

CONCESIUNEA - UN DREPT REAL CORESPUNZĂTOR PROPRIETĂȚII PUBLICE -

Valerica SECOȘAN – Director general adjunct
Direcția Generală de Inspecție Economico-Financiară
Ministerul Finanțelor

În rândurile următoare am consemnat, fără nicio pretenție de exhaustivitate, aspecte privind unul dintre drepturile reale corespunzătoare proprietății publice, respectiv dreptul de concesiune.

Subiectul este inspirat de interesul pe care orice proprietar îl acordă unui bun propriu, în speță interesul și grija pe care fiecare dintre noi, cetățenii acestei țări, le manifestăm față de proprietatea noastră comună, adică proprietatea publică a statului. În aceeași ordine de idei amintim și proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, respectiv a județelor și a localităților.

Fiind unul complex, subiectul suscită o sumară trecere în revistă a câtorva noțiuni.

Într-o *definiție generală*, un drept real este specific bunurilor, este drept patrimonial absolut și reprezintă temeiul pentru exercitarea, în mod direct și nemijlocit, de către titularul dreptului a unor puteri/prerogative asupra unui bun fără acceptul/condiționarea unui terț.

Cine este proprietarul bunurilor aparținând proprietății publice știm, așa cum am și consemnat deja, dar, ca proprietari ai proprietății publice, ne întrebăm ce este posesia?

Răspunsul ni-l oferă Codul civil¹, din care aflăm că posesia reprezintă exercitarea în fapt a prerogativelor dreptului de proprietate asupra unui bun de către persoana care îl stăpânește și care se comportă ca un proprietar.

În continuare ne poate preocupa comportamentul proprietarului.

Astfel, în Codul civil, în reglementarea unor drepturi și obligații, regăsim expresii precum “să acționeze ... cu prudența și diligența cerute unui bun proprietar”; “are dreptul de a le folosi ca un bun proprietar” (prin referire la bunuri); “poate să dispună, ca un bun proprietar, de bunurile ...”; “să acționeze cu diligența pe care un bun proprietar o depune în administrarea bunurilor sale”; “să păzească și să conserve bunul ... cu prudența și diligența unui bun proprietar”.

Așadar, un bun proprietar, la conduita căruia ar fi ținute terțe persoane să se raporteze în respectarea unor obligații și în exercitarea unor drepturi prevăzute de lege, acționează cu prudență (precauție, circumspecție) și diligență (silință, sânguință, străduință) în administrarea, utilizarea, paza și conservarea bunurilor pe care le deține în proprietate, precum și în modul în care dispune de acestea.

Obiectul dreptului de proprietate, adică ce deținem în proprietatea publică, noi proprietarii, ni-l indică Legea fundamentală - Constituția României², Codul civil și Codul administrativ³.

Constituția prevede că fac obiectul exclusiv al proprietății publice bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes na-

¹ *Legea nr. 287/17.07.2009 privind Codul civil*, republicată (M.O. nr. 505/15.07.2011), cu modificările ulterioare

² *Constituția României*, republicată (M.O. nr. 767/31.10.2003)

³ *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/03.07.2019 privind Codul administrativ* (M.O. nr. 555/05.07.2019), cu modificările și completările ulterioare

țional, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică.

Codul civil stipulează, de asemenea, că bunurile statului și ale unităților administrativ-teritoriale care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz sau de interes public, formează obiectul proprietății publice, însă numai dacă au fost legal dobândite de către acestea, stipulând totodată că proprietatea publică este dreptul de proprietate ce aparține statului sau unei unități administrativ-teritoriale asupra acestor bunuri.

În mod similar Constituției, *Codul civil* prevede că obiectul exclusiv al proprietății publice îl constituie bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite prin lege organică.

Aceste alte bunuri sunt stabilite de *Codul administrativ*, care prevede că domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute de Constituție, din cele stabilite în anexele nr. 2-4 ale Codului, precum și din oricare alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și sunt dobândite printr-unul dintre modurile prevăzute de lege. În anexele nr. 2-4 sunt enumerate cu caracter exemplificativ bunuri aparținând domeniului public. Menționăm că aceste prevederi legale au fost preluate din Legea nr. 213/1998⁴, în anexa căreia erau enumerate bunuri care alcătuiau domeniul public, tot cu caracter exemplificativ.

Ajungem la caracterele dreptului de proprietate publică, sens în care Constituția prevede că proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege, stipulând că bunurile proprietate publică sunt inalienabile (nu pot fi înstrăinate).

Tot în acest sens, *Codul civil* prevede că bunurile proprietate publică sunt inalienabile, imprescriptibile (nesupuse prescripției, dreptul de proprietate nepierzându-se/neîncetând) și insesizabile (neputând fi urmărite de creditorii), proprietatea asupra acestor bunuri nestingându-se prin neuz și neputând fi dobândită de terți prin uzucapiune (dobândirea dreptului de proprietate asupra unui bun prin posedarea lui o anumită vreme) sau, după caz, prin posesia de bună-credință asupra bunurilor mobile.

Pentru a detalia dreptul real de concesiune, pornim de la drepturile reale prevăzute de *Codul civil*. Acestea sunt: dreptul de proprietate, dreptul de superficie, dreptul de uzufruct, dreptul de uz, dreptul de abitație, dreptul de servitute, dreptul de administrare, dreptul de concesiune, dreptul de folosință, drepturile reale de garanție și alte drepturi cărora legea le recunoaște acest caracter. Dar, *drepturile reale corespunzătoare proprietății publice sunt doar dreptul de administrare, dreptul de concesiune și dreptul de folosință cu titlu gratuit*.

Potrivit Constituției, în condițiile legii organice, bunurile proprietate publică pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate și, de asemenea, pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică, și *Codul civil* stipulând că, în condițiile legii, bunurile proprietate publică pot fi date în administrare sau în folosință și pot fi concesionate ori închiriate.

Așadar, am ajuns la dreptul de concesiune a bunurilor proprietate publică. Din *Codul civil* aflăm că procedura de concesionare, precum și încheierea, executarea și încetarea contractului de concesiune sunt supuse condițiilor prevăzute de lege, în contextul în care calitatea de concesionar o poate avea orice persoană fizică sau juridică, concesionarul având dreptul și, în același timp, obligația de exploatare a bunului, în schimbul unei redevențe și pentru o durată determinată, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege și a contractului de concesiune. *Exercitarea dreptului de concesiune constă* în posibilitatea concesionarului de a efectua orice acte materiale sau juridice necesare pentru a asigura exploatarea bunului care i-a fost concesionat, fără a putea înstrăina și nici greva bunul primit în concesiune sau, după caz,

⁴ *Legea nr. 213/17.11.1998 privind bunurile proprietate publică* (M.O. nr. 448/24.11.1998), cu modificările și completările ulterioare

bunurile destinate ori rezultate din realizarea concesiunii, care se predau concedentului la încetarea, din orice motive, a concesiunii.

Dar, exercitarea dreptului de concesiune este supusă controlului din partea concedentului, în condițiile legii și ale contractului de concesiune.

După această introducere, trecem efectiv la prezentarea concesiunii bunurilor proprietate publică, așa cum este reglementată de Codul administrativ.

Cum am stabilit că orice persoană fizică sau juridică poate avea potrivit legii calitatea de concesionar, avem de identificat concedentul, modalitatea de concesionare, obiectul și durata concesiunii, drepturile și obligațiile părților contractante, implicit dreptul concedentului de a încasa, căruia îi corespunde obligația concesionarului de a plăti, redevența.

Concedentul bunurilor proprietate publică, funcție de apartenența proprietății publice, *este statul sau unitatea administrativ-teritorială*.

Astfel, statul are calitatea de concedent pentru bunurile proprietate publică a statului, fiind reprezentat, în acest sens, de ministere sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, județul are calitatea de concedent pentru bunurile proprietate publică a județului, fiind reprezentat, în acest sens, de către președintele consiliului județean, iar localitatea are calitatea de concedent pentru bunurile proprietate publică a sa, fiind reprezentată, în acest sens, de către primar.

Concesionarea se efectuează în baza unui contract de concesiune de bunuri proprietate publică, prin care concedentul transmite, pe o perioadă determinată, concesionarului, care acționează pe riscul și răspunderea sa, dreptul și obligația de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevențe.

De menționat că, indiferent de naționalitatea sau de cetățenia concesionarului, contractul de concesiune de bunuri proprietate publică se încheie în conformitate cu legea română. Dar până la încheierea contractului, avem de trecut în revistă *procedura de concesionare*, detaliată mai jos.

Obiectul dreptului de concesiune îl reprezintă bunurile proprietate publică prevăzute prin lege sau care, prin natura lor, pot fi exploatate în vederea culegerii de fructe naturale, civile sau industriale și produse.

Durata concesiunii, cu excepții prevăzute prin legi speciale, nu poate depăși 49 de ani, începând de la data semnării contractului, putând fi prelungită prin acordul de voință al părților, cu condiția ca durata însumată să nu depășească 49 de ani.

Redevența (implicit modul de calcul și de plată), venit din proprietate al bugetului de stat și/sau al bugetului local, este echivalentul exploatării bunurilor proprietate publică și se stabilește de către concedent, funcție de criterii, precum beneficiile obținute din exploatarea bunului de către concesionar, de valoarea de piață a bunului care face obiectul concesiunii, de durata concesiunii.

Este de amintit că din redevența obținută prin concesionare din activități de exploatare a resurselor la suprafață ale statului, se constituie venit la bugetul local al județului pe teritoriul căruia există activitatea de exploatare 40%, tot 40% sunt venituri ale bugetului localității pe teritoriul căreia se află activitatea de exploatare și restul sunt venituri ale bugetului de stat, cu excepția redevenței obținute prin concesionare din activități de exploatare a resurselor la suprafață ale unității administrativ-teritoriale, care este venit doar al unității administrativ-teritoriale concedente.

Despre modalitatea de concesionare, adică parcurgerea unor etape obligatorii, potrivit legii, până la încheierea contractului, vom vorbi în rândurile următoare.

Pentru început identificăm *procedura administrativă de inițiere a concesionării*, adică inițiativa de a concesiona a deținătorului de bunuri proprietate publică (pe care îl numim în continuare concedent, anticipând finalitatea demersului, acesta devenind concedent la încheierea contractului de concesiune) sau primirea și însușirea de către acesta a unei propuneri

de concesionare înaintată de orice persoană interesată. Inițiativa concesionării se bazează pe un studiu de oportunitate care are în vedere: bunul; motivele de ordin economic, financiar, social și de mediu, care justifică realizarea concesiunii; nivelul minim al redevenței; procedura utilizată pentru atribuirea contractului și termenele previzibile pentru realizarea acesteia; durata estimată a concesiunii; avizele obligatorii de obținut. Propunerea de concesionare primită de la oricare persoană interesată poate fi însușită dacă cuprinde: manifestarea fermă și serioasă a intenției de concesionare; obiectul concesiunii; planul de afaceri; fundamentarea propunerii din punct de vedere economic, financiar, social și de mediu.

Concesionarea se aprobă în baza informațiilor rezultate din studiul de oportunitate elaborat de concesionar la inițiativa sa, sau în termen de maximum 30 de zile de la însușirea propunerii de concesionare, funcție de apartenența proprietății publice, de către Guvern sau de către autoritatea deliberativă a unității administrativ-teritoriale.

În baza studiului de oportunitate, concedentul procedează la elaborarea *caietului de sarcini al concesiunii*, care cuprinde informații exhaustive despre concesiune. Totodată, concedentul întocmește și aprobă documentația de atribuire care cuprinde pe lângă caietul de sarcini și toate cerințele, criteriile, condițiile, regulile și informațiile necesare pentru a asigura persoanelor interesate o informare completă, corectă și explicită cu privire la modul de aplicare a procedurii de atribuire.

Contractul de concesiune se atribuie prin aplicarea procedurii licitației, la care poate participa orice persoană interesată să devină concesionar, în baza unor principii care urmăresc atât interesul concedentului, cât și pe cel al persoanelor interesate să devină concesionari, respectiv principii de transparență, tratament egal, proporționalitate, nediscriminare și liberă concurență.

Cititorii familiarizați cu procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică vor identifica cu ușurință similitudini cu legislația incidentă achizițiilor publice de lucrări, de bunuri sau de servicii.

Licitația se inițiază prin publicarea unui anunț de licitație de către concedent în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, într-un cotidian de circulație națională și într-unul de circulație locală, pe pagina sa de internet ori prin alte medii ori canale publice de comunicații electronice.

Anunțul, întocmit după aprobarea documentației de atribuire, cuprinde toate informațiile despre licitație, ca de exemplu: vizitarea amplasamentului/consultarea la fața locului a unor documente suplimentare; modalitatea de obținere a documentației de atribuire; modalitatea și data-limită de depunere de către persoanele interesate a ofertelor (de minimum 20 de zile calendaristice de la publicarea anunțului); adresa la care se depun ofertele; data și locul la care se va desfășura ședința publică de deschidere a ofertelor.

Oricare persoană interesată are dreptul de a solicita și de a obține documentația de atribuire, precum și de a solicita clarificări despre aceasta, iar concedentului îi revine obligația de a răspunde, în mod clar, complet și fără ambiguități, la orice clarificare solicitată, într-o perioadă de maximum 5 zile lucrătoare, inclusiv de a transmite răspunsurile însoțite de întrebările aferente către toate persoanele interesate care au obținut documentația de atribuire, dar fără a dezvălui identitatea celui care a solicitat clarificările respective.

Licitația se desfășoară doar dacă concedentul a primit minimum 2 oferte valabile, în caz contrar fiind obligat să anuleze procedura și să organizeze o nouă licitație, cu excepția reluării licitației, când procedura este valabilă în situația în care a fost depusă o singură ofertă valabilă.

Persoanele interesate de licitație depun oferta în conformitate cu datele din anunțul de licitație și din documentația de atribuire.

Evaluarea ofertelor depuse pentru licitație se efectuează de către o comisie de evaluare numită de concedent (ai cărei membri sunt ținuți să nu se regăsească în situații de conflict de

interese sau de incompatibilitate), potrivit criteriilor de atribuire a contractelor de concesiune care pot fi: cel mai mare nivel al redevenței; capacitatea economico-financiară a ofertanților; protecția mediului înconjurător; condiții specifice impuse de natura bunului concesionat.

Concedentul stabilește și face publică prin documentația de atribuire ponderea fiecărui criteriu proporțional cu importanța acestuia apreciată din punctul de vedere al asigurării unei utilizări/exploatări raționale și eficiente economic a obiectului concesiunii.

Concedentul, prin comisia de evaluare, urmare analizei ofertelor depuse și, după caz, a clarificărilor solicitate ofertantului și transmise de acesta, stabilește punctajul fiecărei oferte și oferta câștigătoare.

Concedentul îi informează pe participanți despre rezultatul licitației, având obligația de a transmite spre publicare în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, un anunț de atribuire a contractului de concesiune, în cel mult 20 de zile calendaristice de la finalizarea licitației, precum și obligația de a încheia contractul de concesiune cu câștigătorul licitației, dar numai după împlinirea unui termen de 20 de zile calendaristice de la data comunicării rezultatului.

În cazul în care, în cadrul celei de-a doua proceduri de licitație publică nu se depune nicio ofertă valabilă, concedentul anulează procedura de licitație.

Contractul de concesiune conține: partea reglementară, care cuprinde clauzele prevăzute în caietul de sarcini și clauzele convenite de părțile contractante, în completarea celor din caietul de sarcini, fără a contraveni obiectivelor concesiunii prevăzute în caietul de sarcini; drepturile și obligațiile concesionarului și ale concedentului; clauze contractuale referitoare la împărțirea responsabilităților de mediu; interdicția concesionarului de a subconcesiona.

Reiterăm că raporturile contractuale dintre concedent și concesionar se bazează pe principiul echilibrului financiar al concesiunii între drepturile care îi sunt acordate concesionarului și obligațiile care îi sunt impuse.

În baza contractului, *concesionarul* dobândește dreptul de a exploata, pe riscul și pe răspunderea sa, bunurile proprietate publică ce fac obiectul contractului, potrivit obiectivelor stabilite de către concedent, având dreptul de a folosi și de a culege fructele, respectiv produsele bunurilor ce fac obiectul concesiunii, potrivit naturii bunului și scopului stabilit de părți prin contract.

Totodată, concesionarul își execută obligațiile potrivit termenilor și condițiilor prevăzute în contract, în acord cu prevederile legale specifice, fiind obligat să respecte condițiile impuse de natura bunurilor proprietate publică, să asigure exploatarea eficientă, în regim de continuitate și permanență, a bunurilor care fac obiectul concesiunii, precum și să constituie, în termen de cel mult 90 de zile de la data semnării contractului, o garanție reprezentând o cotă-parte din suma obligației de plată către concedent, stabilită de acesta și datorată pentru primul an de exploatare.

Concesionarul este obligat, de asemenea, să plătească redevența la valoarea și în modul stabilit în contractul de concesiune, iar la încetarea contractului să restituie, pe bază de proces-verbal, în deplină proprietate, liber de orice sarcină, bunul concesionat.

Concedentul are dreptul să verifice în perioada derulării contractului modul în care sunt respectate clauzele contractuale de către concesionar, fără să îl tulbure pe concesionar în exercițiul drepturilor rezultate din contract.

Bunurile imobile care urmează a fi concesionate se înscriu în cartea funciară anterior încheierii contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, în caz contrar contractul încheiat fiind lovit de nulitate absolută, în aceeași evidență fiind înscris și dreptul de concesiune, ulterior încheierii contractului.

Ideea acestei scurte prezentări a unor aspecte cu privire la concesiunea bunurilor aparținând domeniului public, ca drept real corespunzător proprietății publice, a pornit și de la

competențele de control ale Ministerului Finanțelor, prin aparatul de inspecție economico-financiară, așa cum este definit de art. 3 alin. (1) din Normele metodologice privind înființarea, organizarea și funcționarea inspecției economico-financiare, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 101/2012⁵.

Bibliografie:

1. *Constituția României*, republicată (M.O. nr. 767/31.10.2003)
2. *Legea nr. 213/17.11.1998 privind bunurile proprietate publică* (M.O. nr. 448/24.11.1998), cu modificările și completările ulterioare
3. *Legea nr. 287/17.07.2009 privind Codul civil*, republicată (M.O. nr. 505/15.07.2011), cu modificările ulterioare
4. *Hotărârea Guvernului nr. 101/28.02.2012 pentru aprobarea Normelor metodologice privind înființarea, organizarea și funcționarea inspecției economico-financiare* (M.O. nr. 148/06.03.2012), cu modificările și completările ulterioare
5. *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/03.07.2019 privind Codul administrativ* (M.O. nr. 555/05.07.2019), cu modificările și completările ulterioare
6. Dictionar explicativ al limbii române, <https://dexonline.ro/>

⁵ *Hotărârea Guvernului nr. 101/28.02.2012 pentru aprobarea Normelor metodologice privind înființarea, organizarea și funcționarea inspecției economico-financiare* (M.O. nr. 148/06.03.2012), cu modificările și completările ulterioare