

**dr. Dumitru A.P. FLORESCU**  
**av. Monica ROTARU**  
**av. Mihaela OLTEANU**  
**Prim magistrat asistent – dr. Marieta SAFTA**  
**av. Andreea MARTINESCU**

**EXPROPRIEREA**  
**PENTRU CAUZĂ**  
**DE UTILITATE PUBLICĂ**

**Universul Juridic**

București

-2013-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2013, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI  
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL ULTIMEI  
COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**Exproprierea pentru cauză de utilitate publică / Dumitru**

Florescu, Monica Rotaru, Mihaela Olteanu, ... - București :

Universul Juridic, 2013

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-973-2

I. Florescu, Dumitru Andrei Petru

II. Rotaru, Monica

III. Olteanu, Mihaela

351.712.5

349.412.28

**REDACTIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0732.320.666**  
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**  
**DISTRIBUȚIE:** fax: **021.314.93.16**  
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**[www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro)**

**COMENZI ON-LINE,  
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

## Prefață

*Definirea noțiunii de expropriere a constituit una dintre preocupările autorilor de drept, dintotdeauna de când a apărut noțiunea de stat și administrarea acestuia într-o formă sau alta, dar în folosul comun, și a continuat evident și în perioada actuală.*

*În România ultimilor ani, tema este cu atât mai actuală cu cât situația economică și, pe cale de consecință și situația socială, sunt indisolubil legate de dezvoltarea infrastructurii, iar ca parte relevantă a acesteia, a rețelei de drumuri publice, de autostrăzi, șosele, etc.*

*Neclaritățile legislative de la momentul actual și implicarea într-o mare măsură a politicului în sfera administrației publice determină realizarea unei analize detaliate a principalelor probleme teoretice și practice existente în domeniul raporturilor patrimoniale ale autorităților publice și găsirea unor soluții viabile.*

*Față de cele menționate mai sus, lucrarea de față își propune să studieze „fenomenul” exproprierea pentru cauză de utilizate publică raportat la dispozițiile actelor normative în vigoare la momentul redactării și a proiectelor legislative.*

*Cercetările anterioare au fost efectuate cu privire la această temă, la etapele procedurii de expropriere, modalitățile, atribuțiile autorităților publice în materie, măsurile prealabile și premergătoare exproprierii, cât și stabilirea despăgubirilor nu au avut în vedere toate aspectele teoretice și practice ce se impun. Noțiunile și conceptele relevante în acest domeniu trebuie utilizate în așa fel încât să nu creeze confuzii sau incertitudini, ci să prezinte exact situația de care se face vorbire (expropriere bunuri proprietate publică, respectiv expropriere bunuri proprietate privată; noțiunile de rechiziție/naționalizare/expropriere etc.).*

*Deși specialiștii în domeniul dreptului au adus contribuții valoroase, apreciem că această temă nu este epuizată, din contră, actualitatea temei este justificată și de contextul legislativ aflat în continuă modificare și transformare.*

*Prin stabilirea unor principii de urmat și de respectat în cadrul procedurii de expropriere, legiuitorul a dorit asigurarea apărării proprietății private împotriva abuzului și arbitrariului administrației publice, acesta fiind unul dintre*

*motivele pentru care exproprierea a fost limitată în ceea ce privește scopul pentru care se poate face, bunurile care pot fi expropriate, autoritățile care pot face exproprieri și procedura de expropriere, însă, în practică, acest deziderat a rămas greu de atins.*

***Av. Dr. Florea Gheorghe  
Președintele Uniunii Naționale  
a Barourilor din România***

## CONSIDERAȚII PRIVIND REGIMUL PROPRIETĂȚII PUBLICE

În conformitate cu dispozițiile legale în vigoare, *proprietatea publică este definită ca fiind dreptul de proprietate ce aparține statului sau unei unități administrativ-teritoriale asupra bunurilor care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz ori de interes public, cu condiția să fie dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege (art. 858 NCC).*

Deși inițial proprietatea publică și regimul juridic al acesteia a fost reglementată în cuprinsul Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, cu modificările și completările ulterioare (Legea nr. 213/1998), o parte din dispoziții au fost preluate de Noul Cod civil (NCC), în Titlul VI denumit „*Proprietatea publică*”. Ca o consecință a acestui fapt, prin art. 89 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil<sup>1</sup> (Legea nr. 71/2011), titlul Legii nr. 213/1998 a fost modificat, având următorul cuprins: „Lege privind bunurile proprietate publică”.

Față de prevederile inițiale, noțiunea de proprietate publică pune în evidență dreptul de proprietate asupra domeniului public aparținând statului sau unei unități administrativ-teritoriale, drept ce are un regim juridic distinct de cel al dreptului de proprietate privată. Astfel, pot fi identificate subiectele de drept titulare ale dreptului de proprietate publică, respectiv statul și unitățile administrativ-teritoriale. Totodată, reluând dispozițiile din art. 1 din Legea nr. 213/1998, art. 858 NCC stabilește categoria bunurilor ce constituie obiectul dreptului de proprietate publică, respectiv bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public.

Astfel, constituie obiect exclusiv al proprietății publice bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial

---

<sup>1</sup> Publicat în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011.

energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite prin lege organică (art. 859 NCC).

Noul Cod Civil face o primă delimitare între domeniul public și domeniul privat în cuprinsul alin. (2) al art. 859, în funcție de natura bunurilor aflate în proprietatea statului și unităților administrativ-teritoriale și cărora li se aplică, după caz, regimul juridic special al dreptului de proprietate publică sau regimul de drept comun al proprietății private. Așadar, apartenența unui bun la domeniul public sau la domeniul privat se stabilește în funcție de două criterii: fie prevederile legii, fie criteriul afectării bunului la uzul public (bunurile care sunt afectate folosinței publice directe) sau la interesul public (bunurile care sunt afectate serviciilor publice)<sup>1</sup>.

Bunurile proprietate publică fac parte din domeniul public național, județean sau, după caz, local, delimitarea urmând a se face în condițiile prevăzute de art. 3 alin. (2), (3) și (4) din Legea nr. 213/1998.

Art. 860 alin. (3) NCC reglementează modalitatea de trecere a unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale și invers, astfel că bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale potrivit unei legi organice nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers decât ca urmare a modificării legii organice. În celelalte cazuri, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și invers se face în condițiile legii<sup>2</sup>.

În ceea ce privește cazurile de dobândire a bunurilor proprietate publică, preluând o parte din dispozițiile art. 7 din Legea nr. 213/1998, art. 863 NCC enumeră modalitățile de dobândire a dreptului de proprietate publică, respectiv:

- prin achiziție publică, efectuată în condițiile legii;

---

<sup>1</sup> A se vedea G. Boroi, *Drept civil. Partea generală. Persoanele*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 83.

<sup>2</sup> A se vedea *Noul Cod Civil. Note – Corelații – Explicații*, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 299 și urm.

- prin expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii;
- prin donație sau legat, acceptat în condițiile legii, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public;
- prin convenție cu titlu oneros, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dobânditorului, devine de uz ori de interes public;
- prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acesteia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia, în condițiile legii;
- prin alte moduri stabilite de lege. Și în acest caz enumerarea nu este limitativă, alin. ultim din articolul menționat prevede expres că dreptul de proprietate publică poate fi dobândit prin alte moduri stabilite de lege.

Referitor la apărarea dreptului de proprietate publică, art. 865 alin. (1) NCC instituie o obligație în sarcina titularului dreptului de proprietate, statul și unitățile administrativ teritoriale, de a apăra dreptul de proprietate publică. Titularului dreptului de proprietate publică i se recunoaște calitatea procesuală activă și pasivă pentru a putea sta în fața instanțelor de judecată, în calitate de reclamant sau de pârât, în acțiunile având ca obiect apărarea dreptului de proprietate publică. Alin. (2) al aceluiași articol stabilește două obligații în sarcina titularilor drepturilor de proprietate publică, respectiv să îl informeze pe proprietar cu privire la orice tulburare adusă dreptului de proprietate publică și să îl introducă în proces pe titularul dreptului de proprietate publică, în condițiile prevăzute de Codul de procedură civilă.

Față de cele menționate mai sus, NCC devine sediul materiei pentru reglementarea dreptului de proprietate publică și a celorlalte drepturi corespunzătoare proprietății publice și, paradoxal, NCC devine izvor de drept public<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Potrivit dispozițiilor art. 2 NCC, acesta este alcătuit dintr-un ansamblu de reguli care constituie dreptul comun pentru toate domeniile la care se referă litera sau spiritul dispozițiilor sale. Or, în cazul dreptului de proprietate privată nu putem vorbi de regim juridic de drept comun ca în cazul proprietății private.

Cu toate că dispozițiile NCC reglementează raporturile patrimoniale și pe cele nepatrimoniale dintre persoane, ca subiecte de drept civil (persoane fizice sau juridice), totuși legiuitorul a considerat oportună reglementarea proprietății publice și a regimului juridic al acesteia în cuprinsul NCC, opinie pe care nu o împărtășim pentru motivele ce le vom expune pe larg în cele ce urmează.

În primul rând considerăm că includerea prevederilor privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia în NCC s-a făcut de către legiuitor fără a ține cont de delimitările dintre normele dreptului public și normele dreptului privat, mai exact, normele dreptului public sunt cele care protejează interesul întregii societăți, pe când cele ale dreptului privat urmăresc protejarea intereselor private ale persoanelor.

În ceea ce privește raporturile juridice de drept privat, întrucât acestea exprimă interese particulare, părțile sunt situate pe poziții egale în drepturi și obligații. Egalitatea juridică a părților este atât metoda de reglementare specifică dreptului civil, cât și o trăsătură caracteristică a raportului de drept civil<sup>1</sup>.

De cealaltă parte, obiectul de reglementare al dreptului public vizează atât autoritățile administrației publice de natură statală sau autonomă local, personalul care le deservește, cât și relația dintre stat și cetățean, inclusiv relația dintre stat și unitățile administrativ-teritoriale, ca proprietare de bunuri<sup>2</sup>. Mai mult decât atât, raporturile de drept public sunt caracterizate prin aceea că întotdeauna unul dintre subiectele sale este statul sau o autoritate publică, iar părțile nu se află în poziții de titulare egale de drepturi și obligații. Forma de activitate specifică dreptului public este aceea a actului unilateral, în principiu obligatoriu și executoriu din oficiu, deoarece se bucură de prezumția de legalitate<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Gh. Beleiu, *Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil*, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 15.

<sup>2</sup> I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 11.

<sup>3</sup> E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 12.



Totodată, regula, în cadrul raporturilor juridice din sfera dreptului privat, este aceea a consensualismului constând în reglementarea dintre părți a întinderii drepturilor și obligațiilor care decurg dintr-un raport juridic. Această regulă este opusă celei a manifestării unilaterale de voință aplicabilă dreptului public<sup>1</sup>.

În al doilea rând, bunurile proprietate publică sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile, mai exact **(a)** nu pot fi înstrăinate; ele pot fi date numai în administrare sau în folosință, concesionate sau închiriate, în condițiile legii; **(b)** nu pot fi supuse executării silite și asupra lor nu se pot constitui garanții reale; **(c)** nu pot fi dobândite de către alte persoane prin uzucapiune sau prin efectul posesiei de bună-credință asupra bunurilor mobile. Prin urmare, bunurile proprietate publică nu sunt în circuitul civil și, implicit, nu pot forma obiectul de reglementare a Codului civil, deoarece acesta a fost gândit pentru bunurile supuse comerțului<sup>2</sup>, adică cele aflate în circuitul civil.

Față de prevederile art. 861 NCC, art. 11 alin. (2) din Legea nr. 213/1998 (abrogat de Legea nr. 71/2011), prevedea faptul că *actele juridice încheiate cu încălcarea prevederilor privind regimul juridic al bunurilor din domeniul public sunt lovite de nulitate absolută.*

Cât privește limitele exercitării dreptului de proprietate publică, art. 862 NCC conține o nouă dispoziție, ce nu se regăsește în Legea nr. 213/1998, potrivit căreia exercitarea dreptului de proprietate publică se face în limitele prevăzute de cod și de lege, fiind susceptibilă, astfel, de orice limitare pentru respectarea dreptului de proprietate privată, compatibilă cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile.

În acest sens, a fost exprimată opinia<sup>3</sup> că cele două forme de proprietate, publică și privată, care îmbracă regimuri juridice diferite, dreptul de proprietate publică fiind, de fapt, o excepție de la dreptul

---

<sup>1</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>2</sup> A se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 192.

<sup>3</sup> A se vedea M. Uliescu, *Dreptul de proprietate publică în configurarea Noului Cod Civil*, în *Noul Cod Civil. Comentarii*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 106.

comun, sunt în mod egal garantate și ocrotite de lege. În consecință, dreptul de proprietate publică nu este reglementat „preferențial” față de dreptul de proprietate privată.

Din considerentele expuse mai sus, considerăm că introducerea proprietății publice și a regimului juridic al acesteia în cuprinsul NCC este în măsură să creeze confuzii privind caracterul special al dreptului de proprietate publică.