

George N. COCA

**DREPTUL ADMINISTRATIV
AL BUNURILOR**

Universul Juridic
București
-2011-

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

Copyright © 2011, **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
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE
PE INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
COCA, GEORGE N.**

Dreptul administrativ al bunurilor / George Coca. –
București : Universul Juridic, 2011

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-493-5

342.9:347.218.2

347.22

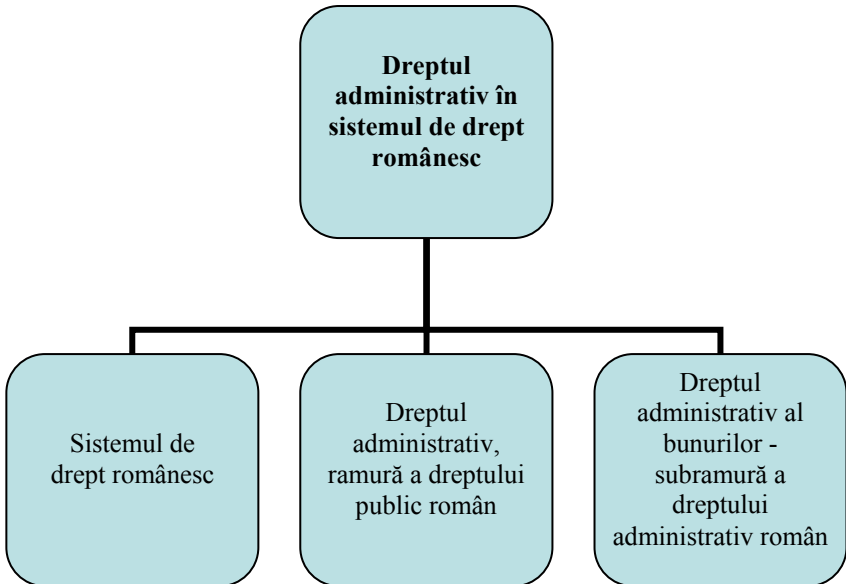
REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.665**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

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

www.universuljuridic.ro

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

TEMA I



TEMA I

DREPTUL ADMINISTRATIV ÎN SISTEMUL DE DREPT ROMÂNESC

1. Sistemul de drept românesc

Sistemul potrivit Dex¹, reprezintă un ansamblu de elemente, principii, reguli dependente între ele și formând un întreg organic care pune ordine într-un domeniu de gândire teoretică, reglementează clasificarea materialului într-un domeniu de științe ale naturii sau face ca o activitate practică să funcționeze potrivit scopului urmărit.

În esență, dreptul reprezintă un ansamblu de reguli de comportare în relațiile sociale, al căror principal caracter este obligativitatea - la nevoie impusă - pentru toți membrii societății organizate.

Dreptul românesc, ca de altfel și dreptul altor țări, reprezintă un sistem format din mai multe elemente, care interacționează între ele și care formează un întreg.

Fără a intra în detalii, facem precizarea că știința dreptului prin noțiunea de drept înțelege atât dreptul pozitiv cât și dreptul subiectiv.

Profesorul Popa Nicolae² consideră că sistemul dreptului pozitiv, deci a dreptului în general, se împarte în *drept public și drept privat*.

Caracteristica dreptului public este raportul de subordonare dintre subiectele raportului juridic.

¹ *Dex, Dicționarul explicativ al limbii române*, ediția a II-a, Editura Univers Enciclopedic, București, 1996, p. 993.

² Popa Nicolae, *Teoria Generală a Dreptului*, Editura Actami, București, 2000, p. 250.

Spre exemplu:

- **dreptul penal** - reglementează relațiile dintre individ și societate, individ ca membru al societății organizate (în stat) și societatea în întregul ei (statul). Dreptul penal prin **Codul Penal** și alte legi stabilește care din acțiunile sau inacțiunile oamenilor au caracter penal și astfel necesită o tragere la răspundere a persoanei sau persoanelor care se fac vinovate;

- **dreptul procesual penal** - reglementează modul de desfășurare a proceselor cu caracter penal în instanță;

- **dreptul constituțional** - reglementează organizarea statului;

- **dreptul administrativ** – **reprezintă totalitatea normelor juridice și principiilor de drept, care se referă la organizarea și funcționarea administrației publice, metodelor și instrumentelor juridice de realizare a competențelor conferite autorităților administrației publice;**

- **dreptul financiar** - reglementează politica financiar-fiscală a statului;

- **dreptul bancar** - reglementează activitatea băncilor și a altor instituții de credit;

- **dreptul internațional public** - reglementează raporturile juridice la nivel de stat.

Reținem ce reprezintă dreptul administrativ.

Raporturile de drept privat sunt caracterizate de o egalitate a subiectelor raportului juridic.

Cu titlu de exemplu:

- dreptul civil - reglementează raporturile patrimoniale și nepatrimoniale în care părțile figurează ca subiecte egale în drepturi, unele raporturi personale legate de individualitatea persoanei, precum și condiția juridică a persoanelor fizice și a altor subiecte colective, în calitatea lor de participante la raporturile juridice civile;
- dreptul procesual civil - reglementează modul de desfășurare a proceselor în instanță, altele decât cele cu caracter penal;
- dreptul comercial - este definit ca fiind o ramură a dreptului privat, cuprinzând ansamblul reglementărilor privind relațiile sociale cu caracter de comercialitate. *Obiectul* dreptului

comercial este *raportul juridic comercial*, adică o relație socială formată pe baza unei norme juridice comerciale și în care participanții devin titulari de drepturi și obligații comerciale și a căror poziție juridică este egală;

- dreptul muncii - cuprinde normele juridice aplicabile relațiilor individuale și colective care se nasc între patroni (persoane fizice sau persoane juridice) și salariații care prestează muncă sub autoritatea lor. Izvorul acestor relații îl constituie contractul individual de muncă.
- dreptul familiei - cuprinde norme de reglementare a relațiilor sociale ce au la bază familia.
- dreptul proprietății intelectuale - reglementează dreptul de autor și alte drepturi conexe, dreptul de proprietate industrială, precum și alte relații sociale ce țin de domeniul proprietății intelectuale;
- drept internațional privat - reglementează raporturile juridice dintre persoane fizice sau juridice ce au în componență un element de extraneitate.
- dreptul comerțului internațional - reglementează raporturile juridice dintre comercianții cu caracter de internaționalitate.

Am stabilit așadar că dreptul administrativ este o ramură a **dreptului public** român.

2. Dreptul administrativ, ramură a dreptului public român

Evoluția dreptului administrativ în țara noastră a cunoscut mai multe perioade, fiecare orânduire socială având caracteristicile ei.

În general administrația, este un fenomen care a apărut o dată cu statul.

„Perioada democrației militare geto-dace a însemnat o epocă în cristalizare a normelor juridice cutumiare, norme care ținând seama de împletirea puterii religioase și politice în vederea ocrotirii eficiente a intereselor frunțașilor, se poate deduce că aveau o puternică coloratură religioasă, ca pretutindeni în antichitatea incipientă. Tot în această epocă apar și unele cutume privind raporturile externe avute

cu diverse comunități și popoare. Nesanționate la început, ele au devenit pe măsura dezvoltării relațiilor antagoniste, norme juridice. Este vorba despre acele obiceiuri, la început simple ritualuri, practicate de soliile geto-dace cu ocazia încheierii unor convenții de pace sau de prietenie”¹.

La aceste norme cutumiare care priveau „raporturi publice” se adaugă legile nescrise date de reformatorul Zamolxe, de regii geto-daci precum și de marele preot Deceneu.²

Adevăratul „drept public administrativ” apare însă în Dacia romană.

Odată cu retragerea romană are loc o perioadă de formare a obștilor sătești care implică administrarea acestora și pe cale de consecință și apariția normelor de drept administrativ.

În evul mediu, în ceea ce privește dreptul administrativ, trebuie să ținem cont de continuitatea reglementărilor cutumiare, respectiv Legea țării, dar și de prerogativele legislative ale Domnului. În această perioadă administrației de stat i se aplică reglementări specifice dreptului feudal românesc, cum ar fi dreptul țării, privilegiile, dreptul domnesc. Un moment deosebit de important îl reprezintă Regulamentele Organice care consacră un regim juridic administrativ în sensul modern al termenului. Dreptul administrativ se dezvoltă în perioada care urmează, el are o delimitare exactă prin reformele lui Cuza, printre aceste reforme se află și Legea Consiliului de Stat din 1864, prin care se înființează Consiliul de Stat ca instanță specializată de contencios administrativ. De asemenea, Constituția de la 1866, deși desființează Consiliul de Stat, investeste cu competența de a soluționa litigiile de contencios administrativ, instanțele de judecată de drept comun. Este perioada în care se formează Știința dreptului administrativ românesc. Prima lucrare de drept administrativ aparține lui Giorgie C. Alexandrescu Urechea, care apare la Iași la 1875.

În continuare, prezentăm cu titlu informativ câteva dintre definițiile dreptului administrativ.

¹ Colectiv, *Istoria dreptului românesc*, vol. I, Editura Academiei, București 1980, p. 54.

² Colectiv, *Istoria dreptului românesc*, vol. I, Editura Academiei, București 1980, p. 55 și urm.

Dreptul administrativ cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează organizarea administrației de stat, precum și raporturile juridice ce se stabilesc în cursul activității executive, dispozitive ale organelor administrative între aceste organe, precum și între aceste organe și alte subiecte de drept, pe baza legilor și în scopul executării legilor, în vederea îndeplinirii funcțiilor statului democrat popular și construcției socialismului¹.

Profesorul Ilie Iovănaș², definește dreptul administrativ ca fiind ramura sistemului unitar al dreptului ce cuprinde ansamblul normelor juridice care reglementează o categorie aparte de raporturi sociale și anume raporturi administrative, ce se nasc în cursul și pentru realizarea activității executive a statului.

Profesorul Ioan Alexandru³, consideră că în sens larg dreptul administrativ constituie dreptul administrației și cuprinde totalitatea normelor juridice care se află în activitatea autorităților și instituțiilor administrației publice de stat sau locale, iar în sens restrâns cuprinde normele juridice care diferă de la regulile dreptului privat, comun aplicabile, în principiu, relațiilor între particulari, dreptul civil, dreptul comercial, dreptul muncii etc.

Profesorul Corneliu Manda⁴, consideră dreptul administrativ ca fiind o ramură a dreptului public ce reglementează, în regim de putere publică, relațiile sociale în sfera administrației publice.

O definiție demnă de luat în seamă este cea dată de Proiectul Codului de procedură administrativă⁵ care prevede că dreptul administrativ este o ramură distinctă a sistemului unitar al dreptului românesc, care reglementează o grupare specifică de raporturi sociale și anume cele care formează obiectul activității administrative a autorităților statului și a colectivităților locale, iar procedura adminis-

¹ I. Gliga, M. Stoica, *Dreptul administrativ al R.P.R.*, Litografia Învăță-mântului, Brașov 1958.

² Ilie Iovănaș, *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației*, București, 1977.

³ Ioan Alexandru și colectiv, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București 2005, p. 61 și urm.

⁴ Corneliu Manda, *Drept administrativ, Tratat elementar*, Editura Universul Juridic, 2008, p. 66.

⁵ Proiectul Codului de procedură administrativă, art. 6.

trativă cuprinde ansamblul de norme juridice și modalitățile specifice privind elaborarea, emiterea, adoptarea, ieșirea din vigoare, punerea în executare și controlul actelor administrative, precum și înfăptuirea operațiunilor administrative de autorități, instituții și servicii publice.

Desigur că putem să mai prezentăm și alte definiții sau opinii privind dreptul administrativ, fiecare dintre ele fiind supuse și vremurilor, dar în esență trebuie să reținem trăsăturile caracteristice ale dreptului administrativ ca fiind următoarele:

a. este o ramură a sistemului unitar de drept român aparținând dreptului public;

b. cuprinde norme juridice ce reglementează în regim anumite relații sociale și anume cele din sfera administrației publice;

c. are un obiect propriu de reglementare format din raporturile sociale specifice denumite raporturi de drept administrativ.

3. Dreptul administrativ al bunurilor, subramură a dreptului administrativ român

Am văzut că și dreptul administrativ la rândul său, potrivit teoriei sistemelor, este un sistem format din mai multe elemente, printre care se află și dreptul administrativ al bunurilor.

Regretatul profesor universitar¹ Antonie Iorgovan, luând în considerare că sfera administrației publice este formată din relații sociale diverse și realizând importanța teoriei sistemelor, consideră că dreptul administrativ are mai multe subramuri cum ar fi:

a. dreptul administrativ material;

b. dreptul administrativ procesual;

c. dreptul administrativ contravențional;

d. dreptul administrativ al bunurilor.

Dreptul administrativ al bunurilor este o subramură a dreptului administrativ care cuprinde normele juridice ce reglementează situația bunurilor administrației publice și regimul juridic domenal aplicabil acestora².

¹ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura All Beck, București, 2001, p. 118 și urm.

² Emil Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Editura C.H. Beck, București, 2001, p. 117 și urm.

În ceea ce privește dacă este sau nu utilă studierea acestei materii, fără doar și poate având în vedere faptul că studenții acestei secții respectiv de drept și administrație publică se pregătesc pentru ocuparea unor funcții în administrația publică, se impune studierea aprofundată a modului de reglementare, de constituire, de utilizare, precum și modul de soluționare a litigiilor ce pot să apară în legătură cu acest domeniu.

Având în vedere că activitatea viitoare a studenților acestei secții de drept și administrație publică se realizează în strânsă legătură cu buna administrare a mijloacelor materiale fie că sunt bunuri mobile sau imobile care aparțin domeniului public sau privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale, se impune studierea acestei ramuri de drept administrativ, respectiv dreptul administrativ al bunurilor.

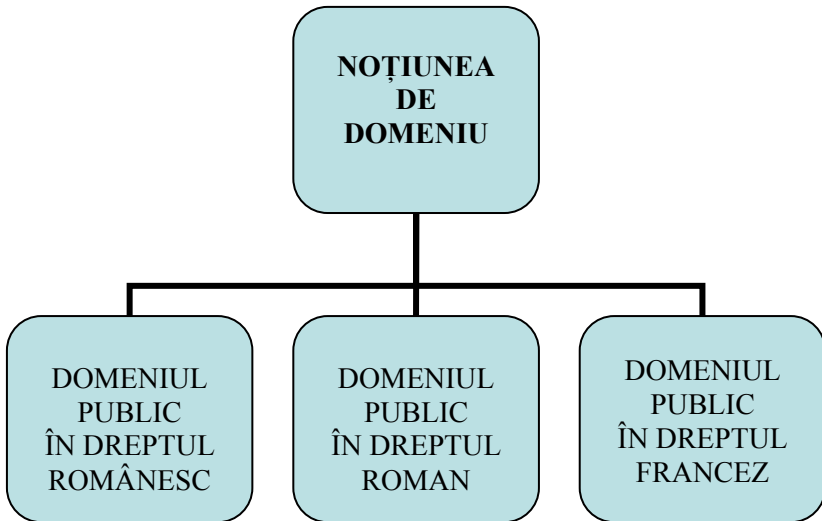
Studierea acestei discipline se impune din cel puțin două motive¹:

- necesitatea prezentării domeniului public, reglementarea proprietății publice, reglementarea contractelor administrative ca instrumente juridice necesare pentru punerea în valoare a bunurilor aparținând domeniului public și privat al statului și unităților administrativ-teritoriale;

- prezentarea și cunoașterea practicii administrative a instituțiilor publice în materia domeniului public, precum și a jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ în cauzele care au ca obiect litigii privind regimul juridic al bunurilor aparținând domeniului public și litigiile referitoare la încheierea și executarea contractelor administrative privind punerea în valoare a bunurilor proprietate publică.

¹ Emanuel Albu, *Drept administrativ și știința administrației*, Partea I, Editura Fundației României de Măine, București, 2005, p. 52 și urm.

TEMA II



TEMA II

NOȚIUNEA DE DOMENIU

1. Domeniul public în dreptul românesc

Potrivit Dex¹, *domeniul* reprezintă proprietate funciară feudală întinsă, care a stat la baza societății medievale în Europa Apuseană.

Public, potrivit Dex, înseamnă² ceva care aparține unei colectivități umane sau provine de la o asemenea colectivitate, care privește pe toți, la care participă toți.

Așadar, în esență este vorba despre ceva care nu are aparent legătură cu individul, cu proprietatea privată.

Se referă mai mult la interesele generale ale oamenilor decât la interesele private ale acestora.

Desigur analizând evoluția acestei instituții în dreptul românesc vom descoperi mai multe perioade astfel:

- **În perioada sclavagismului și feudalismului** se cunoaște existența unei proprietăți a **obștii** asupra bunurilor. În această perioadă istorică nu se poate vorbi despre noțiunea de domeniu public. Este perioada în care domnitorii erau cei care de fapt considerau domeniul statului ca fiind domeniul lor.

- **Perioada Regulamentelor Organice**, în jurul anilor 1830 reglementează sub aspect constituțional problema în sensul că se referă la bunurile publice *domeniul statului și serviciile publice*.

- **Perioada lui ALEXANDRU IOAN CUZA, este momentul de început al reglementării instituției domeniului public**. De altfel,

¹ Dex, *Dicționarul explicativ al limbii române*, ediția a II-a, Editura Univers Enciclopedic, București, 1996, p. 315

² Dex, *Dicționarul explicativ al limbii române*, ediția a II-a, Editura Univers Enciclopedic, București, 1996, p. 315.

această perioadă este una prolifică în toate domeniile. În această perioadă ce trebuie studiată cu multă atenție pentru că este una reformistă în toate domeniile și mai cu seamă în domeniul legislativ, se întâmplă lucruri importante pentru viitorul nației atât cu ajutorul extern dar și cu cel intern. Paradoxal, această perioadă reformistă durează foarte puțin, adică câțiva ani. De ce? Cu titlu de exemplu prezentăm câteva acte normative semnificative astfel:

- *Legea pentru organizarea consiliilor județene;*

- *Legea pentru expropriațiunea pentru cauză de utilitate publică;*

- *Legea pentru reglementarea proprietății rurale;*

În esență aceste acte normative reglementează domeniul public județean ca fiind domeniul județean format din **toate căile de comunicații și podețele județene și orice clădire sau stabiliment public pus în slujba județului** (a se vedea art. 53 din Legea pentru organizarea consiliilor județene din 1864).

Legea pentru regularea proprietăților rurale trece în proprietatea comunei rurale ca fiind bunuri ale domeniului public comunal „**toate locurile și clădirile din cuprinsul VETREI SATULUI**” adică **BISERICILE, CIMITIRELE, CASELE COMUNALE, ȘCOLILE, CASELE ȘI ÎNGRĂDITURILE FĂCUTE DE COMUNĂ, PIETELE ȘI ULITELE.**

Legea pentru exproprierea pentru cauză de utilitate publică reglementează **PENTRU PRIMA DATĂ** pentru stat, județe și comune posibilitatea de a spori domeniul public prin expropriere, dar cu o justă și prealabilă despăgubire. **Ca și astăzi.**

- **Codul civil român de la 1864**, inspirat din Codul francez, definește noțiunea de DOMENIU PUBLIC astfel: „*Drumurile mari, drumurile mici și ulițele care sunt în sarcina statului, fluviile și râurile navigabile sau plutitoare, țărmurile, adăugirile către mal și locurile unde se retrage apa mării, porturile naturale sau artificiale, malurile unde trag vasele și îndeobște toate părțile din pământul României care nu sunt proprietate particulară sau considerate ca dependențe ale domeniului public*” (art. 476). De asemenea, art. 477 prevede că: „*toate averile vacante și fără stăpân, precum și ale persoanelor care mor fără moștenitori sau ale căror moșteniri sunt lepădate, sunt ale domeniului public*”. Art. 1844

prevede că: „*nu se poate prescrie domeniul lucrurilor care prin natura lor proprie sau prin declarație a legii nu pot fi obiecte de proprietate privată ci sunt scoase afară din comerț*”.

- **Constituția din 1866** stabilește în art. 19 faptul că „*libera și neîmpiedicată întrebuițare a râurilor navigabile și flotabile, a șoselelor și altor căi de comunicare este de domeniul public*”. De asemenea, se prevede că „*nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică, legalmente constatată și după o dreaptă și prealabilă despăgubire*”.

- **Constituția din 1923**, reglementează două categorii de proprietate și anume *proprietatea privată și proprietatea publică*. Se întâlnesc mai multe noțiuni în ceea ce privește proprietatea cum ar fi: ***proprietate de orice natură, proprietate de stat, domeniul public, bunuri publice, proprietate publică și proprietate privată***.

- **Constituția din 1938** reglementează instituția proprietății publice în art. 16, art. 17 și art. 18 astfel:

- **Art. 16.** Proprietatea de orice natură, precum și creanțele atât asupra particularilor cât și asupra Statului, sunt inviolabile și garantate ca atare. Oricine poate dispune liber de bunurile ce sunt ale lui, după normele prevăzute în legi. Bunurile care fac parte din domeniul public sunt administrate și nu pot fi înstrăinate decât după regulile și cu formele stabilite prin lege. Nici o lege nu poate înființa pedeapsa confiscării averilor, afară de cazurile de înaltă trădare și delapidare de bani publici.

Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică și după o dreaptă și prealabilă despăgubire stabilită de justiție conform legilor. Prin cauză de utilitate publică nu se poate înțelege decât aceea care este de natură a folosi în același timp tuturor și fiecăruia în mod actual ori eventual.

În afară de cazurile de utilitate publică pentru apărarea națională, pentru lucrările de interes militar, sanitar, cultural, pentru căi de comunicații terestre, nautice ori aeriene, pentru piețe și lucrări publice prevăzute în legile actuale, nici un alt caz nu se poate stabili decât prin legi votate de ambele Adunări cu majoritate de două treimi.

- **Art. 17.** Zăcămintele miniere precum și bogățiile de orice natură ale subsolului sunt proprietatea Statului. Se exceptează masele

de roci comune, carierele de materiale de construcții și depozitele de turbă, fără prejudiciul drepturilor dobândite de Stat pe baza legilor anterioare. O lege a minelor va determina normele și condițiunile de punere în valoare a acestor bunuri, va fixa drepturile proprietarului care vor fi de cel puțin 50% din redevența și din prețul la hectar al concesiunii și va arăta, totodată, putința și măsura în care aceștia vor participa la exploatarea acestor bogății.

Drepturile câștigate în favoarea Statului pe baza actelor de concesiune încheiate până în prezent se respectă.

- **Art. 18.** Drumurile mari și mici, ulițele care sunt în sarcina Statului, Județelor, Municipiilor și Comunelor, 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, spațiul atmosferic, apele producătoare de forțe motrice de folos obștească și îndeobște toate bunurile care nu sunt proprietate particulară, sunt considerate ca dependențe ale domeniului public.

- **Constituțiile din 1948, 1952 și 1965** nu se mai referă la noțiunea de domeniu public, proprietate publică și proprietate privată și folosește termene ca *proprietate socialistă de stat, proprietate socialistă cooperatistă DAR și proprietate personală*. Totuși, deși era enunțată proprietatea personală, caracter dominant avea proprietatea de stat.

- **Evenimentele din decembrie 1989** (apreciem mai adecvată această formulare) obligă la o abordare rapidă a problemei. Astfel, până la schimbarea Constituției se impun două acte normative, respectiv *Legea fondului funciar nr. 18 din 1991 și Legea administrației publice locale nr. 69 din 1991*. Astfel, **Legea nr. 18 din 1991** prevede că terenurile de orice fel pot face obiectul dreptului de proprietate privată ori pot aparține domeniului public sau privat. În cazul domeniului public legea face distincție între domeniul public de interes național, caz în care proprietatea asupra terenului aparține statului și domeniul public de interes local, când proprietatea asupra terenurilor aparține comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor. **Legea nr. 69 din 1991**, stabilește competența consiliilor locale sau celor județene pentru administrarea domeniului public și privat al comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor. Se stabilește că

patrimoniul unității administrativ-teritoriale este constituit din bunuri mobile și imobile aparținând domeniului public de interes local, domeniul privat al acestora precum și drepturile și obligațiile cu caracter patrimonial. Tot acest act normativ în art. 82 enumeră principiile care guvernează regimul domeniului public, respectiv, **inalienabilitatea, imprescriptibilitatea, insesibilitatea**. În ceea ce privește **Constituția din 1991** se impun câteva precizări în sensul că se delimitează cele două forme fundamentale de proprietate, respectiv proprietatea publică și proprietatea privată. **Art. 135** (art. **136**, Constituția republicată) definește **proprietatea publică**, ca aparținând statului sau unităților administrativ teritoriale. De asemenea, bunurile proprietate publică sunt inalienabile și pot fi date în administrare numai regiilor autonome sau instituțiilor publice ori pot fi concesionate sau închiriate. Obiectul proprietății publice îl reprezintă *bogățiile de orice natură ale subsolului, căile de comunicații, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil și acelea care pot fi folosite în interes public, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental și alte bunuri stabilite de lege*.

2. Domeniul public în dreptul roman

Dreptul roman, clasifică potrivit *Institurilor* lui Justinian bunurile astfel:

- *res in patrimonio*, adică bunurile care sunt în patrimoniu;
- *res extra patrimoniu*, adică bunurile care sunt în afara patrimoniului.

Bunurile care nu aparțineau unei persoane de drept privat erau bunurile care formau domeniul public, adică *res publicae*.

Aceste bunuri care formau domeniul public la rândul lor se împart în:

- *res publicae in pecunias populi*, adică bunuri care constituiau o sursă de venituri în care intrau și *ager publicus*, adică pământurile cucerite de la dușmani. Este vorba despre ceea ce se include în domeniul privat al statului, adică acele bunuri care pot fi vândute sau închiriate.

- *res publicae in uso publico*, adică bunurile afectate uzului public, aflate în folosința publicului¹. Este vorba despre bunurile care erau ale colectivității, ale folosinței publice și ca atare nu puteau fi înstrăinate.

Diviziunea aceasta corespunde aceleia în *res in comercio* și *res extracomercium* care se întâlnește în Pandectele prima diviziune fiind juridică și a doua economică. Prima diviziune este luată de la Gaius 2.1., care prezintă incidental și trece la adevăratele diviziuni ale lucrului 2.2. și urm. Institutele lui Justinian au făcut din ea principala diviziune, Institutele 2.1. A doua diviziune nu e formulată nicăieri expres de romani, ci mai multe texte observă că există lucruri la care nu există commercium, I.2.20.4, de pildă dreptul de a vinde sau de a cumpăra.²

Prin urmare, lucrurile în afara patrimoniului sunt lucruri care nu pot aparține vreunei persoane, fie din cauza naturii lor, de pildă marea, aerul, fie prin voința oamenilor care pentru motive de utilitate publică au interzis constituirea proprietății private asupra lor, de pildă drumurile, fie pentru că au făcut obiectul unei ceremonii religioase ca porțile și zidurile orașelor, semnele de hotar dintre terenuri, mormintele, templele, materialul necesar cultului.³

Res in patrimonio, sunt bunurile, adică lucrurile care pot deveni proprietatea cuiva.

Res in patrimonio sunt de mai multe feluri, res mancipi și nec mancipi, res corporale și res incorporales, produse și fructe, mobile și imobile, *genera și specis, res quae pondera numero mensurave constant, res quae primo usu consumatur*.

Credem că este interesant să vedem cum tratau romanii și dreptul administrativ.

Astfel, tot în Manualul de drept privat roman din anul 1958 al conferențiarului de atunci Constantin St. Tomulescu se precizează

¹ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura All Beck, București, 2001, p. 123 și urm.

² Conf. Constantin St. Tomulescu, *Manual de drept privat roman*, Litografia și Tipografia Învățământului, București, Cda 2089/1957, 1958, p. 266 și urm.

³ Conf. Constantin St. Tomulescu, *Manual de drept privat roman*, Litografia și Tipografia Învățământului, București, Cda 2089/1957, 1958, p. 266 și urm.

următoarele¹: „Clasa dominantă la Roma avea interesul de a pedepsi orice încercare de revoltă sau de rezistență a celor exploatați. Infracțiunile comise contra intereselor clasei dominante și pedepsele date pentru aceste infracțiuni formează obiectul dreptului penal. Clasa dominantă impune aceste pedepse celor exploatați prin reprezentanții ei și potrivit anumitor norme ceea ce face obiectul procedurii penale. Dar clasa dominantă avea și alte interese. Avea interesul de a lua exploataților tot ceea ce ei puteau da în vederea întreținerii instrumentului de subjugare, Statul. Avea interesul ca să asigure bunul mers al acestui instrument. Iată obiectul dreptului administrativ roman”.

3. Domeniul public în dreptul francez

Dreptul francez vechi nu făcea distincție între domeniul public și domeniul privat pentru că toate bunurile erau ale Regelui și făceau parte din Domeniul Coroanei.

La anul 1789, odată cu Revoluția Franceză se pune problema separării Domeniului Coroanei de domeniul național. Astfel, prin Legea nr. 22 din 1790, Codul domenal, se creează domeniul național, care includea toate proprietățile producătoare de venituri, alături de cele afectate folosinței tuturor. Potrivit acestui act normativ, bunurile producătoare de venituri puteau fi înstrăinate, după anumite formalități, în temeiul unui decret al Corpului Legislativ sancționat de rege, iar bunurile afectate folosinței tuturor erau inalienabile.

Codul civil al lui Napoleon, enumera bunurile care aparțineau domeniului public, astfel în art. 539 se prevede că „toate bunurile vacante și fără stăpân și acelea ale persoanelor care mor fără moștenitori, ori ale căror succesiuni au fost abandonate, aparțin domeniului națiunii”.

Distincția dintre domeniul public și domeniul privat este făcută în anul 1833 de Profesorul Victor Proudhon, care în lucrarea sa *Tratatul domeniului public*, consideră că *noțiunea de domeniu are trei accepțiuni, astfel:*

¹ Conf. Constantin St. Tomulescu, *Manual de drept privat roman*, Litografia și Tipografia Învățământului, București, Cda 2089/1957, 1958, p. 797 și urm.

a. domeniul suveranității, care consta în puterea suverană stabilită pentru guvernarea statului;

b. domeniul public, care consta în puterea special însărcinată să conducă și să administreze bunurile care sunt aservite, prin lege, folosinței tuturor și a căror proprietate nu aparține nimănui;

c. domeniul privat sau domeniul proprietății care consta în puterea pe care o au indivizii de a folosi și dispune ca stăpâni de bunurile lor, în conformitate cu legea.

Actualmente, în dreptul francez, domeniul public este considerat a fi acel ansamblu de bunuri care sunt supuse unui regim juridic de drept administrativ, dominat de principiul inalienabilității, precum și unui regim de protecție penală specială, necunoscut domeniului privat, regim juridic reglementat de competența contenciosului tribunalelor administrative și a Consiliului de Stat. Domeniul privat este format din ansamblul bunurilor care aparțin colectivităților administrative și sunt supuse unui regim de drept privat și regulilor contenciosului judiciar de drept comun.

Domeniul public francez cuprinde:

a. domeniul public de stat sau național care este format din domeniul public maritim, fluvial, aerian și terestru, domeniul public militar, șoselele naționale, căile ferate de interes general, diverse edificii și bunuri mobile.

b. domeniul public departamental, care este format din căile de comunicație departamentale, mijloacele de transport de interes local și diverse edificii și bunuri mobile;

c. domeniul public comunal, care este format din drumurile comunale, urbane și rurale, biserici, cimitire, hale și piețe, diverse edificii și bunuri mobile.

TEMA III

