

UNIVERSITATEA DIN CRAIOVA
FACULTATEA DE DREPT ȘI ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE

TEZĂ DE DOCTORAT
ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND DISTINCȚIA
DINTRE
DOMENIUL PUBLIC ȘI PRIVAT

Coordonator științific:
Prof.univ.dr. IOAN ALEXANDRU

Doctorand:
ZAHARIA ALEXANDRU

CRAIOVA
2010

350

REZUMAT

Una dintre schimbările fundamentale aduse în societatea românească de evenimentele din decembrie 1989 este cea referitoare la regimul juridic al proprietății. Conform Constituției României din 1991, în forma revizuită în anul 2003, „Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege. 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.” Iată, deci, că legiuitorul român, în concordanță cu principiile fundamentale după care se guvernează viața socială dintr-un stat democratic, a considerat necesar să precizeze la nivel de lege fundamentală faptul că dreptul de proprietate privată al unei persoane fizice sau juridice este garantat și ocrotit de statul român. Și totuși, în textul constituțional se vorbește despre „conținutul și limitele” dreptului de proprietate. Cine definește limitele? Legiuitorul a precizat că lui îi este atribuită această prerogativă, limitele – ca, de altfel, și conținutul – fiind precizate prin lege. Dar ce îndreptățește legiuitorul să impună limite? Interesul public exprimat în Constituție sub denumirea „utilitate publică” sau „lucrări de interes general”. În același text autoritatea legislativă a precizat câteva limite fundamentale care pot fi aduse dreptului de proprietate: „Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire. (...) Pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile autorității. Despăgubirile prevăzute în alineatele (3) și (5) se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergență, prin justiție.”, alături de obligația generică a oricărui proprietar referitoare la „respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului.” și cu precizările că „Averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.” și că „Sunt interzise naționalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenței sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor.”, dar că „Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.”

Conceptul de expropriere pentru utilitate publică duce automat spre definirea celui de al doilea tip de proprietate: proprietatea publică. Regimul juridic al acestui tip de proprietate este unul extrem de complex și a fost greu de definit. Această afirmație este susținută nu numai de modul actual de reglementare, dar și de modul în care a evoluat activitatea de legiferare în materie după evenimentele din decembrie 1989. Astfel, în timp ce o lege a fondului funciar destinată reconstituirii sau constituirii dreptului de proprietate al persoanelor fizice a fost adoptată încă înainte de a avea o Constituție a României democratice și în ceea ce privește terenurile aflate în patrimoniul societăților comerciale cu capital de stat la data înființării acestora, necesare desfășurării activității conform obiectului lor de activitate, a fost adoptată Hotărârea Guvernului României nr. 834 din 14 decembrie 1991 privind stabilirea și evaluarea unor terenuri deținute de societățile

comerciale cu capital de stat, hotărâre conform căreia aceste terenuri „se determină, pentru societățile comerciale înființate prin hotărâre a Guvernului, de către organele care, potrivit legii, îndeplinesc atribuțiile ministerului de resort, iar pentru societățile comerciale înființate prin decizia organului administrației locale de stat, de către autoritatea publică județeană.”, o lege privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia a intrat în vigoare abia în anul 1998.

Particularitățile dreptului de proprietate publică și cele ale domeniului public rezultă din aceea că acest tip de proprietate are niște titulari speciali: colectivități mari de oameni, care, însă, spre deosebire de persoanele juridice de drept privat, nu sunt constituite prin acte juridice care exprimă manifestarea lor de voință exprimată de pe poziții de egalitate juridică și nici prin parcurgerea unor etape procedurale impuse de legislația privind asociațiile și fundațiile ori de legislația comercială, ci, pur și simplu prin dobândirea calității de domiciliat sau de rezident pe teritoriul unității administrativ-teritoriale unde există colectivitatea respectivă. În consecință, prezintă interes științific deosebit analiza particularităților ce apar în definirea conținutului conceptelor domeniu public și domeniu privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, particularităților ce caracterizează relațiile sociale ce se creează în legătură cu constituirea domeniului public, cu folosirea bunurilor ce îl compun și cu schimbarea regimului juridic al anumitor bunuri în sensul de a le trece din domeniul public în domeniul privat.

Toate aceste aspecte m-au determinat să aleg tema „Aspecte teoretice și practice privind distincția dintre domeniul public și privat al statului” încercând să scot în relief care sunt elementele ce fac necesară și utilă reglementarea relațiilor sociale ce se creează atunci când interesul public este slujit de stat în numele poporului cu ajutorul anumitor bunuri pe care noi le numim domeniu public al statului, să argumentez utilitatea conceptului de domeniu privat al statului și să realizez o analiză critică a reglementărilor actuale, pornind de la aspectele de referință întâlnite în practica judiciară.

În consecință, am considerat util ca înainte de a realiza analiza comparativă a conceptelor domeniu public și domeniu privat al statului să fac o fundamentare a analizei pe elemente de teoria generală a patrimoniului. *Cu titlul II intitulat „Analiză comparativă între dreptul de proprietate publică și dreptul de proprietate privată” începe de fapt partea absolut originală a lucrării, originalitatea constând în aceea că până în prezent nu s-a mai realizat o analiză comparativă între domeniul public și domeniul privat al statului.* Astfel, pornind de la aspecte privind apariția proprietății publice și evoluția proprietății publice și private în România și de la prezentarea reglementărilor constituționale românești privind proprietatea publică și privată, am îndreptat demersul științific spre analiza comparativă privind noțiunea, conținutul și caracterele juridice ale dreptului de proprietate publică și cele ale dreptului de proprietate privată, am subliniat aspectele esențiale referitoare la restricțiile și limitările în exercitarea dreptului de proprietate privată (inclusiv făcând referiri la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului). Am considerat necesar să introduc în această lucrare și considerații privind dreptul de proprietate publică și privată în jurisprudența constituțională a unor state europene, deoarece România fiind stat membru al Uniunii Europene, dreptul comparat a devenit unul din instrumentele de perfecționare a relațiilor sociale din România, inclusiv în materia proprietății publice și private a statului și unităților administrativ-teritoriale.

După acest titlu de trecere de la elementele de teorie generală a patrimoniului la

miezul propriu-zis al lucrării am realizat analiza comparativă între domeniul public și domeniul privat al statului, subliniind criteriile de distincție dintre cele două concepte, realizând analiza comparativă a conținutului noțiunilor din punct de vedere al obiectului, din punct de vedere al regimului juridic aplicabil bunurilor, realizând analiză comparativă privind exercitarea, ocrotirea și stingerea dreptului de proprietate publică al statului și dreptului de proprietate privată al statului, demonstrând utilitatea noțiunilor proprietate privată a statului și proprietate publică a acestuia.

A. Analiza comparativă a noțiunilor a generat următoarele concluzii principale: 1. În cadrul sistemului proprietății, *proprietatea privată este regula, iar proprietatea publică este excepția*, în sensul că bunurile proprietate publică trebuie să fie declarate ca atare de Constituție, de lege sau prin hotărâre a consiliului județean sau local, după caz, și în măsura în care nu se încadrează în categoria de bunuri declarate bunuri publice sau nu este declarat în mod individual, bun public, prin aceeași modalitate, bunul este în proprietate privată.

2. În ceea ce privește *terminologia utilizată în legile de profil*, este de remarcat că *noțiunile folosite pentru a desemna proprietatea privată sunt uneori diferite, în funcție de titularii acesteia*. Astfel, când se face referire la proprietatea privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale, se folosește noțiunea de *domeniu privat*, iar când titulare ale acesteia sunt persoane fizice sau persoane juridice de drept privat, noțiunea folosită de legiuitor este de *proprietate privată*.

3. Întrucât statul, ca proprietar al domeniului privat, intră în raporturi de drept civil, ca subiect de drept comun, nebeneficiind de anumite prerogative speciale față de orice alte subiecte de drept civil, se trage concluzia că *regimul juridic al bunurilor din domeniul privat și cel al bunurilor proprietate privată este același*.

4. Dreptul de proprietate privată poate fi definit ca fiind un drept real subiectiv ce aparține persoanelor fizice, persoanelor juridice, statului sau unităților administrativ-teritoriale asupra bunurilor mobile și imobile, drept ce conferă titularilor săi dreptul de folosință, posesie și dispoziție, atribute ce se exercită în mod exclusiv și perpetuu, prin putere proprie, în condițiile stabilite de lege. *Prin opoziție cu dreptul de proprietate privată, dreptul de proprietate publică este dreptul de proprietate asupra bunurilor din domeniul public, aparținând statului și unităților administrativ-teritoriale care exercită posesia, folosința și dispoziția în regim de drept public, prin putere proprie și în interes public, în limitele prevăzute de lege*.

B. Analiza comparativă a regimului juridic a generat următoarele concluzii principale: 1. Proprietatea publică și regimul juridic al acesteia sunt reglementate de *Legea nr. 213/1998*. Forma dreptului de proprietate privată este prevăzută în *art. 136 alin.(1) din Constituție*. De asemenea, *Legea nr. 18/1991 a fondului funciar*, reglementează dreptul de proprietate privată având ca obiect terenuri. *Există și alte acte cu caracter special prin care se stabilește regimul juridic al dreptului de proprietate privat, dar reglementarea cea mai completă a regimului juridic al dreptului de proprietate privată este cuprinsă în Codul civil*.

2. Din dispozițiile constituționale și din cele legale rezultă că *titulari ai dreptului de proprietate publică sunt statul asupra bunurilor din domeniul public de interes național și unitățile administrativ-teritoriale asupra bunurilor din domeniul public de interes local*. Potrivit art. 122 alin.(1) din *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale* „aparțin domeniului public de interes local sau județean bunurile care, potrivit legii

sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și nu sunt declarate prin lege de uz sau de interes public național". Bunurile proprietate publică constituie domeniul public, care poate fi de interes național, caz în care proprietatea asupra sa în regim de drept public, aparține statului, sau de interes local, caz în care proprietatea, de asemenea, în regim de drept public, aparține comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor. *Nu este exclusă apropierea privată a unor bunuri de către aceste persoane juridice*, astfel încât, în patrimoniul lor, *dreptul de proprietate publică și dreptul de proprietate privată pot coexista* (V. Stoica, *Dreptul de proprietate publică*, în „Curierul Judiciar” nr.7-8/2004, p.130), regimul juridic aplicabil dreptului de proprietate privată fiind cel comun, adică cel de drept civil.

3. Spre deosebire de dreptul de proprietate privată căruia i se aplică regimul juridic de drept comun prevăzut de Codul civil și de alte acte normative, *dreptul de proprietate publică se caracterizează printr-un regim special, derogator, datorită caracterelor juridice proprii, specifice*. Astfel, dreptul de proprietate publică este *un drept real, opozabil erga omnes și este inviolabil*. Inviolabilitatea proprietății publice deși nu este exprimată ca atare de Constituție rezultă atât *din caracterul său exclusiv*, în sensul că bunurile care fac obiectul său nu pot fi sub imperiul altui regim de proprietate, cât și *din caracterul său inalienabil*, consecință a acestei exclusivități. Dreptul de proprietate publică este acel drept de proprietate asupra bunurilor din domeniul public de interes național și din domeniul public de interes local aparținând statului și unităților sale administrativ-teritoriale, care se exercită în regim de drept public, fiind *inalienabil, imprescriptibil și insesizabil*.

C. Analiza comparativă privind exercitarea, ocrotirea și stingerea dreptului de proprietate publică al statului și dreptului de proprietate privată al statului a generat următoarele concluzii:

1. Statul și unitățile administrativ-teritoriale sunt singurele subiecte de drept care pot fi titulare ale dreptului de proprietate publică, iar această calitate o au deoarece ele sunt și singurele subiecte de drept public, învestite cu prerogative de putere. În același timp, atât statul cât și unitățile administrativ-teritoriale sunt și persoane juridice, adică subiecte de drept civil, iar dreptul de proprietate publică este una din formele dreptului de proprietate, acesta din urmă fiind o instituție a dreptului civil. *Acestea sunt premisele care determină ca materia exercitării dreptului de proprietate publică să fie guvernată atât de norme juridice de drept public cât și de norme juridice de drept privat*.

2. În doctrină s-a făcut *distincția între administrarea generală a bunurilor proprietate publică și exercitarea atributelor din conținutul juridic al dreptului de proprietate publică*, subliniindu-se că administrarea generală a bunurilor proprietate publică, înțelesă ca organizare a exercitării dreptului de proprietate publică, exprimă exercitarea atributelor de putere de către stat și unitățile administrativ-teritoriale, în regim de drept public, în timp ce drepturile reale care iau astfel naștere aparțin întotdeauna și exclusiv persoanelor fizice și persoanelor juridice, ca subiecte de drept civil. Într-o asemenea opinie ar fi vorba despre două realități care acționează în planuri diferite, planuri care se interferează, totuși, în procesul organizării exercitării și exercitării concrete, practice, a dreptului de proprietate publică. *După părerea noastră, această distincție nu trebuie să fie însă absolutizată*. Organizarea exercitării acestui drept revine, conform legii, organelor centrale ale puterii executive, referitor la bunurile din domeniul public de interes național și autorităților publice locale, cu privire la bunurile domeniului public de interes local, dar, deși, de cele mai multe ori, acestea au și personalitate juridică

civilă, atunci când intră în raporturi referitoare la bunurile care formează obiectul proprietății publice ele își exercită capacitatea de drept administrativ, nefiind niciodată titulare ale dreptului de proprietate publică (acesta aparținând doar statului și unităților administrativ-teritoriale). *Organizarea exercitării dreptului de proprietate ține deci, în mod exclusiv, de dreptul public.*

În cazul exercitării propriu-zise a dreptului de proprietate publică, inclusiv prin constituirea unor drepturi reale specifice, nu se poate vorbi de existența unui regim juridic reglementat exclusiv de normele dreptului civil. Acesta este de fapt domeniul în care interferează normele de drept public cu cele de drept privat. Desigur, adesea este dificil de realizat o asemenea distincție pentru fiecare situație în parte, dar ambiția de a finaliza un asemenea demers ar fi și inutilă, dacă ținem seama de faptul că granițele între ramurile dreptului sunt permeabile atunci când necesitățile practice o cer. Indiscutabil, instituirea regimului juridic al exercitării dreptului de proprietate publică constituie o asemenea necesitate. *Subscriem astfel la ideea că regimul juridic al dreptului de proprietate publică este o sinteză de elemente de drept public și de drept privat iar exercitarea atributelor sale nu mai este posibilă doar prin fapte și acte juridice de drept privat.*

Distincția are în vedere și faptul că autoritățile competente să organizeze exercitarea dreptului de proprietate publică sunt desemnate prin lege. Astfel, atunci când este vorba despre terenurile cu destinație agricolă, din domeniul public al statului, aflate în exploatarea societăților naționale, a institutelor și stațiunilor de cercetare și producție agricolă și a unităților de învățământ agricol și silvic, „funcția de administrare” i-a fost conferită Agenției Domeniilor Statului. Este ceea ce rezultă din prevederile art. 4 al Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului. Pentru proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, calitatea de administrator general este atribuită, după caz, consiliilor locale, consiliului general al municipiului București sau consiliilor județene. De exemplu, potrivit art. 36 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, republicată, Consiliul Local exercită atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului. În exercitarea acestor atribuții, consiliul local hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei, orașului sau municipiului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii; hotărăște vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, orașului sau municipiului, după caz, în condițiile legii; avizează sau aprobă, în condițiile legii, documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism ale localităților; atribuie sau schimbă, în condițiile legii, denumiri de străzi, de piețe și de obiective de interes public local [art. 36 alin. (5) din Legea nr. 215/2001, republicată]. În mod similar, Consiliul Județean exercită atribuții privind gestionarea patrimoniului județului [art. 91 alin. (1) lit. c) din aceeași lege]. În exercitarea acestor atribuții, consiliul județean hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a județului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes județean, în condițiile legii; hotărăște vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a județului, după caz, în condițiile legii; atribuie, în condițiile legii, denumiri de obiective de interes județean [art. 91 alin. (4) din aceeași lege]. *Remarcăm faptul că legea instituie calitatea de administratori generali a*

autorităților menționate mai sus atât în privința domeniului public cât și în cea a domeniului privat, ceea ce are repercusiuni și asupra exercitării dreptului de proprietate privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

Dacă avem în vedere prevederile art. 36 din Legea nr. 215/2001, referitoare la atribuțiile consiliului local, *ajungem la concluzia că acesta este un administrator al patrimoniului unității administrativ-teritoriale, tot așa cum consiliul de administrație al unei societăți comerciale administrează bunurile acestui subiect de drept (E. Chelaru, Drept civil. Persoanele, Editura C.H. Beck, București, 2006 p. 128.).* Referirea la administrarea bunurilor din domeniul privat întărește susținerea noastră, pentru că dreptul real de administrare nu se poate constitui decât pe temeiul dreptului de proprietate publică. Aceeași idee se desprinde din lectura prevederilor art. 1 alin. (5) lit. c) din Legea privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, în ceea ce privește funcția de administrator general al proprietății publice și private a statului, pe care o îndeplinește Guvernul. Desigur, Guvernul, în calitatea sa de instituție publică, este și titular al dreptului real de administrare, care are însă ca obiect numai bunuri ce-i sunt atribuite în patrimoniu pentru realizarea scopului său.

3. Titularii dreptului de proprietate publică pot exercita atributele acestui drept fie în mod direct, fie prin constituirea unor drepturi reale specifice în favoarea unor terțe subiecte de drept, fie prin închirierea bunurilor care fac obiectul acestei proprietăți.

Exercitarea indirectă a dreptului de proprietate publică se realizează prin constituirea unor drepturi reale specifice: dreptul de administrare, dreptul de concesiune și dreptul real de folosință asupra unor bunuri imobile. La aceste modalități de exercitare indirectă se adaugă închirierea bunurilor proprietate publică. Atunci când este vorba despre terenuri cu destinație agricolă, acestea pot fi arendate [art. 4 lit. d) din Legea nr. 268/2001], arendarea nefiind însă decât o varietate a închirierii.

Uneori legea prevede și posibilitatea schimbării modului de exercitare a dreptului de proprietate publică asupra unor bunuri, cu alt asemenea mod, cu menținerea titularului. Aceasta este situația terenurilor proprietate publică a statului, aflate în exploatarea societăților naționale, a institutelor și stațiunilor de cercetare și producție agricolă și a unităților de învățământ agricol și silvic

Referitor la modalitățile de restrângere legală a exercitiului dreptului de proprietate *apreciem că o dispoziție constituțională care să prevadă categoriile de bunuri ce pot fi naționalizate și principiul justei despăgubiri, alături de existența unei proceduri jurisdicționale de verificare a legalității naționalizărilor, ar constitui o garanție împotriva măsurilor arbitrare de natură să acorde protecție eficientă dreptului de proprietate privată.*

În ceea ce privește prevederea constituțională, potrivit căreia, pot fi confiscate bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni, din analiza acesteia se desprinde concluzia că este vorba despre bunurile care fac în același timp obiectul măsurii de siguranță a confiscării speciale reglementate de art. 118 Cod penal și care, fără a fi o pedeapsă, constituie din punct de vedere juridic o sancțiune de drept penal. Cum între textul constituțional și cel din Codul penal există diferențe de redactare se pune problema în ce măsură mai sunt în prezent incidente normele penale în materia confiscării speciale. În această privință, în literatura juridică s-a exprimat opinia - pe care o împărtășim - potrivit căreia redactarea sintetică a textului constituțional acoperă practic toate ipotezele prevăzute de art. 118 lit. a) - e) Cod penal. Pe de altă parte, din împrejurarea că art. 44

alin.(9) din Constituție nu conține nici o referire la ipoteza prevăzută de art. 118 lit. f) Cod penal, nu trebuie să se tragă concluzia că nu ar fi posibilă confiscarea bunurilor a căror deținere este interzisă de lege. Într-o asemenea situație însă, temeiul constituțional al confiscării îl constituie dispozițiile legii fundamentale prevăzute de art. 44 alin.(8), care permit confiscarea bunurilor dobândite ilicit, precum și ale art. 53 care permit restrângerea exercițiului dreptului de proprietate în anumite cazuri determinate prin lege. Singura diferență esențială între textul constituțional și cel din Codul penal, cu consecințe în sfera bunurilor ce pot alcătui obiectul confiscării, o constituie faptul că, în timp ce norma constituțională [art. 44 alin.(9)] se referă la „bunurile...rezultate din infracțiuni”, norma prevăzută de art. 118 lit. a) Cod penal se referă la „bunurile produse prin săvârșirea faptei prevăzute de legea penală”. Din acest punct de vedere constatăm că redactarea textului constituțional este cvasi identică redactării normei penale corespunzătoare din Codul penal anterior unde caracterizarea lucrurilor supuse confiscării era condiționată de existența unei infracțiuni. Schimbarea operată de actualul cod penal care a înlocuit termenul de „infracțiune” cu „fapta prevăzută de legea penală” a fost pe bună dreptate apreciată ca fiind lipsită de importanță deoarece „în sistemul codului penal anterior erau considerate infracțiuni chiar și faptele prevăzute de legea penală în privința cărora exista vreo cauză de excludere a răspunderii penale. În actuala reglementare a codului penal însă, diferența de redactare dintre textul constituțional și cel prevăzut de art. 118 lit.a) Cod penal are drept consecință imposibilitatea confiscării bunurilor produse printr-o faptă prevăzută de legea penală, dar care datorită vreuneia din cauzele prevăzute în art. 44-51 Cod penal și-au pierdut caracterul penal. Sunt astfel scoase de sub incidența confiscării speciale bunuri ce pot fi produse de persoane care nu răspund penal, dar care odată puse în circulație ori folosite, devin, de cele mai multe ori, ele însele periculoase cum ar fi, de exemplu, monezile sau bancnotele falsificate, timbrele falsificate, alimentele sau băuturile falsificate sau alterate, etc.

De aceea, pentru a se elimina starea de pericol ce ar putea rezulta din asemenea lucruri, considerăm că de lege ferenda ar fi indicat să se revină asupra modului în care este reglementată măsura de siguranță a confiscării speciale în actualul cod penal.

În raport de dispoziția constituțională și reglementarea codului penal, nu pot constitui obiect al confiscării bunurile rezultate dintr-o faptă penală, dacă fapta respectivă nu constituie infracțiune. De asemenea, nu pot fi confiscate nici bunurile dobândite licit, dacă nu au fost destinate sau folosite pentru comiterea de infracțiuni sau contravenții. Considerăm că, *de lege ferenda* ar trebui modificat textul art. 44 alin.(8) din Constituție și, corespunzător, legislația penală pentru a se permite aplicarea în mod excepțional a pedepsei confiscării averii. Avem în vedere în acest sens că nici o normă legală nu ar trebui să apere averea celor care au săvârșit fapte grave împotriva siguranței naționale, precum infracțiunile de trădare sau spionaj, dar cărora nu li s-ar putea aplica pedeapsa închisorii ca urmare a faptului că au reușit să se refugieze pe teritoriul puterii străine în favoarea căreia și-au desfășurat activitatea infracțională.

Aplicarea confiscării averii, ca pedeapsă complementară și în același timp facultativă în cazul celor judecați în contumacie pentru săvârșirea unor infracțiuni deosebit de grave ar reprezenta în aceste situații unicul mijloc concret de presiune aflat la dispoziția statului. Caracterul cu totul excepțional al pedepsei, precum și existența unor precedente legislative în țări recunoscute ca state de drept sunt, în opinia noastră argumentele care garantează existența și exercitarea dreptului de proprietate.

Subiectul tezei a impus și analizarea bogatei jurisprudențe a C.E.D.O. în materia privării de proprietate pentru cauză de utilitate publică.

De asemenea, în abordarea subiectului tezei a fost absolut necesară studierea jurisprudenței constituționale a unor state europene cu privire la dreptul de proprietate publică și privată. Astfel, s-a analizat jurisprudența constituțională din Franța, Germania, Italia, Austria, Grecia, Spania, Belgia, țările scandinave.

Referitor la exercitarea dreptului de proprietate asupra bunurilor din **domeniul privat** concluzia este că *în prezent nu există o lege-cadru care să reglementeze procedura atribuirii în folosință gratuită, regulile de folosire a bunului, încetarea folosinței și soluționarea litigiilor. De lege ferenda, acest lucru s-ar putea realiza printr-o lege de modificare și completare a Legii nr. 213/1998, propunerea noastră fiind ca atribuirea în folosință gratuită să se realizeze prin încheierea unui contract care să fie aprobat printr-un act administrativ unilateral de către administratorul general al bunului (Guvernul, consiliul județean, consiliul local, după caz), părțile contractante fiind regia sau instituția publică care are bunul în administrare concretă și instituția de utilitate publică.*

Atunci când contractul are ca obiect un bun din **domeniul public** al statului sau al unităților administrativ-teritoriale devine un contract administrativ. Apreciem că acest tip de contract *are următoarele trăsături esențiale:* a) contractul se încheie între stabilimente publice și stabilimente de utilitate publică; b) contractul are ca obiect un bun proprietate publică; c) litigiile cu privire la contract sunt de competența instanței de contencios administrativ, intrând în categoria nominalizată de art. 2 lit. c) din Legea nr. 554/2004 și anume, „punerea în valoare a bunurilor proprietate publică”.

De lege ferenda propunem ca posibilitatea de concesiune a bunurilor din domeniul privat să fie reglementată doar cu caracter excepțional pentru a se realiza aplicarea principiului conform căruia bunurile din domeniul privat al statului și unităților administrativ-teritoriale li se aplică un regim juridic de drept comun, cu excepția cazului în care legea prevede altfel. În reglementarea actuală, observăm că, în mod paradoxal, excepția devine regulă. Astfel, concesiunea, deși nu este un procedeu specific dreptului comun, poate fi utilizată oricând, în condițiile Legii nr. 215/2001 de către Consiliul local sau județean pentru bunurile din domeniul lor privat. Ca regulă generală, bunurile din domeniul privat al statului și unităților administrativ-teritoriale ar trebui să formeze obiectul aceluiași contracte pe care le încheie și particularii, fiind prin urmare supuse aceluiași prescripții ca și bunurile particularilor. Concesiunea bunurilor din domeniul privat ar trebui să intervină, doar cu caracter excepțional, atunci când acest lucru este cerut de satisfacerea în condiții mai bune a intereselor sociale, așa cum se întâmplă în cazul concesiunii terenurilor aparținând domeniului privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, destinate realizării de construcții, prevăzută de Legea nr. 50/1991. Reglementarea procedurii de încheiere, executare și încetare a concesiunii bunurilor din domeniul privat ar trebui să se facă prin lege organică dat fiind că, conform art. 73 alin. (3) lit. m) din Constituția revizuită, regimul juridic general al proprietății este stabilit prin lege organică.

Apreciem că această lucrare poate să ajute orice cititor la mai buna înțelegere a aspectelor referitoare la proprietatea publică și privată a statului și unităților administrativ-teritoriale, ca două elemente fundamentale ale conceptului de fenomen administrativ.