

**AFECTAȚIUNEA – CAUZĂ DE INADMISIBILITATE A  
ACTIUNII ÎN REVENDICARE A IMOBILELOR PRELUATE  
ÎN MOD ABUZIV DE CĂTRE REGIMUL COMUNIST?<sup>1</sup>**

**Ovidiu PODARU\***

**Résumé . L'affectation – fin de non-recevoir de la revendication des immeubles nationalisés de façon abusive par le régime communiste?** *L'affectation – le deuxième critère principal qui doit être rempli pour qu'un bien puisse être considéré comme appartenant au domaine public - représente une question juridique trop peu étudiée par notre droit administratif. Ses implications dans le processus d'implémentation de la Loi no. 10/2001 ont été analysées encore moins. L'affectation peut-elle empêcher la restitution à l'ancien propriétaire ou à ses héritiers d'un bien confisqué de façon abusive pendant l'ancien régime?*

*Cette question constitue l'objet d'étude du présent article. Ainsi, dans le "droit commun" (administratif), le principe consiste à considérer que l'annulation du titre de l'État (ou de l'unité administrative territoriale) entraîne l'annulation du régime domanial (l'inaliénabilité spécifique de celui-ci n'étant pas en mesure d'empêcher la restitution du bien à l'ancien propriétaire). Cependant, d'autre part, notre système juridique a emprunté le principe français (contraire au principe allemand), selon lequel le bien lui-même est inaliénable, et pas seulement son affectation. Malgré ça, la loi spéciale établit une solution partiellement différente pour les diverses situations qui peuvent apparaître en pratique:*

*a) dans l'hypothèse où les terrains sont soumis à des servitudes légales ou à des aménagements d'utilité publique rurale ou urbaine, l'affectation, cause de l'inaliénabilité, prévaut à la restitution en nature; autrement dit, l'affectation, qui exprime l'intérêt public, l'emportent sur le caractère abusif de la nationalisation du bien, de sorte qu'en guise de réparation il y aura restitution d'un équivalent;*

*b) dans l'hypothèse des immeubles – bâtiments destinés à l'usage d'un service public, l'immeuble doit être restitué en nature; cependant, l'affectation subsiste – temporairement – de sorte que c'est elle et non pas le bien qui est "inaliénable" pour quelque temps.*

*Le traitement différent s'explique par des raisons pécuniaires et de mutabilité du service public.*

**Rezumat.** *Afectațiunea – cel de-al doilea criteriu principal care trebuie îndeplinit pentru ca un bun să poată fi considerat ca aparținând domeniului public – reprezintă o problemă juridică prea puțin studiată în dreptul nostru administrativ. Cu atât mai puțin au fost analizate implicațiile acesteia în procesul de punere în aplicare a Legii nr. 10/2001. Poate fi afectarea un motiv de împiedicare a restituirii unui bun preluat în mod abuziv în perioada vechiului regim, fostului proprietar ori moștenitorilor acestora?*

*Acesta este obiectul de studiu al prezentului articol. Astfel, în „dreptul comun” (administrativ) principiul este în sensul că desființarea titlului statului (ori unității administrative teritoriale) atrage după sine desființarea regimului domenal (inalienabilitatea specifică acestuia nefiind în măsură să împiedice restituirea bunului fostului proprietar). Pe de altă parte însă, sistemul nostru de drept a preluat principiul francez (contrar celui german) potrivit căruia **bunul în sine** este inalienabil, iar nu doar afectațiunea sa. Cu toate acestea, legea specială stabilește o soluție parțial diferită pentru diversele situații care apar în practică:*

*a) în ipoteza terenurilor afectate de servituți legale ori amenajări de utilitate publică rurală ori urbană, afectațiunea, cauză a inalienabilității, prevalează restituirii în natură; cu alte cuvinte, afectațiunea, expresie a interesului public, înfrânge caracterul abuziv al preluării bunului, astfel că măsurile reparatorii acordate vor fi în echivalent;*

*b) în ipoteza imobilelor – construcții afectate utilizării unui serviciu public, imobilul trebuie restituit în natură; afectațiunea însă subzistă – temporar – astfel că ea, și nu bunul, este „inalienabilă” pentru o perioadă de timp.*

*Diferența de tratament se explică pe considerente pecuniare și de mutabilitate a serviciului public.*

**Mots-clés:** *domaine public, affectation, utilité publique, immeuble nationalisé de façon abusive, restitution en nature / en équivalent*

**Cuvinte cheie:** *domeniu public, afectațiune, utilitate publică, imobil preluat abuziv, restituire în natură / în echivalent*

Despre problemele cauzate de aplicarea Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989<sup>2</sup> doctrina ultimilor 10 ani a scris (poate prea) mult. Rândurile care urmează însă, ar trebui să facă o notă distinctă, din cel puțin două puncte de vedere: primul, că abordarea subiectului nu este unul specific civilist; or, subiectele legate de aplicarea Legii nr. 10/2001 nu au constituit niciodată un punct de atracție pentru autorii de drept administrativ, deși poate s-ar fi convenit. Al doilea, că subiectul însuși este unul extrem de rar abordat în dreptul nostru public: problema afectării (pentru utilitate publică) a unui bun imobil care astfel devine parte integrantă a domeniului public.

Dar ce legătură există între afectațiunea unui bun domenal și aplicarea Legii nr. 10/2001? Răspunsul nu pare prea greu de găsit: în ipoteza bunurilor care, între momentul preluării abuzive și cel în care se pune problema retrocedării lor au fost afectate unei utilități publice, reparația trebuie făcută în natură sau în echivalent?

În ciuda tuturor aparențelor, o soluție clară nu este facilă. Pe de o parte pentru că, așa cum o să arătăm, principiile generale ale domeniului public impun o anumită soluție; pe de altă însă, realitățile vieții practice, precum și dispozițiile exprese ale legii speciale impun o alta, dar nu neapărat una coerentă. Pentru o analiză a situației, vom aborda mai întâi problema abstractă a afectațiunii – criteriu de domencialitate (A), după care vom analiza implicațiile afectațiunii în procesul de aplicare a Legii nr. 10/2001 (B).

## **A. Afectațiunea – criteriu de domencialitate**

### **1. Criteriile de domencialitate**

În doctrina română au existat prea puține preocupări în sensul unei teorii analitice cu privire la criteriile de domencialitate<sup>3</sup>. Vom încerca, prin urmare, să raportăm criteriile semnalate în doctrina franceză la realitățile legislative și jurisprudențiale de la noi. Se pot distinge, astfel, două criterii principale<sup>4</sup>, după care un bun poate fi încadrat în domeniul public.

**a) Titlul.** Dacă în sistemul francez, acest criteriu a stârnit numeroase discuții<sup>5</sup>, în doctrina noastră, autorii par a se fi resemnat cu dispoziția constituțională de la art. 136 alin. 2 din Constituție, potrivit căreia „*Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale*”, text care pare a simplifica la maximum problema: nu numai că titularul dreptului de proprietate publică este o persoană publică, dar acesta este expres arătat: Statul sau dezmembrămintele sale teritoriale. În alte cuvinte, *proprietatea publică este o formă de proprietate*, specificul său constând, între altele, și în aceea că are un titular special.

**b) Afectarea pentru cauză de utilitate publică.** Pentru ca unui bun aflat în patrimoniul general al statului sau al unităților administrativ-teritoriale să i se aplice regimul domencial, el trebuie să fie afectat unei utilități publice. Aceeași concepție o adoptă și Legea nr. 213/1998, bunurile proprietate publică fiind „*de uz sau de interes public*”.

Iată așadar că legiuitorul pare a utiliza un criteriu alternativ (dualist). Cu toate acestea, ca formulare textul este criticabil. Astfel, sintagma „*de interes public*” este, pe de o parte, prea vagă, pentru că nu precizează în nici un fel acest interes și, pe de alta, prea vastă, pentru că, evident, o include și pe cealaltă „*de uz public*”. Pentru că nu vedem cum s-ar putea ca un bun utilizat în comun de toți oamenii să nu fie și „*de interes public*”. Doctrina noastră, asimilând această clasificare, a mers în general pe această linie<sup>6</sup>, fără a se preocupa de o eventuală analiză și critică a acesteia. În ce ne privește, considerăm mult mai exact criteriul dualist utilizat în doctrina și jurisprudența franceză: bunuri afectate uzului public sau unui serviciu public<sup>7</sup>, astfel încât, *de lege ferenda*, propunem ca art. 1 al Legii nr. 213/1998, în partea sa finală să aibă următorul conținut: „*...asupra bunurilor care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt afectate uzului public sau prestării unui serviciu public (subl. ns.)*”. Așadar, criteriul alternativ de afectațiune ar trebui să fie:

*i. Uzul public.* Apărut primul din punct de vedere cronologic, acesta a fost o perioadă îndelungată singurul criteriu utilizat. Adică până în sec. al XVIII-lea, când serviciile publice au început să se dezvolte, iar totalitatea bunurilor proprietate publică se suprapunea peste ceea ce astăzi formează doar o parte a acesteia: domeniul public natural.

Pentru ca acest criteriu să fie aplicabil, bunul trebuie să fie destinat totalității utilizatorilor, și nu numai unei părți din aceasta (rezervată)<sup>8</sup>.

Uneori, distincția nu este atât de ușor de făcut însă, în principiu nu există afectațiune pentru uzul public decât dacă particularii pot utiliza bunul direct pentru ei, nu și atunci când obiectivul lor final este de a utiliza serviciul public instalat pe bun (de pildă, cazul căilor ferate)<sup>9</sup>.

*ii. Serviciul public.* Odată cu apariția acestui criteriu, la începutul secolului XX, exista pericolul ca domeniialitatea să se extindă în mod nejustificat. Tocmai de aceea, doctrina franceză, urmată îndeaproape de jurisprudență, a propus câteva criterii „reductoare”: bunul să fie afectat unui serviciu public esențial și să joace în funcționarea acestuia un rol preponderent (G. Jèze); bunul să fie indispensabil serviciului public, astfel încât, dacă ar fi înlăturat brusc de către administrație, n-ar putea fi înlocuit fără inconvenient de către un altul<sup>10</sup> (M. Waline); bunul să reprezinte chiar obiectul serviciului, iar nu doar unul din mijloacele prin care serviciul își îndeplinește misiunea (M. Latournerie)<sup>11</sup>.

Aceste criterii reductoare n-au avut însă decât un efect temporar în jurisprudența franceză, singurul asemenea criteriu aprobat în prezent fiind acela al amenajamentului special, dar și acesta cu rezerve. De asemenea, aceste criterii restrictive au fost respinse și de doctrina română interbelică<sup>12</sup>, pe motiv că „nu rezistă nici unei critici serioase” și „complică, în loc să simplifice chestiunea”. În ce ne privește, noi credem că aceste criterii reductoare ar trebui să fie luate în seamă întrucât, spre deosebire de amenajamentul special, ele ar avea o însemnată importanță practică. Astfel, pe de o parte, bunurile care fac obiectul serviciului public (cărțile dintr-o bibliotecă, tablourile dintr-un muzeu etc.), este firesc să fie declarate inalienabile, căci fără ele n-ar exista serviciul; în schimb, rafturile pe care se află cărțile, sistemele de protecție ale tablourilor etc. pot oricând să fie înstrăinate și înlocuite cu altele. Pe de altă parte, un troleibus sau mai multe ar putea fi vândute în măsura în care numărul total al acestora ar depăși necesitățile locale; în schimb, una dintre puținele mașini ale Ambulanței dotate cu aparate ultramoderne, esențială pentru funcționarea serviciului, n-ar putea fi vândută. Din păcate, însă, marele neajuns al acestor teorii este acela de a fi imprecise și de a lăsa domeniialitatea la latitudinea unei aprecieri concrete, de moment<sup>13</sup>.

## 2. Raporturile dintre domeniialitate și afectațiune

Această problemă a reprezentat capul de afiș al unei interesante dezbateri doctrinare ai cărei protagoniști au fost L. Jansse<sup>14</sup>, R. Capitant<sup>15</sup> și A. de Laubadère<sup>16</sup>.

După L. Jansse, domeniialitatea nu are nimic de-a face cu afectațiunea. Astfel, există bunuri afectate ce nu fac parte din domeniul public, după cum, tot așa, există bunuri din domeniul public ce nu sunt afectate niciunei utilități publice. De fapt, regimul domeniial are, în realitate, un alt scop: nu să satisfacă afectațiunea, ci să conserve substanța fondurilor în mâna pusă în mod absolut și irevocabil de către administrație. De aici vine ideea de inalienabilitate. Mai mult, precaritatea

ocupațiilor domeniiale are drept scop de a permite colectivităților administrative să se debaraseze de consecințele contractelor încheiate imprudent<sup>17</sup>. Chiar dacă a fost criticată de către A. de Laubadère<sup>18</sup> care, arătând că abandonarea criteriului afectațiunii nu poate semnifica decât „un gest de oboseală provocat de dificultățile sale”, a avertizat că adoptarea acestei teorii nu poate conduce decât la crearea unui domeniu public prin determinarea legii, ideile lui Jansse sunt interesante, iar realitatea românească nu pare a fi departe de acestea.

Astfel, pe de o parte, într-un sistem democratic, liberal, este evident că inalienabilitatea trebuie să provină din afectațiune; un bun neafectat trebuie să circule. Restricția intervine atunci când bunul interesează întreaga colectivitate, potrivit principiului după care interesul public – văzut ca o sumă de interese private – trebuie să prevaleze față de un interes privat, văzut *ut singuli*. Sintagma „bunul este inalienabil pentru că este clasat”<sup>19</sup> (sau „pentru că așa spune legea”) sugerează mai degrabă un regim autoritar sau unul în care termenul „administrație” este sinonim cu formalismul și birocrația. Pe de altă parte, potrivit aceluiași art. I din Legea nr. 213/1998, dreptul de proprietate publică se exercită asupra bunurilor care „...**potrivit legii** (subl. ns.) *sau prin natura lor sunt de uz sau de interes public*”, ceea ce trebuie să ne dea de gândit. Uzul sau interesul public se determină, în mod firesc, de la caz la caz, **în fapt**, de regulă după natura și utilizarea bunului. A determina prin lege utilitatea publică abstractă a anumitor categorii de bunuri poate constitui, de la caz la caz, un fapt periculos (a) sau protector (b) al acestor bunuri.

a) *Periculos*, căci aduce atingere liberei lor circulații, chiar dacă nu e nevoie de o asemenea restricție. Într-un sistem autoritar, în care Statul tinde să acapareze totul, aceasta ar fi o regulă perpetuă, dar nefericită;

b) *Protector*, căci ar limita dreptul discreționar al administrației de apreciere a utilității publice. Iar într-un sistem zis democratic, dar cu o administrație coruptă, aceasta ar (putea) fi o soluție temporară binevenită.

Oricum, merită a reflecta puțin pe marginea teoriei lui Jansse despre domencialitate și afectațiune și aplicabilitatea acesteia la actualitatea juridică românească<sup>20</sup>.

R. Capitant, fiul mult mai celebrului H. Capitant, se situează în cealaltă extremă: domencialitatea se confundă cu afectațiunea și, în consecință, prima ar trebui să dispară. Astfel, în loc să spunem că bunurile domeniiale sunt inalienabile, ar trebui să arătăm că nu se poate face nici un act contrar afectațiunii. Plecând de la o decizie de speță<sup>21</sup>, acesta mai arăta că inalienabilitatea nu privește chiar domeniul, ci doar afectațiunea acestuia; în consecință, o eventuală înstrăinare a bunului nu are ca efect decât prelungirea afectațiunii în mâinile noului proprietar. Ca o variantă a acestei teorii, R. Capitant a susținut că regimul domencial e un regim mixt, care se formează prin suprapunerea a două noțiuni cu regimuri diferite: proprietatea, care relevă dreptul privat și afectațiunea, care relevă dreptul public. Sau, altfel spus, ca melanjul să fie mai vizibil, afectațiunea este o servitute a proprietății publice.

Aceste idei, au atras, timp de 20 de ani, atât aprecieri, cât și critici din partea autorilor de drept public: dacă admitem că inalienabilitatea privește doar afectațiunea, înseamnă că cumpărătorul va achita prețul, însă nu va putea utiliza bunul (Waline); mai mult, dacă vom conveni că singurul concept ar trebui să fie afectațiunea, practicienii ar fi forțați să tragă ei toate concluziile de aici, știind doar un singur lucru: că trebuie să protejeze afectațiunea (Laubadère); mai mult, afectațiunea nu poate fi o servitute de interes general, pentru că: lipsește fondul dominant (a); Statul și-ar aservi propriile sale fonduri; or, *nemine res sua servit* (b); în fine, dreptul utilizatorului de a circula pe drumul public nu poate fi un drept real, căci particularii trebuie văzuți ca o masă anonimă, iar nu *ut singuli*<sup>22</sup>.

Concluziile pe care le trage A. de Laubadère – la care noi aderăm – sunt în sensul că, din punct de vedere funciar, proprietatea publică și privată nu diferă (altfel spus, ele sunt distincte nu ca **folosință**, ci ca **exercițiu**, proprietatea privată fiind administrată după regulile dreptului comun, în vreme ce proprietatea publică e administrată după regulile dreptului administrativ). Iar diferențele de regim juridic sunt date de afectațiune – „cea care animă proprietatea administrativă și circulă în ea ca un sânge pentru a-i da viață și personalitate”<sup>23</sup>, având în realitate mai degrabă un efect de sporire, decât de limitare a competențelor (delimitarea prin aliniament, poliția domeniului etc.), ceea ce constituie încă un argument contra „afectațiunii-servitute”, căci o servitute, prin esența ei, limitează atribuțiile proprietarului.

Afectațiunea marchează proprietatea publică în esență, o „colorează”<sup>24</sup> sau, păstrând jocul de cuvinte al lui A. de Laubadère<sup>25</sup>, „la doménialité publique doit rester **fondée sur**, mais non **fondue dans** l'idée d'affectation”<sup>26</sup>, astfel că cele două noțiuni nu pot fi dissociate. Iar consecința practică este următoarea: dacă le-am disocia, ar însemna că toate chestiunile legate de proprietate ar trebui să fie judecate de către instanțele comune, în vreme ce problemele legate de afectațiune ar fi de competența instanțelor de contencios administrativ. Or, nici în sistemul francez, nici în cel român nu este așa. Astfel, potrivit art. 23 din Legea nr. 213/1998, „*Litigiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului, al județelor, al comunelor, al orașelor sau al municipiilor sunt de competența instanțelor de contencios administrativ*”. Deci, cum legea nu face distincție, atât chestiunile de proprietate (delimitarea proprietății publice de proprietățile particulare limitrofe), cât și cele de afectațiune (delimitarea domeniului public național de cel local ori județean, deci determinarea interesului public incident) se vor judeca de către instanțele de contencios administrativ.

În concluzie, rămânem la ideea (majoritară și în dreptul francez) că bunul domenal în sine este inalienabil, iar nu doar afectațiunea sa. Opinia singulară a lui R. Capitant trebuie reținută, mai ales că ea este specifică dreptului german, care a adoptat-o; în plus, așa cum vom arăta, în dreptul nostru o asemenea soluție a fost îmbrățișată, punctual, și de legiuitorul nostru.

### 3. Dispariția unui criteriu de domencialitate – cauză de încetare a regimului domenial

Așa cum am văzut, domencialitatea presupune cel puțin două criterii esențiale: proprietatea Statului sau a unității administrativ-teritoriale (a) și afectațiunea pentru cauză de utilitate publică (b). Consecința logică e că, atunci când cel puțin unul dintre cele două criterii dispăre (ori amândouă), bunul în cauză va ieși din domeniul public. În principiu, aceste situații sunt reglementate de art. 10 alin.1 din Legea nr. 213/1998, care prevede: „*Dreptul de proprietate publică încetează dacă bunul a pierit ori a fost trecut în domeniul privat*”<sup>27</sup>. În mod riguros, însă, putem identifica patru modalități de încetare a regimului de domencialitate publică: „*calea naturală*”<sup>28</sup>, pierirea materială a bunului domenial<sup>29</sup>, dezafectarea și pierderea proprietății publice (a titlului statului ori unității administrativ-teritoriale). Ultimele două situații merită puțină atenție.

**a) Dezafectarea.** Referindu-ne la domeniul public artificial, vom stabili că *dezafectarea* reprezintă un fapt material prin care un bun își pierde utilitatea publică, pe când *declasarea* este actul juridic – formal – prin care autoritatea competentă decide sau constată, după caz, că bunul în cauză nu mai servește utilității publice căreia îi fusese afectat.

Mai întâi trebuie să remarcăm o asimetrie, semnalată și de doctrina franceză: referitor la domeniul public artificial, sunt necesare atât *dezafectarea de fapt*, cât și *declasarea de drept*, chiar dacă bunul în cauză nu a fost clasat formal, dar a fost afectat în fapt<sup>30</sup>. Aceasta reprezintă o regulă protectoare a domeniului public. De aceea, o *declasare fără dezafectare* va fi lipsită de efecte<sup>31</sup>. Dar la fel se va întâmpla și cu o simplă *dezafectare de fapt*, în măsura în care aceasta nu este făcută de către autoritatea competentă. În schimb, dacă autoritatea publică *dezafectează* bunul domenial pentru că utilitatea publică a dispărut, *declasarea* devine obligatorie, căci bunul trebuie redat circuitului civil<sup>32</sup>. Iar refuzul de a o face poate fi atacat, în opinia noastră, în contencios administrativ de către particularul care justifică vătămarea unui drept ori interes legitim.

Consecința cea mai importantă a acestei duble condiții este următoarea: vânzarea unui bun domenial *declasat*, dar *nedezafectat în fapt*, este nulă.

**b) Încetarea domencialității ca urmare a pierderii proprietății publice.** Ipoteza pare imposibilă, de vreme ce bunurile domeniiale sunt inalienabile și imprescriptibile. Totuși, este vorba de situațiile în care, dintr-o cauză anterioară intervenirii regimului domenial (*evicțiune*, de *pildă*), Statul sau unitatea administrativ-teritorială pierde proprietatea asupra bunului. Ipotezele sunt rare, însă ele există: nulitatea unei vânzări făcute Statului de către doi particulari care fuseseră în eroare cu privire la autorul tabloului obiect al contractului (*error in substantiam*), revocarea unui legat având ca obiect o colecție de artă pe motiv că legatarul (instituție publică) nu și-a îndeplinit sarcinile<sup>33</sup>.

O ipoteză interesantă este reglementată și de art. 6 din Legea nr. 213/1998, potrivit căruia (1) „*Fac parte din domeniul public sau privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale și bunurile dobândite de stat în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, dacă au intrat în proprietatea statului în temeiul unui titlu valabil, cu respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care România era parte și a legilor în vigoare la data preluării lor de către stat*”. (2) „*Bunurile preluate de stat fără un titlu valabil, inclusiv cele obținute prin vicierea consimțământului, pot fi revendicate de foștii proprietari sau de succesorii acestora, dacă nu fac obiectul unor legi speciale de reparație*”. Așadar, principiul, extrem de coerent exprimat, este același: un bun imobil poate fi considerat ca aparținând domeniului public numai dacă titlul statului este neviciat; în caz contrar afectațiunea (și consecința sa, inalienabilitatea), nu poate „salva” bunul de la retrocedare. Așa cum vom vedea însă, trei ani mai târziu a intrat în vigoare Legea nr. 10/2001 iar principiul s-a schimbat.

### ***B. Poate fi restituit în natură un bun preluat abuziv și ulterior afectat unei utilități publice?***

Deși, așa cum am arătat deja, potrivit principiului general, desființarea titlului statului atrage desființarea regimului domeniului, nemaexistând, deci, niciun impediment juridic pentru restituirea bunului în natură, situația particulară în care ne aflăm (faptul că nu este vorba despre un bun singular, ci de un fenomen „de masă”, că în foarte multe situații statul a posedat public bunurile câteva decenii, creându-se o aparență de legalitate într-un anumit sens), la nivel legislativ a fost adoptată o soluție diferită. Dar nu și unitară. Făcând trimitere la dispozițiile speciale ale Legii nr. 10/2001, trebuie să facem distincție între situația terenurilor (afectate de diverse amenajări de utilitate publică ale unităților administrativ-teritoriale) (1) și cea a construcțiilor în care funcționează un serviciu public (2).

### **1. Cazul terenurilor afectate de servituți legale ori diverse amenajări de utilitate publică urbană sau rurală**

Potrivit art. 10 alin. 2 din Legea nr. 10/2001, „*În cazul în care pe terenurile pe care s-au aflat construcții preluate în mod abuziv s-au edificat noi construcții, autorizate, persoana îndreptățită va obține restituirea în natură a părții de teren rămase liberă, iar pentru suprafața ocupată de construcții noi, cea afectată servituților legale și altor amenajări de utilitate publică ale localităților urbane și rurale, măsurile reparatorii se stabilesc în echivalent* (subl. ns.)”. O prevedere similară este cuprinsă în art. 11 alin. 3 din lege<sup>34</sup>.

Desigur că, pentru un studiu al acestor dispoziții legale, trebuie analizate separat cazurile servituților legale (a), respectiv a celorlalte amenajări de utilitate publică (b).



**a) Servituțiile legale.** În principiu, este vorba despre servituțiile administrative, de regulă drepturi de trecere (acces) la diverse rețele de utilitate publică. Ideea se desprinde și din prevederile art. 10.3 teza I din Normele metodologice ale legii<sup>35</sup>, potrivit căreia „*În toate cazurile entitatea investită cu soluționarea notificării are obligația, înainte de a dispune orice măsură, de a identifica cu exactitate terenul și vecinătățile și totodată de a verifica destinația actuală a terenului solicitat și a subfeței acestuia, pentru a nu afecta căile de acces (existența pe terenul respectiv a unor străzi, trotuare, parcuri amenajate și alte asemenea), existența și utilizarea unor amenajări subterane: conducte de alimentare cu apă, gaze, petrol, electricitate de mare calibru, adăposturi militare și altele asemenea. În cazul în care se constată astfel de situații, restituirea în natură se va limita numai la acele suprafețe de teren libere sau, după caz, numai la acele suprafețe de teren care nu afectează accesul și utilizarea normală a amenajărilor subterane*”.

Instituind practic un principiu al **protecției servituțiilor administrative**, în esență textului i se poate imputa faptul că este excesiv. Se poate ajunge până acolo încât servitutea administrativă – în fapt o limitare a dreptului de proprietate, ajunge să nege însăși existența acestui drept. Astfel, în loc de ipoteza normală, a restituirii în natură a terenului preluat în mod abuziv afectat de servituțiile administrative care îl grevează<sup>36</sup>, servitutea ajunge să stabilească ea însăși regimul juridic al proprietății. În opinia noastră, pentru ca acest principiu să își găsească, totuși, un fundament teoretic și o rațiune practică, trebuie îndeplinită o dublă condiție<sup>37</sup>:

*i) servitutea să fie atât de importantă raportată la bun încât acesta să fie clasat ca bun domenal.* Cu alte cuvinte, să fie necesară, în considerarea servituției în cauză, aplicarea regimului proprietății publice la bunul imobil în discuție;

*ii) exercițiul servituției administrative să golească complet de conținut dreptul de proprietate privată.* Altfel spus, o restituire în natură a bunului preluat abuziv să fie o măsură absolut ineficace pentru fostul proprietar.

Dimpotrivă, ori de câte ori servitutea nu este atât de importantă încât să dicteze regimul juridic al bunului, putând, deci, coexista cu ideea de proprietate privată care poate fi exercitată – este adevărat, cu anumite limitări legale – măsura restituirii în natură a imobilului afectat de „sarcini administrative” se impune. Bunăoară, dacă se solicită retrocedarea unui teren pe care se află plasată o rețea de transport a energiei electrice de înaltă tensiune, acesta poate fi restituit în natură, chiar dacă pe anumite porțiuni el este afectat de servitutea administrativă de trecere (aeriană) și de interdicția de a construi. Nu se pot restitui în natură însă suprafețele pe care se află amplasați stâlpii de înaltă tensiune, pentru simplul fapt că, potrivit art. 35 alin. 3 din Legea nr. 13/2007 a energiei electrice<sup>38</sup> „*Terenurile pe care se situează rețelele electrice de transport existente la intrarea în vigoare a prezentei legi sunt și rămân în proprietatea publică a statului pe durata de existență a rețelei*”. Cu alte cuvinte, acest text de lege redeclară de utilitate publică terenurile în cauză, fiind astfel irelevant modul de dobândire al acestora de către Statul Român (desigur, în cazul unei preluări abuzive, persoana îndreptățită va obține o reparație în echivalent).

Dacă însă, mai înainte de intrarea în vigoare a legii asemenea suprafețe de teren au fost restituite în natură, credem că singurele soluții conforme atât cu principiul priorității interesului public cât și cu acela al respectării proprietății private ar fi fie recurgerea la procedura exproprierii, prevăzute de art. 21 din lege, fie aplicarea prin analogie a dispozițiilor art. 16 alin. 10 din lege: „*Dreptul de uz și de servitute asupra terenurilor proprietate privată, restrângerea sau încetarea unor activități prevăzute la alin. (2) se stabilește și se exercită cu respectarea principiului echității, a dreptului de proprietate și a minimei afectări a acestuia*”.

Textul legal (art. 10.3 teza I din Norme) impune și două observații suplimentare:

*Prima*, aceea că, pentru prima dată de la D. Alexandresco încoace, după cunoștințele noastre, se vorbește despre subfața unui imobil<sup>39</sup>. Opus dreptului de suprafață, dreptul de subfață reprezintă prerogativa unei persoane, alta decât proprietarul unui teren, de a utiliza subsolul acestuia în vederea construirii ori alte edificii subterane. În esență un dezmembrământ al dreptului de proprietate asupra unui teren, el poate coexista cu acesta. Tocmai de aceea, în aplicarea Legii nr. 10/2001, în opinia noastră, măsura acordării reparațiilor în echivalent trebuie să fie aplicată numai în cazuri extreme, când acest drept de exploatare a subsolului, exercitat de autoritățile publice, golesc de conținut dreptul de proprietate privată.

*A doua*, aceea că în mod greșit sunt incluse aici, în sfera servituților administrative, existența unor străzi, trotuare alei etc., adică a căilor publice de acces, pentru că acestea se confundă cu însăși proprietatea publică în măsura în care regimul lor juridic nu poate fi schimbat<sup>40</sup>.

**b) Amenajările de utilitate publică.** Potrivit art. 10.3 teza a II-a din Norme, sintagma desemnează „*acele suprafețe de teren afectate unei utilități publice, respectiv suprafețele de teren supuse unor amenajări destinate a deservi nevoile comunității, și anume căi de comunicație (străzi, alei, trotuare etc.) dotări tehnico-edilitare subterane, amenajări de spații verzi din jurul blocurilor de locuit, parcuri și grădini publice, piețe pietonale și altele*”.

Recunoscând în esență principiul priorității interesului public față de interesele private, specific dreptului administrativ, textul legal conferă practic validitate aparentei create de regulile regimului comunist. În contrapartidă, recunoscându-se însă și abuzul, fostul proprietar are dreptul la despăgubiri în echivalent. Și acest text legal impune două observații:

*i) se consacră și în dreptul nostru criteriul amenajamentului special, criteriu secundar al domeniului public<sup>41</sup>.* Important de subliniat însă este faptul că nu amenajamentul special în sine împiedică restituirea în natură, ci utilitatea publică a bunului imobil, evidențiată de amenajamentul în cauză;

*ii) în această situație, afectațiunea singură este suficientă pentru a menține inalienabilitatea bunului;* viciul de care suferă titlul statului nu este suficient pentru a înlătura regimul domeniului. Se consacră astfel o importantă derogare de la principiul potrivit căruia domeniul public se fondează în mod necesar pe existența unui titlu nevicat al statului ori unității administrativ-teritoriale.

## 2. Cazul construcțiilor afectate de un serviciu public

Potrivit art. 16 alin. 1 din legea nr. 10/2001, „În situația imobilelor având destinațiile arătate în anexa nr. 2 lit. a) care face parte integrantă din prezenta lege<sup>42</sup>, **necesare și afectate nemijlocit și exclusiv activităților de interes public** (subl. ns.), de învățământ, sănătate, ori social-culturale, foștilor proprietari ori, după caz, moștenitorilor acestora, li se restituie imobilul în proprietate cu **obligația de a-i menține afectațiunea** (subl. ns.) pe o perioadă de până la 3 ani, pentru cele arătate la pct. 3 și 4 din anexa nr. 2 lit. a) sau, după caz, de până la 5 ani de la emiterea deciziei sa a dispoziției, pentru cele arătate la pct. 1 și 2 din anexa nr. 2 lit. a)”.

Iată deci că, în cazul construcțiilor afectate unui serviciu public, legiuitorul a adoptat principiul contrar: *nu bunul este inalienabil* (situație care ar împiedica măsura restituirii sale în natură) *ci doar afectațiunea acestuia* (dar și asta doar temporar). În această perioadă însă, proprietarul căruia i s-a restituit bunul nu este deloc lipsit de exercițiul dreptului de proprietate căci, pe de o parte, autoritatea publică locatară îi datorează o chirie deloc simbolică (art. 16 alin. 2 din lege) iar, pe de alta, îl poate înstrăina<sup>43</sup>, în acest caz însă detentorul precar având drept de preemțiune (art. 17 din lege). Astfel, legiuitorul dă în aceste ipoteze prevalență recunoașterii preluării abuzive și principiului reparării în natură a prejudiciului. Iată deci că, în lipsa unui titlu valabil, nici regimul domenal nu poate subzista. Pentru a nu fi prejudiciat însă interesul public, se stabilește măsura (temporară) a menținerii afectațiunii (de utilitate publică) până la găsirea unui alt imobil care să reușească să satisfacă interesele colectivităților locale. Textul legal ridică însă două probleme suplimentare:

*Prima*, aceea de a găsi rațiunea pentru care legiuitorul a adoptat o soluție diametral opusă celei anterioare. În opinia noastră o asemenea rațiune se fondează pe criterii pe de o parte pragmatice (de costuri) iar pe de alta, de mutabilitate a serviciului public. Astfel, dacă mutarea unei rețele electrice de înaltă tensiune ar putea consta statul sume de ordinul a milioane de euro (pentru a retroceda bunul preluat în mod abuziv „liber de orice sarcini”), în comparație cu retrocedarea în echivalent, care este egală cu valoarea bunului preluat abuziv, deci mult mai mică decât prima valoare, în ipoteza construcțiilor utilizate de un serviciu public, este posibil ca restituirea în natură să fie măsura mai avantajoasă, dată fiind vechimea și starea de uzură a imobilelor naționalizate. Din aceeași perspectivă, vom constata că anumite servicii publice (cele de transport de energie electrică, carburant etc.) sunt extrem de greu mutabile, pe când altele nu, putând funcționa foarte bine și într-o altă locație.

*A doua* pornește de la constatarea că soluția menținerii afectațiunii se impune numai în situația acelor imobile afectate **direct și nemijlocit** unui serviciu public; cu alte cuvinte, **afectațiunea trebuie să fie efectivă**. În consecință, în ipoteza imobilelor dezafectate în fapt (situația unei grădinițe, bunăoară, care nu mai funcționează ca atare, fiind utilizată ca depozit de pildă), măsura retrocedării în natură se impune, fără a fi necesară măsura menținerii afectațiunii speciale (care

nici nu mai există). Observația este importantă pentru că, în ipoteza unui imobil pe care unitatea deținătoare ar dori să-l păstreze în ciuda lipsei unei afectațiuni efective, aceasta ar putea invoca un act administrativ de *clasare* (actul formal prin care un anumit bun imobil este declarat ca aparținând domeniului public) pentru a evita retrocedarea bunului în natură. În această ipoteză însă, în opinia noastră, în lipsa afectațiuni concrete clasarea formală este lipsită de relevanță juridică. În același sens sunt, de altfel, și prevederile art. 6.1. alin. 2 din Normele legii, „În cursul procedurii administrative de soluționare a notificărilor nu prezintă relevanță afectațiunea juridică actuală a imobilelor solicitate, fiind fără relevanță juridică calificările Legii nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare, sau alte acte normative subsidiare acesteia. Pentru aceste considerente, deținătorul imobilului care, la data soluționării notificării, este calificat ca fiind bun proprietate publică are competența de a dispune restituirea bunului în natură, fără a mai fi necesară parcurgerea procedurii prevăzute de Legea nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare”. Trecând peste constatarea că, făcând interpretarea Legii nr. 10/2001, guvernul nostru confundă *afectarea* (faptul material) cu *clasarea* (actul formal de stabilire a apartenenței unui bun la domeniul public), vom constata că, în ceea ce privește bunurile care fac obiectul Legii nr. 10/2001, declasarea lor a avut loc *ope legis*, în măsura în care nu se încadrează la prevederile art. 10 alin. 3 respectiv 11 alin. 3 din lege, când afectațiunea determină menținerea regimului domeniului.

În același sens s-a pronunțat și jurisprudența noastră. Astfel, într-o speță, raportat la susținerile primarului unei comune în sensul că, la acel moment imobilul în litigiu avea destinația de cămin cultural, făcând parte din domeniul public al comunei, neputând fi astfel restituit în natură, instanța, făcând aplicarea art. 16 alin. 1 din Legea nr. 10/2001 a dispus restituirea în natură cu obligația moștenitorului de a-i păstra afectațiunea timp de 5 ani<sup>44</sup>.

Mergând mai departe cu analiza, se ridică însă întrebarea în ce măsură un asemenea imobil (dezafectat dar clasat fraudulos<sup>45</sup>) poate fi retrocedat *in echivalent*. În jurisprudență este binecunoscută practica autorităților publice locale de a-și ascunde (sau în cel mai bun caz, de a nu face publice) inventarele cu bunurile lor proprietate privată care ar putea fi oferite ca măsuri compensatorii (echivalent). De asemenea, este frecvent utilizată și procedura declarării ca aparținând domeniului public a unor bunuri pentru a evita retrocedarea lor. Or, într-o asemenea ipoteză și raportat la dispozițiile legale invocate, este evident că, în lipsa unei afectațiuni efective, actul administrativ de clasare este nelegal și poate fi înlăturat, din punct de vedere procedural, pe calea excepției de nelegalitate din soluția care urmează a fi dată plângerii la Legea nr. 10/2001 prin care persoana îndreptățită solicită restituirea în echivalent a unui anumit bun imobil. Însă, în opinia noastră:

a) soluția admiterii plângerii poate fi îmbrățișată chiar în lipsa ridicării unei excepții de nelegalitate a actului de clasare, în condițiile în care un act administrativ cu forță juridică superioară (art. 6.1. alin. 2 din Norme) consideră actul de clasare ca fiind „fără relevanță juridică”;

b) nici schimbarea de afectațiune (deci o afectațiune viitoare) nu este o soluție pentru a evita retrocedarea: devin aplicabile astfel prin analogie dispozițiile art. 10 alin. 11 teza I din Legea nr. 10/2001 potrivit căreia „Este interzisă ... schimbarea destinației imobilului a cărui restituire în natură nu este posibilă datorită afectării acestuia unei amenajări de utilitate publică”. Spunem că aceste prevederi legale sunt aplicabile prin analogie pentru că, potrivit dispozițiilor art. 26 alin. 5 din Legea nr. 10/2001, regimul juridic al măsurilor reparatorii în echivalent este identic, în această ipoteză, cu cel al restituirii în natură.

La final, în loc de concluzie, ar trebui arătat că toate discuțiile și distincțiile arătate mai sus au importanță practică numai din cauză că, în prezent măsurile reparatorii în echivalent (având ca reper central blamatul Fond „Proprietatea”) nu reprezintă o măsură reparatorie efectivă pentru foștii proprietari ai imobilelor preluate în mod abuziv de stat. Căci, dacă nu ar fi fost așa, măsura restituirii în natură n-ar fi avut niciun sens: ea ar fi fost urmată în mod necesar de o expropriere pentru cauză de utilitate publică și, finalmente, tot la despăgubirea pecuniară s-a fi ajuns. În aceste circumstanțe însă, este de înțeles încrâncenarea cu care fostul proprietar se luptă cu interesul public, dat fiind faptul că restituirea în natură reprezintă singura reparație efectivă.

---

<sup>1</sup> Sintagma „acțiune în revendicare” a fost utilizată, în prezentul titlu, în sensul său generic căci, așa cum se poate observa, prezentul articol vizează în principal retrocedarea bunurilor preluate în mod abuziv în temeiul Legii nr. 10/2001, iar nu a dreptului comun.

\* Lector universitar dr. la Facultatea de Drept a Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca; [opodaru@law.ubbcluj.ro](mailto:opodaru@law.ubbcluj.ro)

<sup>2</sup> Republicată în M. of. 728 din 2 septembrie 2005

<sup>3</sup> Mai exact, după cunoștințele noastre, în ultimii ani s-a scris un singur articol: R. Rizoiu, *Unele considerații asupra condiției juridice a domeniului public și criteriilor de domeniialitate*, în Dreptul nr. 9/2001.

<sup>4</sup> Pe lângă cele două criterii principale, doctrina franceză a susținut și existența altor trei criterii secundare: **amenajamentul special**, **complementul indisociabil sau util**, respectiv în anumite situații, **virtualitatea domeniului public**. În ce privește primul dintre aceste criterii, încă din 1949, în Franța, Comisia de reformă a codului civil l-a reținut, ca posibil criteriu reductor. Astfel, afectarea la un serviciu public nu antrenează domeniialitatea decât cu condiția ca dependența domeniială să fie adaptată la scopul serviciului prin natura sa ori printr-un amenajament special (Y. Gaudemet, *Droit administratif des biens*, 12-eme éd., LGDJ, Paris, 2002, p. 85 și urm.). Așadar, amenajamentul special este un criteriu utilizabil numai la domeniul public artificial (J. Fr. Poli, *Droit administratif des biens*, Ellipses, Paris, 2003, p. 15), adică la bunurile afectate prestării unui serviciu public. Dorindu-se inițial a fi un criteriu reductor pentru domeniu, care

se extindea îngrijorător în acest sens, amenajamentul special și-a ratat, în final, vocația, fiind interpretat de Consiliul de Stat francez atât de larg încât, practic, orice bun afectat unui serviciu public beneficia de un asemenea amenajament (S-a ajuns ca o simplă operațiune de întreținere a bunului să fie suficientă pentru existența unui amenajament special. În alte situații, existența acestuia a fost prezumată din chiar afectațiunea la serviciu. Pentru detalii, a se vedea Ph. Juen, *La compatibilité du principe d'inalienabilité avec la constitution de droits réels*, în RD imm., april-jun 2000, p. 123). Constatând practic, în ansamblul lucrărilor și bunurilor accesorii atașate dependenței domeniiale în scopul creșterii utilității publice a acesteia (bănci, alei pavate, iluminat public în ceea ce privește un parc, marcaje longitudinale, semne de circulație, borne kilometrice accesorii unui drum rutier etc.), credem că, cel puțin în sistemul nostru de drept nu poate constitui un criteriu de domencialitate, ci numai un indiciu al prezenței acesteia, căci, în mod normal, cu cât amenajamentul este mai complex, cu atât utilitatea publică este mai evidentă. Așa cum vom arăta însă, ideea amenajamentului special nu este străină de dreptul nostru.

<sup>5</sup> Pe larg, a se vedea J. Morand-Deville, *Cours de droit administratif des biens, 3-ème édition, Montchréstien, Paris, 2003*, p. 22-29; Y. Gaudemet, *op.cit.*, p. 47 și urm. În dreptul francez, criteriul este formulat astfel: *Proprietatea să aparțină unei persoane juridice de drept public*.

<sup>6</sup> A se vedea L. Pop, L.M. Harosa, *Drept civil. drepturile reale principale*, Ed. Universul juridic, București, 2006, p. 124-125; E. Bălan, *Domeniul administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 19. Acest din urmă autor arată că „se pot reține drept criterii de încadrare a unui bun în domeniul public următoarele: - uzul public, determinat de natura bunului; - interesul public, ținând de afectațiunea acestuia **unei folosințe publice** (subl. ns.), care se realizează **direct** (subl. ns.), sau prin intermediul unui serviciu public”. Așadar, iată cum, din cauza utilizării unui termen prea lax, „interes public”, se ajunge la suprapuneri de sfere de aplicare (căci nu poate fi diferență între „uz public” și „folosință publică”).

<sup>7</sup> A se vedea și J. Morand-Deville, *op.cit.*, p. 32 și urm.; Y. Gaudemet, *op.cit.*, p. 59 și urm.

<sup>8</sup> J. Morand-Deville, *op.cit.*, p. 32

<sup>9</sup> Y. Gaudemet, *op.cit.*, p. 59

<sup>10</sup> Se poate remarca, în aceste idei, aspectul practic pe care îl antrenează domencialitatea, efectul principal al acestuia: inalienabilitatea bunului. Or, atât Jèze, cât și Waline, au înțeles pericolul, dar și inutilitatea declarării ca inalienabile a tuturor bunurilor, mobile și imobile, care ar juca un rol cât de mic într-un serviciu public cât de neînsemnat.

<sup>11</sup> Pentru detalii cu privire la aceste teorii, a se vedea J. Dufau, *Le domaine public*, Le Moniteur, Paris, 2001, p.56-57.

<sup>12</sup> M. Văraru, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Librăriei Socec & Co., S.A., București 1928, p. 447, nota 1 de la subsol

<sup>13</sup> După vânzarea unui număr de aeronave, să zicem, celelalte devin automat inalienabile, căci sunt „esențiale”.

<sup>14</sup> L. Jansse, *Les traits principaux du régime des biens du domaine public*, Thèse, Paris, 1938

<sup>15</sup> R. Capitant, *Notă la C.E.*, 17 februarie 1933, *Commune de Barran*, Dalloz, 1933, p. 49

<sup>16</sup> A. de Laubadère, *Domianialité publique, propriété administrative et affectation*, RDP, 1950, p. 5

<sup>17</sup> L. Jansse, *op.cit.*, p. 59

<sup>18</sup> A. de Laubadère, *op.cit.*, p. 6-11

<sup>19</sup> Pentru diferența dintre „afectare” ca act material și „clasare” ca act formal, a se vedea J. Morand-Deville, *op.cit.*, p. 108-111

- <sup>20</sup> Această teorie ar permite ca apartenența unui bun la domeniul public să fie făcută în baza unui singur criteriu, formal: *sunt dependențe ale domeniului public bunurile inventariate ca atare*. Or, fără îndoială că o asemenea abordare ar tinde să se transforme, la un moment dat, într-un abuz generalizat în ambele sensuri: cutare bun este inalienabil pentru că figurează în inventarul bunurilor proprietate publică; cutare bun nu mai este inalienabil pentru că nu mai figurează în acest inventar. Tocmai de aceea un criteriu material, obiectiv, este necesar.
- <sup>21</sup> Commune de Barran (1933), speță precitată din jurisprudența Consiliului de Stat francez. În speță, comuna a vândut stranele dintr-o biserică – deosebit de vechi – unui anticar, înlocuindu-le totodată cu unele noi. Consiliul de Stat a anulat vânzarea, considerând aceste strane *inalienabile*, pe de o parte, pe de alta *încă încorporate* în biserică.
- <sup>22</sup> Pentru detalii asupra acestor critici, a se vedea A. de Laubadère, *op.cit.*, p. 13-22
- <sup>23</sup> *ibidem*, p.26
- <sup>24</sup> M. Waline, *Les mutations domaniales*, Paris, Dalloz, 1925, p. 123
- <sup>25</sup> A. de Laubadère, *op.cit.*, p. 16
- <sup>26</sup> „Domenialitatea publică trebuie să se **fondeze pe**, dar nu să se **dizolve în** ideea de afectațiune”. Prin traducere, jocul de cuvinte, evident, dispare.
- <sup>27</sup> Desigur, textul este redactat defectuos, și asta din cel puțin două motive: pe de o parte, nu dreptul de proprietate încetează, ci regimul domenal, iar, pe de alta, bunul nu este „trecut” în domeniul privat, căci situația nu presupune nici un transfer al proprietății, ci este dezafectat.
- <sup>28</sup> Specifică domeniului public natural, această modalitate este simetric inversă modalității de încorporare. Astfel, în acest caz, autoritatea competentă se va mărgini la constatarea unei situații de fapt: dispariția fenomenelor naturale care au justificat încorporarea în domeniul public (J. Morand-Deville, *op.cit.*, p. 121). Ca exemple, retragerea mării și formarea unui nou litoral, schimbarea cursului (albiei) unui râu navigabil etc.
- <sup>29</sup> În principiu, această modalitate de încetare a domenalității este aplicabilă domeniului public artificial și îndeosebi bunurilor mobile. Ex.: pieirea unor tablouri sau biblioteci publice în urma unor incendii etc. Deși, în acest caz, pentru încetarea regimului domenal nu este necesar un act formal de declasare (sau, mai exact, de constatare a dispariției materiale a bunului), în practică va fi întocmit un asemenea act din rațiuni financiar-contabile.
- <sup>30</sup> Y. Gaudemet, *op.cit.*, p. 108
- <sup>31</sup> J. Morand-Deville, *op.cit.*, p. 122. În realitate, în sistemul nostru de drept ideea trebuie înțeleasă în sensul că actul de declasare va fi ilegal, putând fi revocat de organul emitent ori cel ierarhic superior, sau anulat de către instanța de contencios administrativ.
- <sup>32</sup> Desigur, dacă nu i s-a găsit o nouă utilitate publică, fiind dezafectat cu scopul de a fi reafectat unui alt interes public.
- <sup>33</sup> Pe larg, a se vedea jurisprudența franceză citată de J. Morand-Deville, *op.cit.*, p. 123
- <sup>34</sup> Potrivit acestui text legal, „*În cazul în care construcțiile expropriate au fost integral demolate și lucrările pentru care s-a dispus exproprierea ocupă terenul parțial, persoana îndreptățită poate obține restituirea în natură a părții de teren rămase liberă, pentru cea ocupată de construcții noi, autorizate, cea afectată servituților legale și altor amenajări de utilitate publică ale localităților urbane și rurale, măsurile reparatorii stabilindu-se în echivalent.* (subl. ns.) *Dispozițiile art. 10 alin. (3), (4), (5) și (6) se vor aplica în mod corespunzător*”. În mod evident, între cele două texte legale nu există nicio diferență de principiu, singura deosebire fiind legată de modul (abuziv) de preluare a imobilelor în discuție: expropriere pentru cauză de utilitate publică (dar fără justă despăgubire) în cel de-al doilea caz, orice alt mod de preluare în primul.

- <sup>35</sup> Norma metodologică (din 07/03/2007) de aplicare unitară a Legii nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, aprobată prin HG nr. 250/2007, publicată în M. Of. nr. 227 din 3 aprilie 2007
- <sup>36</sup> În opinia noastră, pentru ca într-o asemenea ipoteză reparația prejudiciului să fie una integrală, măsura restituirii în natură ar trebui însoțită de o reparație în echivalent constând în contraechivalentul diferenței de valoare dintre valoarea imobilului liber de orice sarcini și cea a celui actual, grevat de servitutea administrativă. Desigur, această soluție se impune numai în ipoteza în care servitutea administrativă a fost instituită după preluarea abuzivă a bunului în cauză.
- <sup>37</sup> La o analiză mai atentă, vom constata că este vorba, practic, de două fațete opuse – una abstractă și o alta pragmatică – a aceleiași condiții, aceea ca existența servituii să nu împiedice în mod complet exercițiul atributelor dreptului de proprietate privată.
- <sup>38</sup> Publicată în M. Of. nr. 51 din 23 ianuarie 2007
- <sup>39</sup> D. Alexandresco, *Principiile dreptului civil român, Vol. I*, Atelierele grafice SOCEC & Co SA, București, 1926, p. 458
- <sup>40</sup> Astfel, este posibil ca, în cazul unei căi de acces cvasi-abandonată (așadar aproape dezafectată în fapt), se poate emite un act de declarare formală din domeniul public iar bunul poate fi restituit în natură. Desigur, este de discutat, în această ipoteză, chiar posibilitatea persoanei îndreptățite de a formula acțiune în contencios administrativ împotriva refuzului nejustificat al autorității competente de a declara bunul imobil dezafectat de utilitatea publică inițială.
- <sup>41</sup> A se vedea *supra*, nota 4 de la subsol.
- <sup>42</sup> Este vorba despre imobile ocupate de unități și instituții de învățământ din sistemul de stat (grădinițe, școli, licee, colegii, școli profesionale, școli postliceale, instituții de învățământ superior) – *pct. 1*, imobile ocupate de unități sanitare și de asistență medico-socială din sistemul public (creșe, cămine-spital pentru bătrâni, spitale, centre de plasament, case de copii) – *pct. 2*, imobilele ocupate de administrații financiare, trezorerii, ministere și alte autorități ale administrației publice centrale, parchete, judecătoria, tribunale, curți de apel, poliție, poliție de frontieră, jandarmerii, servicii publice comunitare pentru situații de urgență, sedii vamale, arhive naționale, direcții județene, case de asigurări de sănătate, primării, prefecturi, consilii locale și județene, inspectorate școlare – *pct. 3*, imobile ocupate de instituții culturale (teatre, opere, biblioteci, muzee) – *pct. 4*.
- <sup>43</sup> Desigur că, în acest caz, înstrăinarea făcută unui terț se face împreună cu afectațiunea specială a bunului.
- <sup>44</sup> Curtea de Apel Cluj, decizia nr. 238/A/24 septembrie 2008 (nepublicată), rămasă irevocabilă prin respingerea recursului (care a vizat alte considerente) prin decizia nr. 4580 din 3 aprilie 2009 a I.C.C.J., s. civ. (nepublicată).
- <sup>45</sup> Vom vorbi despre fraudă în ipoteza în care singura rațiune a actului de clasare este aceea a evitării măsurii de restituire în natură sau, după caz, în echivalent, prin acordarea, ca măsură compensatorie, a altor unuri mobile ori imobile decât cele preluate. Astfel, de vreme ce scopul actului de clasare trebuie să fie protecția afectațiunii (și, deci a regimului domenal caracterizat în primul rând prin inalienabilitatea bunului – obiect), dacă afectațiunea concretă nu există, actul de clasare este emis cu exces de putere căci el încalcă interesul legitim al persoanei îndreptățite la restituire.