a domeniului public _____	129
<i>Secțiunea a 2-a. Protecția civilă a domeniului public _____</i>	<i>130</i>
§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**

##### *Secțiunea 1. Domeniul public natural \_\_\_\_\_ 139*

§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

##### *Secțiunea a 2-a. Domeniul public artificial \_\_\_\_\_ 154*

§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**

##### *Secțiunea 1. Principii \_\_\_\_\_ 172*

##### *Secțiunea a 2-a. Utilizarea domeniului public de către serviciile publice \_\_\_\_\_ 173*

<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 private	179
2.1. Noțiuni introductive	179
2.2. Definiție și caractere	179
2.3. Clasificare. Importanță practică	181
2.4. Utilizări private întemeiate pe un act unilateral. Particularități	182
2.5. Utilizări private 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.**

<b>ELEMENTE PENTRU O TEORIE</b>	<b>189</b>
<b>Capitolul I. Definiție și alcătuire</b>	<b>190</b>
<b>Capitolul al II-lea. Intrarea bunurilor în domeniul privat</b>	<b>192</b>
<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>	<i>205</i>
§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
<b>Capitolul al III-lea. Înstrăinarea dependențelor domeniului privat _____</b>	<b>209</b>
<i>Secțiunea 1. Forme interzise de înstrăinare     a domeniului privat _____</i>	<i>210</i>
§1. Înstrăinările cu titlu gratuit _____	210
§2. Înstrăinările forțate _____	211
<i>Secțiunea a 2-a. Formalități speciale necesare la     înstrăinarea bunurilor proprietate privată _____</i>	<i>214</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Înstrăinări obligatorii _____</i>	<i>216</i>
<i>Secțiunea a 4-a. Inalienabilitatea anumitor dependențe     ale domeniului privat _____</i>	<i>217</i>
<i>Secțiunea a 5-a. Distrugerea fizică a bunului – mod     specific de pierdere a dreptului de proprietate     privată _____</i>	<i>218</i>
<b>Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al gestiunii domeniului privat _____</b>	<b>219</b>
<i>Secțiunea 1. Autoritățile însărcinate cu gestiunea     domeniului privat _____</i>	<i>219</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Reguli exorbitante ale gestiunii     domeniului privat _____</i>	<i>220</i>

<b>Capitolul al V-lea. Utilizarea domeniului privat</b>	<b>222</b>
<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
<b>Capitolul al VI-lea. Contenciosul domeniului privat</b>	<b>229</b>
<i>Secțiunea 1. Principiul la nivel teoretic</i>	229
<i>Secțiunea a 2-a. Capriciile legiuitorului</i>	230
<b>Capitolul al VII-lea. Concluzii</b>	<b>233</b>

## **PARTEA A III-A. EXPROPRIEREA PENTRU CAUZĂ DE UTILITATE PUBLICĂ** \_\_\_\_\_ **237**

<b>Capitolul I. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică. Noțiune</b>	<b>237</b>
<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
<b>Capitolul al II-lea. Procedura exproprierii</b>	<b>274</b>
<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 investită cu o cerere de stabilire a despăgubirii și căile de atac _____	321
<b>Capitolul al III-lea. Efectele exproprierii _____</b>	<b>321</b>
<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
<b>INDEX _____</b>	<b>363</b>
<b>BIBLIOGRAFIE _____</b>	<b>367</b>