

# PARTEA I

## EVOLUȚIA REGLEMENTĂRII DOMENIULUI PUBLIC ȘI A PROPRIETĂȚII PUBLICE ÎN ROMÂNIA

### Capitolul I. Reglementări constituționale și legale privind domeniul public

#### *Secțiunea 1. Proprietatea publică și domeniul public în Regulamentele Organice*

În țara noastră, regăsim termenii de *bun public*, *proprietate obștească*, *proprietatea obștei sătești*, *domeniu public*. Cele două Regulamente Organice, al Valahiei<sup>[1]</sup> și al Moldovei<sup>[2]</sup>, au meritul de a fi primele acte juridice care consacră termenul de *domeniu public* într-o accepțiune apropiată celei actuale. Astfel, în capitolul consacrat „*finanțelor*” din cele două Regulamente Organice, regăsim menționate, ca surse de venit, și *domeniile statului*. Tot aici este recunoscută ideea de *uz public*, precum și distincția între *târguri publice* și *târguri private*.

Atât în Regulamentul Organic al Valahiei, cât și în cel al Regulamentul Organic al Moldovei există dispoziții cu privire la „*drumurile de comunicație*”, care nu sunt altceva decât reguli exorbitante asupra unor „*dependințe ale domeniului public*”<sup>[3]</sup>.

În acest sens, edificator este art. 158 din Regulamentul Moldovei<sup>[4]</sup>, care prevedea că: „Siretul și Prutul, care curg de-a lungul țarei spre amiazăzi și dau în Dunăre, vor sluji spre coborârea mărfurilor și a produsurilor fără vreo dare de plata la plutirea lor. Iară cerând trebuință, după vreme, de a se curțăii și a face mai îndemânatică plutirii sau de a sa face canale de comunicație, de

---

[1] Regulamentul Organic al Valahiei a fost primul adoptat în 1831.

[2] Regulamentul Organic al Moldovei a fost adoptat în 1832.

[3] A. IORGOVAN, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 151, nota 1.

[4] P. NEGULESCU, G. ALEXIANU, *Colecțiunea vechilor legiuri administrative. Regulamentele Organice ale Valahiei și Moldovei*, vol. I, Întreprinderile Eminescu S.A. București, 1944, p. 274.

pildă, unirea Siretului cu Prutul prin râul Bahluiului, care comunicație ar fi de cel mai mare folos și pentru comerția capitalei, atunce se va orându-i o dare potrivită la intrarea sau ieșirea lor cu încărcatul, care plată va sluji atât pentru întoarcerea cheltuielilor ce se vor face sau de către Stat, sau de către vreo companie ce va primi o asămâne întreprindere, cât și pentru o potrivită despăgubire cu folosurile acelor proprietari carii au astăzi ezaturi mari și poduri pe aceste ape. Dacă stricarea lor s-ar socoti neapărată pentru unii asămite lucrări, proprietarii se vor despăgubi, și de stricăciunile ce s-ar putea pricinui pe moșiile lor cu deschiderea unui asămine canal.

Iară, apele Moldova, și Bistrița, care, dau în Siretiu vor sluji ca și mai înainte spre coborârea plutelor cu cherestea și lemn de durare fără ase zmiți ezaturile, morile și podurile ce sunt pe aceste ape.”

După cum menționează doctrina de specialitate<sup>[1]</sup>, fie și din simpla enumerare a unor capitole, rezultă că prin ele se au în vedere servicii publice și, implicit, bunuri publice.

Astfel, *Regulamentul Organic al Moldovei* are următoarea structură: Capitolul I. Pentru alegerea Domnului; Capitolul II. Organizarea și însușirile Obicinuitei Obștești Adunări; Capitolul III. Regulament de finanț; Capitolul IV. Sfatul Administrativ; Capitolul V. Reglement de comerție; Capitolul VI. Reglementul Carantinelor; Capitolul VII. Reglementul jandarmeriei; Capitolul VIII. Rânduiala judecătorească; Capitolul IX. Dispozițiile generale.

În *Regulamentul Organic al Valahiei* regăsim: Capitolul I. Pentru alegerea Domnului; Capitolul II. Pentru obicinuita obștească Adunare; Capitolul III. Finanța; Capitolul IV nu are titlu, însă este structurat pe secțiuni după cum urmează: Secțiunea 1. Pentru căderile Ministrului Trebilor din Lăuntru, Secțiunea 2. Pentru Sfatul Administrativ, Secțiunea 3. Departamentele asupra comerțului; Capitolul V. Regulament pentru carantine; Capitolul VII. Pentru căderea judecăților în Valahia și pentru întocmirea și căderile judecătorilor; Capitolul VIII. Dispoziții generale; Capitolul IX. Regulamentul ostășesc.

În capitolul despre finanțe sunt menționate și „*domenurile statului*”, în art. 67 pct. XII din Regulamentul Valahiei și art. 82 din Regulamentul Moldovei.

În conținutul art. 131 din Regulamentul Valahiei se precizează că vor trece în domeniul statului moșiile cuprinse în raialele Brăila, Giurgiu și Turnu, precum și bălțile și ostroavele „începând din malul stâng al Dunării și până în talvegul acestui râu”, „care rămân fără stăpân” după „trecerea sorocului” în care „se vor da după dreptate înapoi adevăraților proprietari”. Acest articol are în vedere suprafețe de teren „tot pământul împresurat din stânga Dunării” care au rămas fără stăpân după trecerea termenului de revendicare de cei „ce prin dăruiri și prin vrednice documentări vor dovedi drepturile lor pentru aceste averi”.

[1] A. IORGOVAN, *Tratat (...), op. cit.*, ed. a 4-a, vol. II, p. 152.

Dispozițiile art. 155 din Regulamentul Valahiei, în capitolul referitor la comerț, fac referire la ideea de „*bun public*”, dispunând că „*porturile și schelele Dunării sunt slobode fără deosebire pentru toate corabiile puterilor, care sunt în pace cu Prea Înalta Poartă*”.

Articolul 149 din Regulamentul Moldovei prevede: „Portul (limanul) Galații, precum și alte șcheli a Dunării, sânt fără nici o protimisis sau deosăbire dișchisă la toate pandierile a puterilor aflătoare în pace cu Înalta Poartă Otomană”.

Ideea de interes public apare tot în acest capitol, la art. 160 din Regulamentul Valahiei și art. 156 din Regulamentul Moldovei, unde găsim dispoziții referitoare la *bâlcuirile și târgurile publice*, dar și la modul de organizare și folosire a „târgurilor private”: „cât pentru târgurile ce să fac pe moșia vre-unui particular, acesta va alege locul cel cuviincios pentru acest sfârșit, cu chip ca nici el să cerce vreo pagubă, nici neguțătorii să fie strâmtorați, din pricina că locurile cele rânduite pentru târguri nu sunt îndestul de largi”.

Secțiunea a V-a a aceluiași capitol, intitulată „Pentru lucrarea minelor”, în art. 178-179 din Regulamentul Valahiei, respectiv „*Despre lucrarea băilor*” și în art. 165 din Regulamentul Moldovei, face referire la drumurile de comunicație și la exploatarea bogățiilor subsolului.

Regulamentele stabilesc principiul după care *proprietarul pământului putea să exploateze mina, dând statului 10% din venitul net*. Dacă proprietarul nu putea să exploateze mina în termenul de 18 luni ce i se acordă de Domn și nici nu voia să o închirieze, Domnul împreună cu Obicinuita Obștească Adunare, vor stabili mijloace pentru a lucra acele mine, dând stăpânului moșiei a 10-a parte din câștigul net și „*despăgubindu-l, după cuviință, pentru stricăciunea ce vor fi pricinuit moșiei sale*”. Pentru păcură, pietrării și „alte producturi”, care se întrebuițează de obște în principal, nu se plătea „nici o zeciuială” (art. 179 teza finală din Regulamentul Valahiei).

Unele anexe ale Regulamentelor au ca obiect regimul juridic al „*unor bunuri publice*”, cum ar fi anexa „*Despre casele obștești*” de exemplu *Casa mililor, Casa apilor* etc., conduse de epitropii care „*vor fi fără leafă*”, sau anexele despre administrația din marile orașe (planul orașului, însemnarea piețelor, a ulițelor, a bisericilor și a locurilor publice, canalizare, pavarea străzilor și a piețelor publice, curățarea aerului, înfrumusețarea orașului, aprovizionarea cu apă și cișmelele publice, iluminatul public etc.). Articolul LVI din Anexa F a Regulamentului Moldovei stabilește obligația „*luminatului*” ulițelor și a mahalalelor orașului lași cu „*lumânări de său în toate nopțile anului, afară de acelea când va fi lună plină*”, în oraș luminile se așezau la 12 stânjeni una de alta, iar în mahalale la 15 stânjeni.

Regulamentele Organice, conțin prevederi prin care se instituie fie bunuri care aparțin domeniului public, fie unele reguli care îl guvernează pe acesta. Astfel art. 158 din Regulamentul Organic al Moldovei și art. 165 din Regulamentul Organic al Valahiei confirmă pentru râul Siret, apartenența la domeniul public.

În anul 1835 se adoptă *Legea plătirii grânelor* prin care se *consacră expres noțiunea de domeniu public* și se prevede că aparțin acestuia râurile Olt, Jiul Argeș, Dâmbovița și Ialomița.

Am evocat toate aceste aspecte pentru a releva rădăcinile legislative ale noțiunilor de domeniu public și proprietate publică, elementele tradiționale ale regimului lor juridic și ale sferei care le alcătuiesc.

### ***Secțiunea a 2-a. Proprietatea publică și domeniul public în legiurile lui Cuza și în Codul civil***

O etapă distinctă în fundamentarea legislativă a conceptului de *domeniu public* este reprezentată de legiurile adoptate de domnitorul Alexandru Ioan Cuza, dintre care menționăm pe cele mai relevante pentru cercetarea noastră.

Prin *Legea nr. 1251/1863*<sup>[1]</sup> pentru secularizarea averilor mănăstirești s-a declarat că *toate averile mănăstirești din România sunt și rămân averi ale statului*, alcătuindu-se astfel domeniul privat al acestuia.

*Legea pentru organizarea consiliilor județene din 1864* prin dispozițiile art. 53 declară dependențe ale domeniului public județean:

- *toate căile de comunicație și podețele județene;*
- *orice clădire sau stabiliment public pus în sarcina județului.*

*Legea nr. 1014/1864*<sup>[2]</sup> pentru regularea proprietății rurale trece în proprietatea comunei rurale, ca bunuri ale domeniului public comunal: *„toate locurile și clădirile din cuprinsul vetrei satului (bisericile, cimitirele, casele comunale, școlile, casele și îngrăditurile făcute de comună, piețele, ulițele și locurile ocupate de magazinele publice de aprovizionare.”*

*Legea nr. 1378/1864*<sup>[3]</sup> pentru expropriațiune pentru cauză de utilitate publică a reglementat posibilitatea atât a statului, cât și a județelor ori a comunelor, de a-și mări, pe viitor, domeniul public, pe cale de expropriere, prin declararea ca bun de utilitate publică a unui teren sau a unei construcții. *Legea menționa că exproprierea, ca urmare a declarării terenului ori a construcției de utilitate publică, se făcea în schimbul unei prealabile și juste despăgubiri.*

Articolul 1 din *Legea nr. 1378/1864*, prevedea că utilitatea publică „pentru tote lucrările de interes general se declara de puterea legiuitoare; pentru acelea de interes comun a mai multor județe, de către consiliurile județene, și la neunirea lor, de către Guvernul, luând avizul Consiliului de Statu; pentru acelea de interes local al unui județ sau alu mai multor comune de către consiliul județeanu;

<sup>[1]</sup> *Legea nr. 1251/1863* pentru secularizarea averilor mănăstirești, M. Of. nr. 251 din 17.12.1863.

<sup>[2]</sup> *Legea nr. 1014/1864* pentru regularea proprietății rurale, M. Of. din 14.08.1864.

<sup>[3]</sup> *Legea nr. 1378/1864* pentru espropriație în casu de utilitate publică, M. Of. din 20.10.1864.

iar pentru lucrările de interes localu și comuna, utilitatea publică se declara de consiliul comunal”.

Constatăm similitudinea dintre soluțiile impuse de reglementări adoptate în urmă cu 150 de ani și cele actuale, în care se regăsesc bazele *principiului autonomiei locale*. Aceasta conferă, între altele, autorităților deliberative autonome dreptul de a decide cu privire la modul de valorificare a bunurilor proprietate privată sau publică a unităților administrativ-teritoriale în care au fost alese și își desfășoară activitatea.

Conform art. 2 din lege, Declarațiunea de utilitate publică se face „în urma unei cercetări. Acesta cercetare se face, în casu de interes general de administrațiune; în casu de interes județian, de consiliul județian; în casu de interes comunal, de consiliul comunal.

Cercetarea nu se va întinde de cat asupra considerațiunilor de interes general, asupra avantajelor ce infatisea o lucrare publică ore-care, a consecuințelor ce pote să aibă sub raporturile economice. Ea se va face dupe formele ce se vor statornici prin un regulament de administrațiune publică”.

În anul 1865 este adoptată Legea pentru înființarea de cheiuri pe ambele părți ale râului Dâmbovița pe toată partea dinăuntru capitalei. Articolul 1 al acestei legi prevede că „se declară de utilitate publică generală rectificarea cursului Dâmbovița”. Sintagma „utilitate publică” era folosită în accepțiunea de „*domeniu public*”<sup>[1]</sup>.

Considerăm că prin legiurile lui Cuza nu numai că se fundamentează noțiunea de domeniu public, dar se identifică și bunurile care aparțin domeniului public județean, separat de cele care constituie domeniul comunal, precum și regimul juridic al expropriațiunii pentru cauză de utilitate publică.

Codul civil din 1864 conține dispoziții referitoare la domeniul public în art. 476, art. 477, art. 478 alin. (1) după cum urmează:

Conform art. 476: „drumurile mari, drumurile mici și ulițele care sunt în sarcina statului, fluviile și râurile navigabile sau plutitoare, țărmurile, adăugirile către mal și locurile de unde s-a retras apa mării, porturile naturale sau artificiale, malurile unde trag vasele și îndeobște toate părțile din pământul României, care nu sunt proprietate particulară, sunt considerate ca dependințe ale domeniului public”.

Potrivit art. 477: „averile vacante și fără stăpâni, precum și ale persoanelor care mor fără moștenitori, sau ale căror moșteniri sunt lepădate, sunt ale domeniului public”.

Articolul 478 alin. (1): prevede că „porțile, zidurile, șanțurile, întăriturile piețelor de război și ale fortărețelor fac și ele parte din domeniul public. Aceste lucruri reintră în comerț când nu mai servesc la uzul public”.

---

[1] V. VEDINAȘ, AL. CIOBANU, *Reguli de protecție domeniială aplicabile unor bunuri proprietate privată*, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 59.

### ***Secțiunea a 3-a. Proprietatea publică și domeniul public în Constituția din 1866***

Constituția din 1866<sup>[1]</sup> a consacrat atât noțiunile de *proprietate publică* și *proprietate privată* cât și noțiunea de *domeniu public*, regimul juridic aplicabil domeniului public fiind stabilit și prin acte normative anterioare, inclusiv Regulamentele Organice, după cum o demonstrează evocarea unor aspecte din jurisprudența vremii.

La 24 noiembrie 1866 este adoptată Legea pentru descoperirea monumentelor și obiectelor antice, care prevede la art. 6 că „obiectele descoperite sunt proprietatea statului dacă ele sunt găsite pe *domeniul public*, sau pe un loc aparținând statului, județului, comunei, sau stabilimentelor de utilitate publică”. Acest articol poate fi interpretat<sup>[2]</sup> în sensul că bunurile respective intră în domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale precizate, pe de o parte, iar, pe de altă parte, că legiuitorul a recunoscut apartenența la domeniul public și a unor bunuri mobile, ceea ce se cuvine a fi subliniat ca relevant pentru această instituție.

Prin legea fundamentală din 1866, instituția domeniului public va căpăta rang constituțional.

Articolul 19 din Constituția din 1866 prevede: „Proprietatea de orice natură, precum și toate creanțele asupra Statului, sunt sacre și neviolabile. Nimeni nu poate fi expropriat de cât pentru cauza de utilitate publică, legalmente constatată, și după o dreaptă și prealabilă despăgubire. Prin cauza de utilitate publică urmează a se înțelege numai comunicațiunea și salubritatea publică, precum și lucrările de aperarea țerei. Legile existente privitoare la alinierea și lărgirea stradelor de prin comune, precum și la malurile apelor ce curg prin sau pe lângă ele remen în vigore. Legi speciale vor regula procedura și modul expropriațiunei. Libera și neimpedecata întrebuițare a rîurilor navigabile și flotabile, a șoselelor și altor căi de comunicare este de domeniul public.”

Articolul 19 are ca obiect *proprietatea în general*, primul alineat declarând sacră și inviolabilă proprietatea de orice natură și creanțele asupra statului, admitându-se, astfel, o *proprietate privată* și o *proprietate publică*.

Tot art. 19 mai prevede că nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de „utilitate publică, legalmente constatată, și după o dreaptă și prealabilă despăgubire”. De unde rezultă că prin expropriere, de vreme ce interveinea pentru o cauză de utilitate publică, se trecea bunul respectiv din proprietatea privată în proprietatea publică, fără ca aceasta să coincidă neapărat cu domeniul public.

[1] Constituția Principatelor Unite Române din 30 iunie 1866, M. Of. nr. 142 din 13.07.1866.

[2] V. VEDINAȘ, AL. CIOBANU, *Reguli de protecție (...), op. cit.*, p. 60.

În același articol se menționa că legile existente cu privire la alinierea și lărgirea străzilor prin comune, precum și a malurilor apelor ce curg prin comune sau pe lângă comune, rămân în vigoare. Aceste legi stabileau reguli speciale, derogatorii de la Codul civil. În felul acesta regimul juridic aplicabil domeniului public, în sistemul Constituției din 1866, trebuia stabilit și prin referire la acte juridice anterioare; după aproape jumătate de secol, în practica judecătorească se invocau și Regulamentele Organice, apreciindu-se că dispozițiile acestora referitoare la dependențele domeniului public au rămas neabrogate<sup>[1]</sup>.

Constituția din 1866 dispunea, în art. 19 alineat final, că: „*libera și neîmpiedicată întrebuințare a râurilor navigabile și flotabile, a șoselelor și a altor căi de comunicare este de domeniul public*”.

Constituția din 1866, deși folosește noțiunea de „*domeniu public*”, nu ne lămurește asupra conținutului acesteia<sup>[2]</sup>, singurul lucru cert care rezultă din întreaga economie a acestui articol este acela că erau admise trei concepte: *proprietate privată, proprietate publică, domeniul public*<sup>[3]</sup>.

## **Secțiunea a 4-a. Proprietatea publică și domeniul public în perioada interbelică. Constituțiile din 1923 și 1938**

### **§1. Proprietatea publică potrivit Constituției din 1923<sup>[4]</sup>**

Prin *Constituția din 1923*, cele două noțiuni, proprietate publică și domeniu public, au găsit o reglementare amplă și mai precisă, vorbim despre art. 17-20 ale acestei Constituții în care se regăsesc dispoziții din care rezultă în succesiune următoarele:

a) Reglementarea constituțională a proprietății private, astfel cum este ea conturată de art. 17<sup>[5]</sup> care prezintă similitudini profunde cu textul Constituției

[1] A. IORGOVAN, *Tratat (...), op. cit.*, vol. II, ed. a 4-a, p. 154-155.

[2] J. VERMEULEN, *Evoluția dreptului administrativ român*, Institutul de arte grafice „Vreamea”, București, 1943, p. 189.

[3] A. IORGOVAN, *Tratat (...), op. cit.*, vol. II, ed. a 4-a, p. 155.

[4] Constituția din 1923 a fost publicată în M. Of. nr. 282 din 29.03.1923.

[5] Art. 17 din Constituția din 1923 reglementa: „Proprietatea de orice natură, precum și creanțele asupra statului sunt garantate. Autoritatea publică, pe baza unei legi, este în drept a se folosi, în scop de lucrări de interes obștesc, de subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligațiunea de a desdăuna pagubele aduse suprafeței clădirilor și lucrărilor existente. În lipsă de învoială despăgubirea se va fixa de justiție. Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică și după o dreaptă și prealabilă despăgubire stabilită de justiție. O lege specială va determina cazurile de utilitate publică, procedura și modul exproprierii. În afară de expropriere pentru căile de comunicație, salubritate publică, apărarea țării și lucrări de interes militar, cultural și acele impuse de interesele generale directe ale Statului și administrațiilor publice, celelalte cazuri de utilitate publică

care reglementează în prezent proprietatea privată în România, respectiv art. 44 – vorbim în principal despre:

– *garantarea proprietății de orice natură și a creanțelor asupra statului care au drept corespondent actualul art. 44 alin. (1)<sup>[1]</sup>*;

– *dreptul autorității publice de a folosi pentru lucrări de interes public subsolul unei proprietăți inalienabile al cărui corespondent îl regăsim în actualul art. 44 alin. (5)<sup>[2]</sup>*;

– *regimul exproprierii al cărui corespondent este alin. (3) al art. 44 și care va face obiect de analiză în partea a treia a prezentei teze*;

– *reglementarea privind regimul străzilor la alinierea și lărgirea stradelor de prin comune precum și la malurile apelor ce curg prin sau pe lângă ele rămân în vigoare în tot cuprinsul Regatului care nu își mai au corespondent în prezent în actuala Constituție.*

b) *Interdicția* pentru străini și apatrizi de a deține terenuri în România, consacrată în art. 18<sup>[3]</sup>, al cărui corespondent parțial este în prezent art. 44 alin. (2)<sup>[4]</sup>. Spunem „*corespondent parțial*”, deoarece un corespondent identic s-a regăsit în varianta inițială a Constituției din 1991 în fostul art. 41 alin. (2)<sup>[5]</sup>. Teza la care ne-am referit era într-o formă similară în ceea ce privește conținutul, dar diferită ca formă, respectiv aceasta recunoștea doar pentru români dreptul de a dobândi terenuri cu orice titluri în România, iar pentru străini recunoștea doar dreptul la valoarea acestor imobile. Textul a fost modificat în anul 2003 prin legea de revizuire, așa cum vom arăta în partea consacrată reglementării constituționale a domeniului public în prezent. Principala rațiune a fost aceea că

---

vor trebui să fie stabilite prin legi votate cu majoritate de doua treimi. Legile existente privitoare la alinierea și lărgirea stradelor de prin comune precum și la malurile apelor ce curg prin sau pe lângă ele rămân în vigoare în tot cuprinsul Regatului.”

<sup>[1]</sup> Art. 44 alin. (1) din actuala Constituție a României: „Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege.”

<sup>[2]</sup> Art. 44 alin. (3) din actuala Constituție a României: „Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.”

<sup>[3]</sup> Art. 18 din Constituția din 1923: „Numai Românii și cei naturalizați români pot dobândi cu orice titlu și deține imobile rurale în România. Străinii vor avea drept numai la valoarea acestor imobile.”

<sup>[4]</sup> Art. 44 alin. (1) din actuala Constituție a României: „Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală.”

<sup>[5]</sup> Art. 41 alin. (2) din Constituția României din 1991: „Proprietatea privată este ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Cetățenii străini și apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor.”



România era în procesul de integrare în Uniunea Europeană, iar la nivelul Uniunii Europene regăsim cele patru libertăți fundamentale, respectiv *libera circulație a bunurilor, a serviciilor, a persoanelor și a capitalurilor*.

Articolul 19<sup>[1]</sup> reprezintă o reglementare specială pentru regimul juridic al unei categorii de bunuri publice, *zăcămintele miniere și bogățiile minerale*, despre care se prevede că *pot fi exclusiv proprietatea statului*, dar acestea nu au corespondent în actuala Constituție, fiind menționate în art. 136 („bogățiile de interes public ale subsolului”), drept prima categorie de bunuri publice, însă observăm că acestea nu i s-a dezvoltat un regim juridic, acest aspect realizându-se doar prin legi speciale<sup>[2]</sup>.

Regimul constituțional al proprietății, zisă „*de stat*”, care este corespondentul proprietății publice a statului în limbajul constituțional actual, îl regăsim în art. 20<sup>[3]</sup> care reglementa domeniul public.

În Constituția din 1923 este folosită o terminologie complexă „*proprietate de orice natură*”, „*lucrări de interes obștesc*”, „*expropriere*”, „*cauză de utilitate publică*”, „*proprietatea statului*”, „*bunuri publice*” și „*domeniu public*”, care a iscat dificultăți în interpretarea spațiului semantic al fiecărei noțiuni.

---

<sup>[1]</sup> Art. 19 din Constituția din 1923: „Zăcămintele miniere precum și bogățiile de orice natură ale subsolului sunt proprietatea Statului. Se exceptează masele de roci comune, carierele de materiale de construcție și depozitele de turbă, fără prejudiciul drepturilor dobândite de Stat pe baza legilor anterioare. O lege specială a minelor va determina normele și condițiunile de punere în valoare a acestor bunuri, va fixa redevența proprietarului suprafeței și va arata tot de odată puțință și măsură în care aceștia vor participa la exploatarea acestor bogății. Se va ține seama de drepturile câștigate, întrucât ele corespund unei valorificări a subsolului și după distincțiunile ce se vor face în legea specială. Concesiunile miniere de exploatare, instituite sau date, conform legilor azi în vigoare, se vor respecta pe durata pentru care s-au acordat, iar exploatările miniere existente făcute de proprietari numai cât timp le vor exploata. Nu se vor putea face concesiuni perpetue. Toate concesiunile și exploatările prevăzute în alineatul precedent vor trebui însă să se conformeze regulilor ce se vor stabili prin lege, care va prevedea și maximum de durată al acelor concesiuni și exploatări și care nu va trece de cincizeci ani de la promulgarea acestei Constituțiuni.”

<sup>[2]</sup> Legea minelor, care a fost adoptată în anul 1924, ulterior înlocuită cu Legea din 23 martie 1929, lege care a fost modificată prin Legea din 1937, urmând ca în anul 1942 să fie adoptat un decret-lege al petrolului. Ambele acte normative au fost abrogate prin Constituția din 1948. Prima reglementare de la abrogarea acestor acte normative are loc în anul 1998, când s-a adoptat Legea nr. 61/1998 a minelor (M. Of. nr. 113 din 16.03.1998).

<sup>[3]</sup> Art. 20 din Constituția din 1923: „Căile de comunicație, spațiul atmosferic și apele navigabile și flotabile sunt de domeniul public. Sunt bunuri publice apele ce pot produce forța motrice și acele ce pot fi folosite în interes obștesc. Drepturile câștigate se vor respecta sau se vor răscumpăra prin expropriere pentru caz de utilitate publică, după o dreaptă și prealabilă despăgubire. Legi speciale vor determina limita în care toate drepturile de mai sus vor putea fi lăsate în folosința proprietarilor, modalitățile exploatării, precum și despăgubirile convenite pentru utilizarea suprafeței și pentru instalațiile în ființă.”

Constatăm că nu există o definiție a domeniului public, legiuitorul limitându-se să determine care sunt dependențele domeniului public.

În baza dispozițiilor Constituției din 1923, au fost adoptate acte normative privind diferite segmente ale domeniului public, cum ar fi: Legea privind regimul apelor<sup>[1]</sup>, care folosește expresia „domeniul public” cu sensul de „domeniu al statului” și pe cea de „bunuri publice”, ea referindu-se la bunurile aparținând domeniului public.

De asemenea, s-a consfințit, printre altele, că bogățiile subsolului sunt proprietatea statului, exercitarea acestui drept făcându-se, printre altele, prin concesiune, în acest sens fiind Legea din 4.07.1924 a minelor și Legea din 29.03.1929 pentru exploatarea minelor<sup>[2]</sup>.

În prezent, după cum vom dezvolta în conținutul lucrării, proprietatea publică aparține nu numai statului, ci și unității administrativ-teritoriale, și beneficiază în actuala Constituție de o reglementare distinctă, respectiv art. 136 situat într-un alt titlu decât cel care reglementează proprietatea privată. Observăm din analiza comparativă că există similitudini, dar și distincții față de reglementarea actuală.

Ne-am concentrat atenția în mod deosebit asupra Constituției din 1923 deoarece aceasta este considerată a fi cea mai importantă și avansată în ceea ce privește stadiul constituționalismului european de la acea vreme și pentru că aceasta reprezintă un sistem de referință atunci când se analizează regimul constituțional actual al unor instituții. Astfel, arătăm că, într-o valoroasă lucrare de specialitate<sup>[3]</sup>, regăsim o analiză comparativă, autorul identificând similitudini puternice care există între cele două legi fundamentale.

Putem concluziona că, în sistemul Constituției din 1923, sunt reglementate proprietatea privată și proprietatea publică, bunurile din sfera ultimei fiind de domeniul public<sup>[4]</sup>.

## **§2. Proprietatea publică în viziunea Constituției din 1938<sup>[5]</sup>**

Prin Înalțul Decret Regal nr. 900 din 20 februarie 1938, publicat în M. Of. nr. 42 din 20.02.1938, Regele Carol al II-lea decretează noua Constituție a României, hotărând supunerea ei Națiunii Române spre bună știință și învoire.

În același număr al Monitorului Oficial sunt publicate:

a) Proclamația Regelui Carol al II-lea către români, din 20 februarie 1938, prin care acesta prezintă pe scurt conținutul noii Constituții decretate și o supune învoirii poporului român;

[1] Legea privind regimul apelor a fost adoptată la data de 27.06.1924.

[2] I. ADAM, *Proprietatea publică și privată asupra imobilelor în România*, Ed. All Beck, București, 2000, p. 73.

[3] A. IORGOVAN, *Tratat (...)*, op. cit., vol. II, ed. a 4-a, p. 154.

[4] V. VEDINAȘ, AL. CIOBANU, *Reguli de protecție (...)*, op. cit., p. 63.

[5] Constituția din 1938 a fost publicată în M. Of. nr. 48 din 27.02.1938.