

**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**

## §4. Domeniul public aerian

**75.** Reglementat prin Codul aerian din 18 martie 2020<sup>[1]</sup>, acest regim domeniial este astfel conceput, încât să protejeze, ca interes public central, **siguranța zborului**. Reperetele acestui regim domeniial care se desprind din reglementarea-cadru sunt următoarele:

**a)** „bunul”<sup>[2]</sup> proprietate publică este *spațiul aerian național*, coloana de aer de deasupra teritoriului statului român. Pe lângă acesta, *aerodromurile civile* pot fi, la rândul lor, bunuri proprietate publică (art. 25 C. aerian), acestea beneficiind de *servituți aeronautice* care grevează terenurile din imediata lor apropiere (art. 84-89);

**b)** utilizarea spațiului aerian *nu este liberă*, fiind supusă unui regim de autorizare [art. 13 alin. (1) C. aerian]; aceeași reglementare însă (art. 31) instituie *principiul egalității utilizatorilor aerodromurilor civile*;

**c)** autoritățile publice cu atribuții în domeniu sunt Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor (art. 4 C. aerian), respectiv Autoritatea Aeronautică Civilă Română, înființată prin H.G. nr. 405/1993<sup>[3]</sup>;

**d)** în Codul administrativ, la Anexa nr. 2 (Lista cuprinzând bunurile care aparțin domeniului public al statului), pct. 2 menționează **spațiul aerian**.

## §5. Domeniul public hertzian

**76.** Deși, în principiu, este vorba despre aceeași coloană de aer de deasupra teritoriului României, ea este privită sub un aspect diferit: nu ca spațiu de zbor pentru aeronavele civile, ci ca mediu de propagare a undelor radio (spectrul de frecvențe radio și resursele de numerotație<sup>[4]</sup>).

---

<sup>[1]</sup> Legea nr. 21/2020 privind Codul aerian, publicată în M. Of. nr. 222 din 19 martie 2020.

<sup>[2]</sup> Aceasta este impropriu zis un bun (este motivul pentru care am folosit ghilimelele), întrucât coloana de aer, chiar dacă este un lucru, din cauza (in)consistenței sale fizice, cu greu ar putea fi conceput ca apropiabil.

<sup>[3]</sup> M. Of. nr. 207 din 27 august 1993.

<sup>[4]</sup> Potrivit art. 14 alin. (3) din O.U.G. nr. 111/2011 „Resursele de numerotație prevăzute în Planul național de numerotație și frecvențele radio sunt resurse limitate aflate în proprietatea publică a statului”.

Parcurgând prevederile O.U.G. nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice<sup>[1]</sup> și ale Legii nr. 154/2012 privind regimul infrastructurii rețelelor de comunicații electronice<sup>[2]</sup>, vom constata că elementele principale ale acestui regim domenal sunt următoarele:

a) utilizarea acestui spectru *nu este nici liberă*, fiind supusă unui *regim de autorizare*, actul administrativ prin care unui subiect de drept i se permite utilizarea fiind *licența de utilizare a frecvențelor radioelectrice* (art. 23 din O.U.G. nr. 111/2011), și *nici gratuită*, emiterea licenței fiind condiționată de plata unei *taxe* (art. 28 din O.U.G. nr. 111/2011);

b) *autoritatea publică competentă* în domeniu este Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații (ANCOM), autoritate publică autonomă care gestionează și spectrul de frecvențe radio;

c) furnizorii de rețele de comunicații electronice beneficiază de *dreptul de acces* la aceste rețele, fiind, ca natură juridică, o servitute administrativă care grevează proprietățile private din vecinătatea rețelei. Condițiile și limitele exercitării acestuia sunt reglementate de Capitolul II (art. 3-18) din Legea nr. 159/2016 privind regimul infrastructurii fizice a rețelelor de comunicații electronice, precum și pentru stabilirea unor măsuri pentru reducerea costului instalării rețelelor de comunicații electronice<sup>[3]</sup>;

d) în Codul administrativ, la Anexa nr. 2 (Lista cuprinzând bunurile care aparțin domeniului public al statului), pct. 14 și 15 menționează **rețelele de transport al energiei electrice; spectre de frecvență și rețelele de transport și de distribuție de telecomunicații.**

## §6. Domeniul public agricol și silvic

77. Reprezentând unul dintre cele mai consistente și mai complexe regimuri domeniiale, acesta constă în totalitatea bunurilor de natură finciară și forestieră care sunt afectate unei utilități publice. Complexitatea acestuia se datorează, între altele, și multitudinii de acte normative adoptate în domeniu în perioada postdecembristă: Legea

---

[1] M. Of. nr. 925 din 27 decembrie 2011.

[2] M. Of. nr. 680 din 1 octombrie 2012.

[3] M. Of. nr. 559 din 25 iulie 2016.

nr. 18/1991 a fondului funciar<sup>[1]</sup>, Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997<sup>[2]</sup>, Legea nr. 138/2004 a îmbunătățirilor funciare<sup>[3]</sup>, Legea nr. 268/2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului<sup>[4]</sup>, lege pusă în aplicare prin Normele metodologice din 6 iulie 2001<sup>[5]</sup>, Codul silvic (Legea nr. 46/2008)<sup>[6]</sup>, completat cu Metodologia din 17 februarie 2010 de achiziționare prin cumpărare, schimb sau donație de către stat, prin Regia Națională a Pădurilor – Romsilva și ceilalți administratori, a terenurilor ce pot fi incluse în fondul forestier proprietate publică a statului<sup>[7]</sup>, Legea nr. 289/2002 privind perdelele forestiere de protecție<sup>[8]</sup>. În fine, cel mai recent, Codul administrativ, la Anexa nr. 2 (Lista cuprinzând bunurile care aparțin domeniului public al statului), pct. 4 menționează: **pădurile și terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, de producție ori de administrație silvică, iazurile, albiile pâraielor, precum și terenurile neproductive incluse în amenajamentele silvice, care fac parte din fondul forestier național și nu sunt proprietate privată**. Din analiza tuturor acestor reglementări se pot desprinde următoarele concluzii esențiale:

a) art. 4 din Legea nr. 18/1991 este primul text care, după căderea regimului comunist, oferă o *primă definiție domeniului public terestru* [terenurile afectate unei utilități publice – alin. (4)], făcând, totodată, *distincția între domeniul public național și cel local* [alin. (2)]; art. 5 stabilește *principiul inalienabilității* bunurilor domeniiale, indicând, totodată, și mecanismul prin care aceste bunuri pot fi reintroduse în circuitul

---

<sup>[1]</sup> Publicată în M. Of. nr. 37 din 20 februarie 1991 și republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998. Este de observat și faptul că această lege este anterioară Constituției din 1991, motiv pentru care a constituit un soi de „drept comun” al distincției *proprietate publică - proprietate privată*, conținând prevederi care depășeau cadrul general de reglementare a terenurilor cu destinație agricolă și silvică.

<sup>[2]</sup> M. Of. nr. 8 din 12 ianuarie 2000.

<sup>[3]</sup> Republicată în M. Of. nr. 88 din 13 februarie 2009.

<sup>[4]</sup> M. Of. nr. 299 din 7 iunie 2001.

<sup>[5]</sup> M. Of. nr. 390 din 17 iulie 2001.

<sup>[6]</sup> Republicată în M. Of. nr. 611 din 12 august 2015.

<sup>[7]</sup> M. Of. nr. 135 din 1 martie 2010.

<sup>[8]</sup> Republicată în M. Of. nr. 143 din 26 februarie 2014.

civil: *dezafectarea* [alin. (2)]. Este însă de remarcat faptul că, pentru bunurile declarate formal, prin chiar textul de lege, ca aparținând domeniului public, *dezafectarea*, pentru a fi legală, nu se poate realiza decât fie consecutiv unei modificări legislative (care să scoată din domeniul public chiar categoria domeniială în cauză), fie prin transformări materiale care scot bunul respectiv din categoria domeniială căreia i-a aparținut<sup>[1]</sup>;

**b)** există *reglementări speciale* cu privire la anumite categorii de bunuri domeniiale care, în considerarea afecțiunii lor pentru cauză de utilitate publică, sunt exceptate de la (re)constituirea dreptului de proprietate: terenurile administrate de institutele și stațiunile de cercetări științifice, agricole și silvice, destinate cercetării și producerii de semințe și material săditor din categorii biologice superioare și a animalelor de rasă, precum și din administrarea Institutului pentru Testarea și Înregistrarea Soiurilor de Plante de Cultură și a centrelor sale teritoriale [art. 35 alin. (2) din Legea nr. 18/1991]; terenurile care au trecut în proprietatea statului și pe care se găsesc instalații hidrotehnice, hidroelectrice sau de hidroameliorații, pe care se desfășoară activități miniere de exploatare sau operațiuni petroliere de dezvoltare-explorare și exploatare [art. 4 alin. (1) din Legea nr. 1/2000]; terenurile folosite la data intrării în vigoare a prezentei legi de unitățile de învățământ cu profil agricol sau silvic [art. 9 alin. (1<sup>1</sup>) din Legea nr. 1/2000]; terenurile realizate pe seama îndiguirilor, desecărilor și altor lucrări de îmbunătățiri funciare, din terenurile fermelor de stat existente la data intrării în vigoare a Legii nr. 187/1945 pentru înfăptuirea reformei agrare, din cele preluate de la Domeniile Coroanei sau de la Ministerul Apărării Naționale (art. 22<sup>1</sup> din Legea nr. 1/2000); terenurile proprietate de stat, administrate de Institutul de Cercetări și Amenajări Silvice, destinate activității de cercetare [art. 24 alin. (6) din Legea nr. 1/2000];

**c)** „*Amenajările de îmbunătățiri funciare, sistemele de irigații sau desecare și drenaj și lucrările de apărare împotriva inundațiilor ori de combatere a eroziunii solului pot fi de utilitate publică, în condițiile legii*”<sup>[2]</sup>,

---

[1] De pildă, fundul unui lac de interes public poate trece în domeniul privat prin secarea naturală sau asanarea (într-un alt scop de interes public) a lacului în cauză, urmată de dispariția acestui (alt) interes public.

[2] Potrivit Anexei nr. 2 la Legea nr. 138/2004, sunt amenajări de utilitate publică aparținând domeniului public al statului următoarele:

autorizația de construire pentru realizarea și reabilitarea infrastructurii de îmbunătățiri funciare putând fi acordată într-un regim derogatoriu de la prevederile generale ale Legii nr. 50/1991 (art. 33 din Legea nr. 138/2004<sup>[1]</sup>);

**d)** și în acest domeniu există *servituți administrative*. Astfel, Agenția Națională a Îmbunătățirilor Funciare, precum și organizațiile private care funcționează în acest domeniu au o servitute de trecere subteran, de suprafață și aeriană „asupra terenurilor situate adiacent amenajărilor, proprietate publică sau proprietate privată a persoanelor fizice sau juridice situate în cadrul platourilor deservite de amenajările de îmbunătățiri funciare”, care „se exercită fără înscriere în cartea funciară și cuprinde dreptul de folosință, întreținerea, reparațiile și paza integrității respectivelor bunuri, precum și înlăturarea urmărilor unor dezastre și aplicarea de măsuri de protecție a mediului înconjurător” (art. 34 din Legea nr. 138/2004);

**e)** *fondul forestier național* (descriș la art. 1 C. silvic) aparține domeniului public al statului, respectiv unităților administrativ-teritoriale (în funcție de titularul dreptului de proprietate<sup>[2]</sup>), cu excepția fondului

---

„1. Bunurile din amenajările de irigații, formate din prize, stații de pompare de bază, inclusiv cele reversibile, stații de repompare, canale și conducte de aducțiune și distribuție a apei pentru irigații până la stațiile de pompare de punere sub presiune.

2. Bunurile din amenajările de desecare și drenaj, formate din canalele la lucrările de desecare gravitațională și cu pompare, inclusiv stațiile de pompare aferente acestora.

3. Barajele și digurile de apărare împotriva inundațiilor și lucrările de regularizare a cursurilor de apă.

4. Lucrările de combatere a eroziunii solului, cu excepția celor realizate pe terenuri care nu sunt în administrarea Agenției”.

<sup>[1]</sup> În opinia noastră, sintagma „*în condițiile legii*” nu poate avea decât semnificația „*dacă aparțin statului ori unităților administrativ-teritoriale*”, căci, de vreme ce afectarea pentru cauză de utilitate publică este stabilită, singura condiție rămasă de îndeplinit este titlul.

<sup>[2]</sup> De remarcat și faptul că distincția domeniu public local, respectiv național nu are un criteriu substanțial de distincție în cazul fondului forestier, căci cu greu s-ar putea susține că anumite păduri sunt de interes național, iar altele sunt de interes local: în realitate, distincția se face doar din punct de vedere formal, după deținătorul dreptului de proprietate: statul ori unitățile administrativ-teritoriale.

forestier care aparține proprietății private a unităților administrativ-teritoriale, prevăzut la art. 7 alin. (2) C. silvic<sup>[1]</sup>;

**f)** fondul forestier local *nu poate fi declarat* [art. 7 alin. (3) C. silvic], o hotărâre de consiliu local de trecere a unui teren cu această destinație din domeniul public în cel privat al unei comune fiind lovită de nulitate<sup>[2]</sup>;

**g)** fondul forestier național poate fi dat doar în *administrarea* Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva, a institutelor publice de cercetare sau a instituțiilor de învățământ de stat cu profil silvic, dar *nu poate fi concesionat* [art. 11 alin. (1), (1<sup>1</sup>) și (3) C. silvic];

**h)** *reducerea suprafeței fondului forestier național este interzisă* (art. 35 C. silvic<sup>[3]</sup>), cu excepția situațiilor în care există un obiectiv de interes național, declarat de utilitate publică (art. 36-37)<sup>[4]</sup>;

**i)** în concluzie, bunurile care aparțin acestui regim domeniial nu fac obiectul *exclusiv* al proprietății publice: dacă aparțin particularilor, ele sunt proprietate privată. Din păcate însă, uneori legiuitorul însuși pare a fi sursă de confuzii. Astfel, raportat la prevederile art. 4 alin. (2) din

---

<sup>[1]</sup> Această categorie de bunuri cuprinde, în realitate, un singur element: pășunile împădurite.

<sup>[2]</sup> C.A. Bacău, s. a II-a civ., de cont. adm. și fisc., dec. nr. 1441/2015, la [www.rolii.ro](http://www.rolii.ro).

<sup>[3]</sup> Cu privire la acest text, recent a fost reglementată o excepție de la regulă prin art. 1 alin. (8) și alin. (9) din Legea nr. 23/2020 privind regimul juridic al Cetăților dacice din Munții Orăștiei, care fac parte din Lista patrimoniului mondial UNESCO și unele măsuri pentru protejarea acestora (M. Of. nr. 229 din 20 martie 2020): „*Prin derogare de la prevederile art. 35-art. 37 alin. (1) din Legea nr. 46/2008 - Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare, terenurile din fondul forestier național pe amplasamentul cărora se află zona de sit (zona 1) a Cetăților dacice din Munții Orăștiei și zona de protecție (zona 2) se scot definitiv din fondul forestier național, fără plată și fără compensare. Delimitarea zonei de sit (zona 1 și 2), care se scoate din fondul forestier național, se face în funcție de perimetrele înscrise în Lista patrimoniului mondial și de perimetrele zonelor de protecție ale acestora comunicate de către Institutul Național al Patrimoniului*”. Iată deci o situație în care regulile de protecție ale unei anumite categorii de bunuri domeniiale sunt înlăturate de la aplicare de alte reguli, de asemenea de domeniialitate publică, impuse în considerarea altei categorii, mai importante, de bunuri publice.

<sup>[4]</sup> Altfel spus, un teren cu destinație silvică nu poate fi scos din fondul forestier, chiar în cazul despăduririi sale (în acest caz reîmpădurirea fiind obligatorie). Unui asemenea teren însă, care își păstrează apartenența la domeniul public, i se poate schimba afecțatiunea concretă de utilitate publică, situație în care el poate ieși din fondul forestier. Astfel, destinația silvică (forestieră) este doar una dintre multiplele destinații de utilitate publică pe care le poate avea un bun imobil aparținând statului.

Legea nr. 289/2002, „Potrivit prezentei legi, realizarea Sistemului național al perdelelor forestiere de protecție se declară de utilitate publică”.

În consecință, pentru un asemenea scop, un anumit teren poate fi expropriat. Însă, deși potrivit art. 3 din același act normativ aceste perdele<sup>[1]</sup> sunt de interes național, ele pot fi proprietate publică ori privată. Și, cum este destul de greu de acceptat că interesul național nu este public, ar trebui să acceptăm ideea existenței unor bunuri proprietate privată de interes public, proprietate care, la o privire mai atentă, este golită de conținut, căci proprietarul nu are un veritabil drept de dispoziție (dar nici de folosință asupra acestui bun);

j) strâns legat de domeniul public silvic este și *domeniul public cinegetic*, reglementat de Legea nr. 407/2006 a vânătorii și a protecției fondului cinegetic<sup>[2]</sup>. Astfel, potrivit art. 2, „*Fauna de interes cinegetic este resursă naturală regenerabilă, bun public de interes național și internațional*”. Ca bun public, el presupune două trăsături specifice: (a) utilizarea sa nu este liberă, vânătoarea putând fi practică legal doar în baza unei *autorizații*; (b) el beneficiază de așa-numitele *servituți cinegetice* asupra terenurilor proprietate privată incluse în fondurile de vânătoare [art. 4 alin. (1) și (2) din lege].

## §7. Domeniul public al ariilor naturale protejate

78. Pe lângă situația specială a Deltei Dunării, declarată ca rezervație a biosferei prin act normativ special, există și alte arii naturale care trebuie protejate în considerarea diversității biologice, a existenței unor specii rare de plante și animale, a conservării habitatelor naturale. Este motivul adoptării O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice<sup>[3]</sup>:

---

<sup>[1]</sup> Perdelele de protecție au diverse funcțiuni: de protecție a căilor de comunicații și transport împotriva înzăpezirilor, antierozional, pentru protecția digurilor și a malurilor contra curentilor, viiturilor și sloiurilor de gheață, de protecție a terenurilor agricole afectate frecvent de fenomene de secetă, pentru protecția localităților și a diverselor obiective economice și sociale (art. 6 din Legea nr. 289/2002).

<sup>[2]</sup> M. Of. nr. 944 din 22 noiembrie 2006.

<sup>[3]</sup> M. Of. nr. 442 din 29 iunie 2007.



a) ariile naturale protejate sunt *fie proprietate publică, fie proprietate privată a particularilor*; în ultima situație însă, proprietarii vor primi despăgubiri pentru suprapunerea, peste proprietățile lor, a unui regim domenal restrictiv (art. 26 din ordonanță);

b) bunurile patrimoniului *geologic și speologic*, ca bunuri naturale ale subsolului, sunt, în condițiile legii, bunuri proprietate publică a statului<sup>[1]</sup> [art. 43 alin. (1) din ordonanță];

c) *declasarea* ariilor naturale protejate poate avea loc doar dacă acestea și-au pierdut valoarea și capacitatea conservativă pentru care au fost declarate inițial (art. 56<sup>1</sup> din ordonanță);

d) Mai arătăm și faptul că ultima reglementare, în Codul administrativ, la Anexa nr. 2 (Lista cuprinzând bunurile care aparțin domeniului public al statului), pct. 6 menționează **parcurile naționale**, iar pct. 7 **rezervațiile naturale și monumentele naturii**.

## *Secțiunea a 2-a. Domeniul public artificial*

### **§1. Domeniul public rutier**

**79.** Cuprinzând totalitatea căilor terestre de comunicație și transport, domeniul public rutier reprezintă „nucleul dur” al domeniialității publice, după cum îl caracterizează frecvent doctrina franceză. Reglementat prin O.G. nr. 43/1997 privind regimul drumurilor<sup>[2]</sup>, el este caracterizat în principal prin următoarele:

a) *principala clasificare a drumurilor este aceea reglementată de art. 6-8 din ordonanță: drumuri de interes național (autostrăzi, drumuri expres, drumuri naționale «E», drumuri naționale principale, drumuri naționale secundare, drumuri pentru cicliști de interes național), județean (drumurile județene și drumurile pentru cicliști de interes județean) și local (drumuri comunale, drumuri vicinale, străzi și drumuri pentru cicliști de interes local).*

---

<sup>[1]</sup> Iată că și peșterile sunt supuse unei clasificări speciale (încadrarea într-una dintre clasele A-D). Astfel, în funcție de importanță, clasarea (ca operațiune formală de atestare a regimului domenal al unui anumit bun) nu mai este o formalitate identică pentru toate aceste bunuri, care astfel suportă diferite categorii.

<sup>[2]</sup> Republicată în M. Of. nr. 237 din 29 iunie 1998.