



EVOLUȚII ÎN CONCESIUNEA BUNURILOR PROPRIETATE PUBLICĂ

Georgiana SOARE,
doctorandă

SUMMARY

The concession can be explained as a public service exploitation form. To conclude an agreement implies a physic or juridical person that assume the risks of the exploitation and coordinates the service activity, while he pays a redevence to the legal authority that is part of the contract. The concession contract existed since antiquity and his fundamental rules can be recognized in the present regulations. Can make the object of the concession contract the lands that are public properties like beaches, sportive lands, leisure spaces, the infrastructure, civil airports etc.

Keywords: concession contract, public service, public property, redevence, administrative document, public authority, opportunity study, concession approval.

REZUMAT

Concesiunea este o formă de exploatare a unui serviciu public, în care un particular, persoană fizică sau juridică, ia asupra sa riscurile exploatării și conducerea activității serviciului în schimbul dreptului de a percepe taxe pentru serviciile prestate. Contractul de concesiune există încă din Antichitate, fundamentele instituției păstrându-se pînă în prezent. Pot face obiect al contractului de concesiune terenurile proprietate publică, unde se află: plaje, cheiuri și zone libere, baze sportive, locuri de odihnă sau agrement, infrastructuri rutiere, feroviare, pontoane, aeroporturi civile etc.

Cuvinte-cheie: contract de concesiune, serviciu public, proprietate publică, concedent, concesionar, redevență, act administrativ, autoritate publică, studiu de oportunitate, caiet de sarcini, aprobarea concesiunii.

Introducere. Ideea concesiunii unui bun public apare încă în Antichitate, în dreptul public roman, dar fundamentele instituției concesiunii pentru bunurile private se regăsesc în Evul Mediu. Concesiunile "bunurilor domeniului public" în Evul Mediu, erau surse de venituri pentru monarhi și mijloace de luptă politică, modalități de răsplătire a loialității.

În secolul XX, în perioada interbelică, prin sistemul concesiunilor s-au utilizat bunuri neproductive din domeniul public și s-a contribuit la progresul societății, ușurînd viața socială, fără a greva bugetul statului, ci dimpotrivă, aducîndu-i venituri. De asemenea, s-a lărgit rețeaua de căi ferate, au fost construite poduri, au fost amenajate rîuri navigabile, s-au dezvoltat sistemele furnizării de apă potabilă, curent electric, transport în comun etc.

Prin concesiune se ajunge la situația în care un bun aparținînd domeniului public să poată fi utilizat în condițiile proprietății private.

Principala modalitate prin care administrația își exercită libertatea contractuală este reprezentată de contractul administrativ, în particular contractul de concesiune.

Principala caracteristică a contractelor administrative este inegalitatea de poziție în care se găsesc actorii lor: administrația, în calitate de purtătoare a prerogativelor de putere publică și, în consecință, superioară particularu-

lui poate stabili și modifica unilateral unele clauze contractuale și impune sancțiuni. Această trăsătură nu se regăsește însă în contractele administrative încheiate între persoanele publice.

Contractele încheiate de administrație cu particularii în scopul de a colabora în vederea satisfacerii unui serviciu public sau a unui interes general, supusă din această cauză regimului administrativ, sînt contractele de drept public sau contractele administrative. Așa, de exemplu, sînt considerate administrative concesiunea de servicii publice, concesiunea domeniului public, contractul de lucrări publice.

Contractele administrative au ca obiectiv realizarea unei activități de interes public, care constă în: prestarea unui serviciu public; executarea unei lucrări de interes public; achizițiile publice; punerea în valoare a unui bun proprietate publică. Prin acest articol se urmărește evoluția acestui contract de concesiune și în ce măsură s-au păstrat reglementările legale de-a lungul timpului, astfel se constată și importanța acestuia atît în materia dreptului administrativ, cît și în materia drepturilor reale ca ramură a dreptului civil.

Rezultate obținute și discuții. Concesiunea serviciului public – se precizează în doctrina administrativă actuală – reprezintă un mod de administrare a unui serviciu în care o persoană publică, *concedentul*, însărcinează prin contract administrativ o

persoană privată, concesionarul, de a pune în funcțiune serviciul, sub controlul autorității concedente, pe o anumită perioadă de timp, *concesionarul* asumîndu-și această sarcină în schimbul unei remunerări care consta din taxe pe care le percepe de la utilizatorii serviciului.

Concesionarul percepe taxele în conformitate cu un tarif stabilit de administrație, tariful fiind un act administrativ unilateral prin care administrația reglementează în mod general și impersonal taxele pe care le impune publicului pentru folosirea serviciului public concesionat. Dintr-o perspectivă generală, concesiunea bunurilor publice, a serviciilor publice nu reprezintă doar un scop în sine, ci o modalitate juridică creată de civilizația secolului al XIX-lea, dar mai ales a secolului trecut, pentru a face să fie mai bine puse în valoare bunurile publice care urmează a fi transmise generațiilor viitoare, pentru a fi prestate la cerințe înalte servicii publice esențiale.

Astfel, în doctrina interbelică românească concesiunea unui bun al domeniului public a fost considerată sub aspectul naturii juridice, fie un contract de arendă, fie un act juridic complex, alcătuit dintr-o parte contractuală și o parte reglementară.

P. Negulescu califică contractul de concesiune sub aspectul naturii sale juridice, ca fiind un act mixt, o combinație de dispoziții reglementare și



de contact. După cum se reamintește în doctrina administrativă actuală, în perioada interbelică s-a dezvoltat principiul dublei naturi a contractului de concesiune și situația juridică care rezultă din acest principiu.

Pe de o parte, în actul de concesiune există un ansamblu de clauze reglementare – acelea care stabilesc organizarea și funcționarea serviciului și care ar putea figura într-un regulament administrativ. Aceste clauze elaborate în mod unilateral de administrație pot fi întotdeauna modificate de ea.

Pe de altă parte, pe lângă clauzele reglementare, există în concesiunea serviciului public o parte contractuală: dispoziții financiare care garantează concesionarului remunerarea sa și care sînt dominate de principiul echilibrului financiar al contractului – principiu fundamental pentru contractele administrative.

În doctrina administrativă franceză, contractul de concesiune, alături de contractul de lucrări publice, a fost calificat ca fiind un contract administrativ. În Franța concesiunea este privită ca actul juridic (contract administrativ) ce are ca obiect atribuirea în favoarea unei persoane private a sarcinii de a face să funcționeze un serviciu public, putîndu-se referi și la executarea unei lucrări publice urmate de exploatarea ei ulterioară. Unii autori francezi au identificat două feluri de utilizări private: *concesiunile contractuale*, bazate pe o convenție, și *permisiunile*, adică situațiile necontractuale, care pot fi revocate prin actul unilateral al administrației.

În doctrina germană clasică, concesiunea a fost definită ca fiind un act administrativ care conferă unui particular putere juridică asupra unei părți din patrimoniul încredințat de către administrație.

În România, în perioada interbelică, concesiunea a fost reglementată prin *Legea pentru organizarea și administrarea pe baze comerciale a întreprinderilor și avuțiilor publice*, precum și în *Legea contabilității publice*, ambele adoptate în anul 1929.

Prin lege, durata concesiunii bunurilor domeniului public era de maxim 30 de ani, iar a bunurilor domeniului privat al Statului, comunelor, județelor și instituțiilor aflate sub controlul acestora era de maxim 50 de ani.

În perioada postbelică, sub incidența constituțiilor socialiste, în special a Constituției din 1965, noțiuni fundamentale ale dreptului public din perioada interbelică deveniseră desuete, pe fondul dispariției distincției dintre proprietatea publică a Statului (domeniul public) și proprietatea privată a statului (domeniul privat) conceptul de contract de concesiune numărîndu-se printre acestea.

În prezent, art. 136 alin. (4) din Constituția republicată se referă la instituția concesiunii, iar dispoziții cu privire la concesiune se întăresc într-o serie de legi adoptate anterior intrării în vigoare a acesteia, cum ar fi: *Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale*, atît cît a mai rămas în vigoare din acest prim act normativ ce a consacrat transformarea vechilor unități socialiste de stat, specifice sistemului socialist, în regii autonome și societăți comerciale; *Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar, republicată cu modificările și completările ulterioare*, lege referitoare la terenurile din România; *Legea nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcții republicată etc.*

Referiri la concesiune regăsim și în numeroase acte normative adoptate ulterior intrării în vigoare a Constituției, la 8 decembrie 1991, printre care menționăm: *Legea nr. 84/1992 privind regimul zonelor libere*, cu modificările și completările ulterioare; *Ordonanța Guvernului nr. 30/1995 privind regimul de concesionare a construcției și exploatarea unor tronsoane de căi de comunicații terestre – autostrăzi și căi ferate*, aprobată și modificată prin *Legea nr. 136/1996*; *Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală etc.*

Dreptul comun în materie l-a reprezentat, pînă în vara anului 2006, *Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor*. În prezent, regimul concesiunilor este reglementat în două acte normative distincte, și anume: *Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii*, cu modificările și completările ulterioare, și respectiv *OUG nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică*.

Despre instituția contractului de concesiune o parte însemnată din autori consideră că, datorită naturii acestuia, dar mai ales datorită statutului juridic al concedenților (Statul, județul, municipiul, orașul, comuna – toate acestea fiind persoane de drept public), ar aparține mai mult dreptului public, și nu dreptului privat (acest contract are caracter mixt).

Unii autori din dreptul administrativ califică contractul de concesiune mai întîi ca act administrativ de gestiune și apoi ca un contract administrativ, calificare inspirată de doctrina franceză [5].

Sistemul legislativ românesc actual dispune de mai multe reglementări în materia concesiunii. Din conținutul art. 136 alin. (4) din Constituția republicată rezultă implicit că bunurile proprietate publică pot fi date în concesiune oricărui subiect de drept de către autoritățile administrației publice centrale sau locale, precum și de regiile autonome sau de instituțiile publice care le-au primit în administrare, dacă prin lege specială nu se dispune altfel.

În raport cu dispoziția constituțională, concesiunea se prezintă ca un mod de utilizare a domeniului public, alături de închiriere și dare în administrare.

Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, lege preconstituțională, nu a făcut distincție între concesionarea, închirierea sau locația gestiunii bunurilor și concesionarea, închirierea sau locația gestiunii activităților economice, inclusiv a serviciilor publice.

Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor, prima lege specială în materie, nu a făcut distincție între proprietatea publică și cea privată, pe deo parte, iar pe de altă parte, a abrogat expres prevederile referitoare la concesiune adoptate în anul 1990, de unde concluzia caracterului general al regimului concesiunii, stabilit de acest act normativ, indiferent de natura juridică a dreptului de proprietate asupra bunurilor concesionate.

OUG nr. 34/2006, astfel cum a fost aprobată prin *Legea nr. 336/2007*, are ca obiect de reglementare procedurile de atribuire a contractului de achiziție publică, a contractului de concesiune de lucrări publice și a contractului de concesiune de servicii, precum și mo-



dalitățile de soluționare a contestațiilor formulate împotriva actelor emise în legătură cu aceste proceduri.

OUG nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică reprezintă sediul general pentru concesionarea bunurilor publice, cuprinzând multe din prevederile Legii nr. 219/1998 privind regimul juridic al concesiunii.

Astfel, în ce privește definiția contractului de concesiune, potrivit art. 1 alin. (2) din OUG nr. 54/2006 contractul de concesiune de bunuri proprietate publică este acel contract încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, denumită *concedent*, transmite pe o perioadă determinată unei persoane, denumite *concesionar*, care acționează pe riscul și răspunderea sa, dreptul și obligația de exploatare a unui bun proprietate publică în schimbul unei sume de bani denumite *redevență*.

În legătură cu caracteristicile contractului de concesiune, putem afirma următoarele:

- este un contract cu titlu oneros, în care fiecare parte urmărește un beneficiu, respectiv concedentul – satisfacerea unui interes public și obținerea unei redevențe, iar concesionarul – obținerea unui profit;

- concedentul este totdeauna o autoritate publică dispunând de bunuri, activități sau servicii publice, iar concesionarul este un particular care poate fi persoană fizică sau persoana juridică de drept privat,

- are caracter intuitiv personal, deoarece se încheie cu luarea în considerație a persoanei concesionarului, care nu poate fi substituit de o altă persoană decât cu acordul concedentului;

- este un contract solemn, întrucât prin lege se cere – ca o condiție ad validitatem, sa fie întocmit în formă scrisă;

- se încheie pe o durată determinată, de cel mult 49 de ani, datorită caracterului inalienabil al bunurilor aparținând domeniului public, care nu poate fi indisponibilizat în mod definitiv;

- este un contract comutativ, în sensul că prestația fiecărei părți are o întindere certă, putând fi apreciată din momentul încheierii contractului;

- este un contract cu executare succesivă, sub formă de prestații continue.

În raport cu obiectul lor distingem:

- *Contractul de concesiune de lucrări publice*, care are aceleași caracteristici ca și contractul de lucrări, cu deosebirea ca în contrapartida lucrărilor executate contractantul, în calitate de concesionar, primește din partea autorităților contractante, în calitate de concedent, dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor pe o perioadă determinată sau acest drept însoțit de plata unei sume de bani prestabilite [1].

- *Contractul de concesiune de servicii*, care are aceleași caracteristici ca și contractul de servicii, cu deosebirea ca în contrapartida serviciilor prestate contractantul, în calitate de concesionar, primește din partea autorității contractante, în calitate de concedent, dreptul de a exploata serviciile pe o perioadă determinată sau acest drept însoțit de plata unei sume de bani prestabilite.

Conform legii, pot face obiect al contractului de concesiune terenurile proprietate publică unde se află: plaje, cheiuri și zone libere, baze sportive, locuri de odihnă sau agrement, infrastructuri rutiere, feroviare, pontoane, aeroporturi civile etc.

Dintre activitățile economice pot fi concesionate: exploatarea de surse termale, de surse naturale ale zonei economice maritime și ale platoului continental, punerea în valoare de monumente și situri turistice, colectarea, depozitarea și valorificarea de deșeuri etc.

Tot prin intermediul contractelor de concesiune se pot încredința particularilor anumite servicii publice, cum sunt: transporturi publice, servicii poștale, rețele de transport prin conducte și de distribuție a petrolului și gazelor, rețele de transport și de distribuție a apei potabile, servicii medicale, spectru de frecvențe rețele de transport și distribuție în telecomunicații [9].

În cazul contractului de concesiune de bunuri proprietate publică se au în vedere bunurile care sunt proprietate publică a Statului sau a unităților administrativ-teritoriale, potrivit Constituției și reglementărilor legale privind proprietatea publică.

Prin aceste dispoziții a fost schimbată optica tradițională, menținută și prin Legea nr. 219/1998, ce avea ca obiect reglementarea și organizarea regimului concesiunii pentru bunurile proprietate publică sau privată a

Statului, județului, orașului sau comunei.

De menționat că în doctrină s-au manifestat rezerve în legătură cu prevederea legală referitoare la posibilitatea concesionării bunurilor care aparțin proprietății private a Statului sau unităților administrativ-teritoriale, deoarece, pe deo parte, dispoziția constituțională se referă doar la bunurile proprietate publică ce pot fi date în concesiune, iar pe de altă parte, Codul civil care reglementează dreptul de proprietate privată nu se referă la concesiune, deși prevede că bunurile proprietate privată pot fi: vândute, date în locație, date în arendă, supuse unor legate, donate, testate, lăsate moștenire, date în plată sau ipotecate. Se poate aprecia că pot fi concesionate doar bunurile imobile ce fac parte din proprietatea publică a Statului, județului, orașului sau comunei.

Și totuși, în anumite acte normative, precum Legea administrației publice locale sau Legea autorizării executării lucrărilor de construcții, este reglementată expres și posibilitatea concesionării bunurilor domeniului privat.

În cazul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, plata concesiunii se numește *redevență* și, conform art. 4 alin. (1) din OUG nr. 54/2006, se face venit la bugetul de stat sau la bugetele locale, după caz.

După cum s-a precizat în doctrina ulterioară adoptării primei reglementări în materia concesiunii, în anul 1990, potrivit practicii judiciare, redevența este privită ca fiind dreptul concesionarului de a pretinde o parte din producție, în natură sau în bani, ea nefiind o fracțiune din preț, ci un venit care decurge dintr-o masă anume exploatată pentru a produce acel venit. Redevența nu este creată și nici determinată, ca durată și quantum, la încheierea contractului de concesiune [12].

Redevența reprezintă o parte din profitul obținut de concesionar și se stabilește de către părți în momentul încheierii contractului. Modul de calcul și modul de plată a redevenței se stabilesc de către concedent.

În ce privește părțile contractului de concesiune de bunuri publice, potrivit art. 5 din OUG nr. 54/2005, au calitatea de concedent, în numele Statului, județului, orașului sau comunei:



ministerele sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, pentru bunurile proprietate publică a statului, precum și consiliile județene, consiliile locale sau instituțiile publice de interes local, pentru bunurile proprietate publică a județului, orașului sau comunei.

În consecință, după cum se subliniază în doctrina actuală, prin încheierea contractelor de concesiune aceste autorități publice angajează răspunderea juridică a statului și, respectiv, a unităților administrativ-teritoriale.

De altfel, consiliile locale și cele județene, neavând personalitate juridică, nu răspund patrimonial în litigiile izvorâte din încheierea sau executarea contractelor de concesiune, reclamanțul fiind nevoit să cheme în judecată unitatea administrativ-teritorială în numele căreia s-a încheiat contractul, pentru a fi obligată la plata de despăgubiri, în eventualitatea admiterii acțiunii judecătorești.

În mod asemănător, parte într-un astfel de litigiu va fi Statul român, prin autoritatea publică care are calitatea de concedent în contractul ce face obiectul litigiului, concedentul fiind reprezentantul legal al Statului.

Pe aceeași linie de idei, în doctrina administrativă formularea normei legale a fost criticată, apreciindu-se că fiind mai riguroasă sub aspect juridic următoarea formulare: are calitatea de concedent Statul sau unitatea administrativ-teritorială (județul, orașul sau comuna). Această calitate este îndeplinită, în numele Statului sau unității administrativ-teritoriale, de ministerele sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale și de consiliile județene, consiliile locale sau instituțiile publice de interes local.

Calitatea de concesionar o poate avea orice persoană fizică sau persoană juridică, română sau străină. Pentru a fi concesionar, persoana fizică trebuie să fie majoră și să nu aibă discernământul alterat, iar persoana juridică trebuie să fie înființată în mod legal și să aibă o capacitate de folosință specializată a obiectului concesiunii. Durata contractului de concesiune de bunuri publice nu va putea depăși 49 de ani, începând de la data semnării lui, dar acestava putea fi prelungit pentru o perioadă egală cu cel mult jumătate

din durata inițială, prin simplul acord de voință al părților.

În cazul contractelor de concesiune de bunuri publice, concesiunea are loc la inițiativa concedentului sau ca urmare a unei propuneri însușite de acesta. Propunerea de concesiune trebuie să fie fundamentată din punctele de vedere economic, financiar, social și de mediu.

În ce privește inițiativa concesiunii, Legea nr. 219/1998 schimbă optica stabilită prin legislația anterioară, punând pe același plan inițiativa publică cu cea privată, cu precizarea că aceasta "revine concedentului sau oricărui investitor interesat".

Inițiativa concesiunii trebuie să aibă la bază efectuarea unui *studiu de oportunitate*. Acest studiu de oportunitate reprezintă un ansamblu de operațiuni tehnico-materiale obligatorii pentru încheierea contractului de concesiune. Concedentul este obligat ca, într-un termen de 30 de zile de la însușirea propunerii de concesiune formulate de persoana interesată, să procedeze la întocmirea studiului de oportunitate. În baza studiului de oportunitate, concedentul elaborează *caietul de sarcini* al concesiunii.

Aprobarea concesiunii se face pe baza studiului de oportunitate, prin hotărâre a guvernului, a consiliului local, județean sau a Consiliului General al Municipiului București.

Prin urmare, de sfera concedenților enumerați de textul de reglementare este mai largă, ea incluzând ministerele și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și instituțiile publice de interes local, dreptul de aprobare a concesiunii revine dor guvernului și, respectiv, consiliilor județene, consiliilor locale și Consiliului General al Municipiului București [3].

Concluzii. Comentând conținutul reglementării anterioare, păstrat și de actuala reglementare, unii autori consideră că este inadmisibilă concluzia care rezultă din conținutul normelor legale, și anume aceea că aprobarea concesiunii la nivel local revine consiliilor județene sau consiliilor locale și tot ele sînt autoritățile administrației publice locale care au calitatea de concedent, urmînd să încheie contractele de concesiune. Soluția firească ar fi fost ca atribuția de a încheia contrac-

tele de concesiune să fie acordată, prin lege, autorităților executive ale acestor structuri deliberative, adică primarilor la nivelul comunelor și orașelor și, respectiv, președinților consiliilor județene la nivelul județelor.

Referințe bibliografice

1. Iorgovan, Antonie, *Tratat de Drept Administrativ*, București: Editura All Beck, 2008, ediția a III-a.
2. *Constituția României*, cu modificările și completările aduse prin legea de revizuire din 2003.
3. Apostol-Tofan, Dana, *Drept administrativ*, București: Editura CH Beck, vol. II, 2009, ediția 2.
4. Dragoș, D. C., *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ediția 2-a, București: Editura C. H. Beck, 2009.
5. Deleanu, Irina, *Drept Administrativ II*, Suport Curs IDD, Editura Pro Universitaria, 2010.
6. *Lege nr. 22/2007 din 11/01/2007 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică*.
7. *OG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii*, cu modificările și completările ulterioare.
8. *OG nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică*.
9. Prescure, Titus, *Despre regimul juridic al contractului de concesiune în dreptul românesc contemporan*.
10. Prisacaru, Valentin, *Contenciosul administrativ român*, București: Editura All-Beck, 1998.