



**CENTRUL DE STUDII SI CERCETARI JURIDICE SI  
SOCIO-ADMINISTRATIVE**

**Facultatea de Stiinte Economice  
Universitatea "Petrol-Gaze" din Ploiesti**

**THE CENTRE FOR STUDIES AND LEGAL AND  
SOCIO - ADMINISTRATIVE RESEARCH**

**The Faculty of Economic Sciences  
Petroleum-Gas University of Ploiesti**

**Administratia Publica în Europa celor 28.  
Dimensiune juridica si manageriala**

**\* \* \***

**Public Administration in the Europe of the 28.  
Judicial and Management Aspects**

**2014**



**EDITURA UNIVERSITARA  
Bucuresti, 2014**

**Volumul colectiv al Conferinței Internaționale “Administrația Publică în  
Europa celor 28. Dimensiune juridică și managerială**

**”Conferința a avut loc în data de 2 aprilie 2014 și a fost organizată de  
Centrul de Studii și Cercetări Juridice și Socio-Administrative din cadrul  
Universității “Petrol-Gaze” din Ploiești și Facultatea de Administrație și  
Afaceri din cadrul Universității București, în parteneriat cu Asociația  
Română de Drept și Afaceri Europene.**

**[http://se.upg-ploiesti.ro/index.php/ro/cercetare/manifestari-  
stiintifice/conferinta-internationala-public-administration-in-the-europe-of-the-28-  
judicial-andmanagement-aspects](http://se.upg-ploiesti.ro/index.php/ro/cercetare/manifestari-stiintifice/conferinta-internationala-public-administration-in-the-europe-of-the-28-judicial-andmanagement-aspects)**

**Editor volum conferinta: Lector univ.dr. Mihai Cristian Apostolache**  
**Comitetul stiintific al Conferintei Internationale "Administratia**  
**Publica în Europa celor 28. Dimensiune juridica si manageriala"**

**Presedinte:**

**Prof. univ.dr. Verginia Vedinas, Universitatea din Bucuresti**

**Vicepresedinti:**

**Conf. univ.dr. Lazar Cornel, prorector Universitatea Petrol-Gaze din**  
**Ploiesti**

**Prof. univ.dr. Daniel Mihail Sandru, Academia Româna Membri:**

1. Prof. univ.dr. Constanta Calinoiu, Universitatea Crestina "Dimitrie Cantemir"  
Bucuresti
2. Prof. univ.dr. Augustin Fuerea, Universitatea din Bucuresti
3. Prof. univ.dr. Ioan Done, Universitatea Petrol-Gaze din Ploiesti
4. Prof. univ. dr. Catalin Popescu, Universitatea Petrol-Gaze din Ploiesti
5. Prof. univ. dr. Gheorghe Calcan, Universitatea Petrol-Gaze din Ploiesti
6. Prof. dr. Domenico Nicolò, Univ. Mediterranea- Regiunea Calabria, Italia
7. Prof. univ.dr. Atanas Semov, Universitatea din Sofia
8. Conf. univ.dr. Maria Orlov, Institutul de Stiinte Administrative din Republica  
Moldova
9. Dr. Jovan Zubovic, Asociat stiintific, Institutul de Economie din Belgrad, Serbia
10. Conf. univ.dr. Gabriela Vasilescu, Universitatea Petrol-Gaze din Ploiesti
11. Conf. univ. dr. Monica Ardeleanu, Universitatea din Bucuresti, Facultatea  
deAdministratie si Afaceri
12. Lector univ.dr. Dan Cimpoeru, Universitatea din Bucuresti, Facultatea  
deAdministratie si Afaceri
13. Lector univ.dr. Mihai Apostolache, Universitatea Petrol-Gaze din Ploiesti

**Comitetul de organizare:**

1. Conf. univ.dr. Lazar Cornel
2. Conf. univ.dr. Monica Ardelanu
3. Conf. univ.dr. Adrian Stancu
4. Lector univ.dr. Dan Cimpoeru
5. Lector univ.dr. Mihaela Adina Apostolache
6. Lector univ.dr. Mihai Cristian Apostolache
7. Lector univ.dr. Loredana Stoica

8. Lector univ.dr. Eufemia Vieriu
9. Prep. univ.dr. Andrei Jean Vasile
10. Judecator dr. Cristina Pigui

Colectia STIINTE JURIDICE SI ADMINISTRATIVE

Redactor: Monica Stoian

Tehnoredactor: Ameluta Visan

Coperta: Angelica Malaescu

Editura recunoscuta de Consiliul National al Cercetarii Stiintifice (C.N.C.S.) si inclusa de Consiliul National de Atestare a Titlurilor, Diplomelor si Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

**Descrierea CIP a Bibliotecii Nationale a României**  
**Administratia publica în Europa celor 28 : dimensiune juridica si**  
**manageriala = Public Administration in the Europe of the 28 : judicial**  
**and Management Aspects / coord.: Mihai Apostolache. – Bucuresti :**  
Editura Universitara, 2014  
ISBN 978-606-591-980-8  
I. Apostolache, Mihai (coord.)

35(4)

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786065919808

© Toate drepturile asupra acestei lucrari sunt rezervate, nicio parte din aceasta lucrare nu poate fi copiată fara acordul Editurii Universitare

Copyright © 2014  
Editura Universitara  
Editor: Vasile Muscalu  
B-dul. N. Balcescu nr. 27-33, Sector 1, Bucuresti  
Tel.: 021 – 315.32.47 / 319.67.27  
www.editurauniversitara.ro e-mail:  
redactia@editurauniversitara.ro

## CUPRINS

Unele aspecte privind regimul juridic al proprietatii publice în jurisprudenta instantelor de judecata - Prof. univ. dr. Verginia VEDINAS, Lector univ.dr. Daniela CIOCHINA .....	9
Adevarul istoric între national si european - Conf.univ.dr. Gabriela VASILESCU .....	17
Scurte consideratii despre dimensiunea juridica si manageriala a guvernarii Uniunii Europene - Lector univ.dr. Valentin – Stelian BADESCU .....	25
Pierderea calitatii de membru de partid a alesului local ca urmare a excluderii din partidul pe lista caruia a fost ales - în jurisprudenta Curtii Constitutionale - Lector univ.dr. Mihai Cristian APOSTOLACHE .....	51
Unele reflectii privind reformele prevazute in acordul de asociere dintre Uniunea Europeana si Republica Moldova - Conf. univ. dr. Maria ORLOV.....	59
Remitente ale bunelor practici europene în guvernarea locala - Prof. univ. dr. Constanta CALINOIU.....	67
Repere statistice ale sectorului public în România dupa anul 2006 - Conf. univ. dr. Cornel LAZAR, Conf. univ. dr. Mirela LAZAR.....	75
Managementul performantei financiare a institutiei publice - Conf. univ.dr. Daniela Rodica IOV .....	87
Limitari impuse de statutul de membru al Uniunii Europene capacitatii juridice a statelor de a încheia acorduri internationale - Drd. Anamaria Veronica FUDULI .....	92
Educatia si formarea profesionala - Lector univ. dr. Eufemia VIERIU	105

Puterea discreționară și excesul de putere în activitatea instituțiilor statului - Judecător dr. Marius ANDREESCU.....	118
Cadrul instituțional și dinamica legislativă privind procesul de descentralizare administrativă și financiară - Conf. univ. dr. Agata Mihaela POPESCU, Dr. Ionita COCHINTU.....	132
Priorități redefinite de România în Acordul de Parteneriat cu UE pentru perioada de programare 2014-2020 - Lector univ.dr. Mihaela Adina APOSTOLACHE .....	143
Participatory Democracy – Connotations in the rule of law - Emilian CIONGARU .....	153
Accidentele de muncă și bolile profesionale - Dr. Dumitru VIERIU	163
How far „mutual recognition” is an efficient and legitimate principle to promote cooperation in the field of criminal law - does it work without legal harmonization? - Judecător. dr. Adrian GHICULESCU	172
Can a participatory democracy be built at EU level around interest groups? - Judecător. dr. Iolanda Mioara GRECU.....	182
Dilemmas of Europe: is European Union elitist? An overview in its history - Judecător dr. Ana-Roxana TUDOSE.....	192
Implications concerning the financial stability in an enlarged EU. Pros and cons of entry into the Eurozone of EU members – a viewpoint from the countries wishing to join - Judecător dr. Cristina PIGUI.	203
Considerations on legal terminology with a focus on translation challenges - Sebastian CHIRIMBU, Mihaela Barbu-CHIRIMBU ..	216
The role of prison administration in the protection of human rights in detention - Elena LAZAR.....	223
Despre administrația Bucovinei în perioada - 1775-1918 - Prof. univ. dr. Gheorghe CALCAN .....	229

<b>A strategy for the conservation of the participative democracy real character - Carmen Florentina NICULAE .....</b>	<b>240</b>
<b>Protectia consumatorilor este considerata o politica europeana? - Maria Alexandra NEACSU .....</b>	<b>245</b>
<b>Reforma institutionala în cadrul politicii externe si de securitate comuna - Madalina DINU.....</b>	<b>261</b>
<b>Consideratii referitoare la regionalizarea si descentralizarea administratiei publice în România - Drd. Luciana TOMESCU .....</b>	<b>279</b>
<b>Aplicarea si interpretarea dispozitiilor Legii nr. 84/2012 privind masurile referitoare la veniturile de natura salariala ale personalului platit din fonduri publice - Lect. univ. dr. Eugenia IOVANAS .....</b>	<b>293</b>
<b>Consideratii referitoare la Decizia nr.55/2014 a Curtii Constitutionale a României si la statutul juridic al unor înalti functionari publici - Dr. Irina ALEXE .....</b>	<b>300</b>
<b>Aprofundarea reformelor economice conform acordului de asociere dintre Republica Moldova si Uniunea Europeana - Marica DUMITRASCO .....</b>	<b>309</b>



## Unele aspecte privind regimul juridic al proprietății publice în jurisprudența instanțelor de judecată

**Prof. univ.dr. Virginia VEDINAȘ**

Universitatea din București

**Lector univ.dr. Daniela CIOCHINĂ**

Universitatea Creștină "Dimitrie Cantemir"

### **Abstract**

*The article aims at discussing some aspects related with the legal regime of private and public property of the state and administrativeterritorial units, according to Constitution and the laws adopted based on it, namely Law No. 213/1998 and the current Romanian Civil Code that substantially changed its content.*

*The related legislation is analyzed by reference to recent case law of the courts, referring to the competence of the local councils to adopt regulations that refer to the way of using some of the natural resources, especially shale gas.*

**Keywords:** *public property, private property, public domain, private domain, state, administrative-territorial unit, shale gas, administration, recovery, administrative contract*

### **I. Regimul constituțional al proprietății este reglementat în articolele nr.44 și nr.136 din Constituția României, revizuită și republicată<sup>1</sup>.**

Articolul 44 este consacrat "*dreptului de proprietate privată*", el fiind plasat în titlul II al Constituției, referitor la drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale. Articolul 136, intitulat "*proprietatea*", își află reglementarea în titlul IV al Constituției, al cărui obiect de reglementare îl reprezintă "*economia și finanțele publice*".

După cum se afirmă constant în doctrină <sup>2</sup>, între cele două texte constituționale, articolul 136 reprezintă un **sediū general** în material proprietății, pe când articolul nr. 44 reprezintă un **sediū special** în această materie, ceea ce justifică soluția ca **analiza regimului constituțional actual**,

---

<sup>1</sup> Constituția României a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.233 din 21 noiembrie 199. Ea a fost revizuită prin Legea nr. 429/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003 și a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

<sup>2</sup> **Antonie Iorgovan** – *Tratat de drept administrativ*, ed. a IV- a, vol. II, Ed. All Beck, București, 2005, pp.188-190.

**al proprietății să se facă începând cu articolul 136.** Aceasta este o primă teză pe care dorim să o evidențiem, dat fiind faptul că ea influențează profund înțelegerea elementelor definitorii ale regimului juridic al proprietății în sistemul actual și determină și concluzia că **regula, în materia proprietății, în prezent, o reprezintă proprietatea privată, iar excepția o reprezintă proprietatea publică**<sup>3</sup>.

Se cuvine să menționăm că prin Legea de revizuire nr. 429/2003 s-au adus modificări de substanță reglementării inițiale a proprietății, care, în esență, constau în:

a). s-a prevăzut în mod expres că **proprietatea privată este garantată**, nu doar dreptul de proprietate privată, cum menționa Constituția potrivit variantei inițiale adoptată în anul 1991;

b). s-a prevăzut **dreptul cetățenilor străini de a dobândi terenuri în România**, în condițiile aderării României la Uniunea Europeană, în conformitate cu tratatele internaționale, în condiții de reciprocitate, precum și prin moștenire legală<sup>4</sup>. În acest fel, s-a creat posibilitatea dobândirii unor asemenea imobile de către străini persoane fizice, întrucât, ca efect al aderării, România a trebuit să recunoască libertatea de circulație a bunurilor, serviciilor și persoanelor, terenurile făcând parte din categoria bunurilor imobile;

c). s-a prevăzut ca **ambele tipuri de proprietate, publică și privată**, în egală măsură, **sunt garantate și ocrotite de lege**;

d). s-a adăugat o a patra modalitate de valorificare a bunurilor proprietate publică<sup>4</sup> respectiv darea în folosință gratuită pe durata existenței construcției. În acest mod, s-a conferit legitimitate constituțională unor norme care existau deja prevăzute în legile administrației publice locale, chiar dacă Legea fundamentală nu o prevedea.

Dezvoltarea regimului constituțional al proprietății publice s-a realizat inițial prin Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia<sup>5</sup> care a fost substanțial modificată prin noul Cod civil al României<sup>6</sup>. În noul Cod civil al României, proprietatea publică este reglementată în titlul VI, care poartă denumirea de "*proprietatea publică*", articolele 858 – 875, precum și în articolul 554 care are chiar această denumire.

---

<sup>3</sup> **Antonie Iorgovan** – *Tratat ..., op. cit.* ed. a IV-a, vol. II, pp 166-170, **Verginia Vedinaș** - *Drept administrativ*, ed. a VII, Ed. Universul Juridic, București, 2012, pp 232-233 <sup>4</sup> Inițial, fostul articol 41 prevedea că cetățenii străini și apatrizii nu pot dobândi bunuri în România.

<sup>4</sup> Celelalte trei modalități sunt *darea în administrare regiilor autonome sau instituțiilor publice, concesiunea sau închirierea*.

<sup>5</sup> Publicată în Monitorul oficial al României, Partea I, nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

<sup>6</sup> Aprobata prin Legea nr. 287 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 505 din 15 iulie 2011 și pus în aplicare prin Legea nr.71, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 409 din 10 iunie 2011

O primă problemă, pe care am ridicat-o și cu alte prilejuri<sup>7</sup>, vizează reglementarea de ansamblu a proprietății în Codul civil, care este recunoscut a reprezenta ”*Constituția dreptului privat*” a dreptului privat. Aceasta cu atât mai mult cu cât Constituția trimite, prin articolul 136 coroborat cu articolul 73 alin. (3) lit. m) la o lege organică special privind proprietatea publică. Arogarea de către autorii noului Cod civil a reglementării proprietății publice poate fi considerată și ca tendință de a acapara o instituție care tradițional, este concepută a aparține dreptului public, ceea ce în opinia noastră, este cel puțin discutabil.

Dincolo de aceste aspect, o analiză fie și sumară, a modului în care este reglementată proprietatea publică în Codul civil, determină concluzia că avem de-a face cu o reglementare deficitară, confuză, care mai mult încurcă lucrurile decât le clarifică, în contextul în care sunt utilizate, cu semnificație identică sau diferită, conceptele de *domeniu public* și *proprietate publică*.<sup>8</sup>

Revenind la reglementarea constituțională actuală privind proprietatea publică, în conformitate cu articolul 136, titularii ai dreptului de proprietate publică poate fi **statul și unitatea administrativ teritorială**. Criteriul de apartenență la unul dintre cei doi titulari îl reprezintă interesul bunului. Cele care sunt de interes național de interes național se află în proprietatea statului, iar cele de interes local sau județean se află în proprietatea comunei, orașului, municipiului sau județului după caz.

Modalități de punere în valoare a proprietății publice sunt consacrate de articolul 136 alin. (4) din legea fundamentală care a suferit o completare prin Legea 429/2003. Inițial, au fost prevăzute trei astfel de modalități, respectiv **darea în administrare**, care se poate realiza către **o regie autonomă sau instituție publică, concesionarea și încheierea**.

Prin Legea de revizuire a fost adăugată o a patra modalitate, respectiv **darea în folosință gratuită pe o perioadă determinată unei instituții de utilitate publică**. O asemenea procedură a fost prevăzută prin lege și până la revizuirea Constituției<sup>9</sup>, însă, în contextul în care Legea fundamentală n-o prevedea, soluția de a fi consacrată prin lege era lipsită de legitimitate constituțională, ceea ce a și determinat doctrina să se exprime în acest sens<sup>11</sup>.

Regimul juridic al acestor modalități de valorificare, a proprietății publice este dezvoltat de articolele 866-875 din noul Cod civil, în Capitolul al

---

<sup>7</sup> **Verginia Vedinaș - Drept administrativ**, ed. a VII, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p.237.

<sup>8</sup> Pe larg, pentru o viziune critică a reglementării proprietății publice și domeniului public potrivit noului Cod civil, a se vedea Verginia Vedinaș- **Drept administrativ ed. a VII, op. cit.** pp.235-247.

<sup>9</sup> Exemplu Legea nr. 213/1999 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia. <sup>11</sup> A se vedea **Verginia Vedinaș - Drept administrativ**, op. cit, ed. VII, pp.264-265.

II-lea al Titlului VI, sub denumirea “ *Drepturile reale corespunzătoare proprietății publice*”.

După cum se exprimă doctrina de specialitate<sup>10</sup>, administrarea generală a domeniului public poate fi exercitată **direct de chiar titularii săi**<sup>11</sup>, **sau indirect, de către alte subiecte de drept**<sup>12</sup>.

Regula este că, în majoritatea cazurilor, exercitarea dreptului de proprietate publică se face **prin altul**, ceea ce înseamnă că respectivele bunuri sunt încredințate unor persoane juridice înființate în acest scop sau unor persoane juridice de drept public sau privat sau chiar unor persoane fizice.

**Dreptul de administrare** face obiect de reglementare al articolelor 867-870. El se constituie prin **hotărârea Guvernului**, atunci când este vorba despre **proprietatea publică a statului** sau prin **hotărârea consiliului județean sau local**, când este vorba despre **proprietate publică** a unităților administrativ-teritoriale<sup>13</sup>.

În doctrina de specialitate se face o discuție cu privire la **natura juridică a dreptului de administrare**. Potrivit articolului 866, din noul Cod civil, atât dreptul de administrare cât și cel de concesiune și de folosință cu titlu gratuit reprezintă “*drepturi reale corespunzătoare proprietății publice*”. Subscriem criticilor și opiniilor exprimate în doctrină<sup>14</sup> conform cărora darea în administrare nu reprezintă un drept real corespunzător proprietății publice, ea este, mai degrabă un mandat de drept public, administratorul exercitând în numele și pentru titularul dreptului de proprietate public prerogativele acestuia în mare parte, ideea se regăsește în prevederile articolului 868 din noul Cod civil. Altfel spus, dacă conținutul dreptului nu este cumva prestabilit de lege, rămâne la latitudinea administratorului general al bunului să îl stabilească<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> O.Ungureanu, C. Munteanu – *Drept civil, drepturile reale*, ed. III, Ed. Rosetti, București, 2005, p.242.

<sup>11</sup> Este vorba despre **stat și unitatea administrativ teritorială**.

<sup>12</sup> O.Ungureanu, C. Munteanu – *op. cit.*, p. 242. Autorii citați fac referire la “*subiecte de drept civil*”. În opinia noastră, exprimarea nu este corectă, având în vedere că regia autonomă și instituția publică sunt subiecte de drept public, nu de drept privat.

<sup>13</sup> În contextul în care se va modifica organizarea administrativ-teritorială a țării, în perspectiva revizuirii Constituției se va impune modificarea și completarea și a Codului Civil, în scopul adăugirilor generate de înființarea regiunilor.

<sup>14</sup> O. Podaru în **Carmen Tamara Ungureanu, Mădălina Afrăsinei, Dana Margareta Cigan, Marius Eftimie, Lucia Irimescu, Mihaela Popureanu, Eugenia Florescu, Andreea Corina Tărăsie, Corina Voicu, Gabriela Cristina Ferentiu, Florina Moroza, Steluța Croitoru, Ioan Popa, Lorey Mirela, Ovidiu Podaru, Daniel Marius Cosma, Eugen Roșioru** – *Noul Cod civil, comentarii, doctrină și jurisprudență*, vol.I, Ed. Hamangiu, București, 2012, pp. 1198-1202.

<sup>15</sup> O. Podaru – *Drept administrativ*, vol. II, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Ed. Hamangiu, Ed. Sfera Juridică, București, 2011, p. 53.



