

I. EDITORIAL

DREPTUL DE ADMINISTRARE ÎN SFERA CODULUI ADMINISTRATIV (O.U.G. NR. 57/2019 PRIVIND CODUL ADMINISTRATIV). REGIMUL JURIDIC. DOMENIUL DE APLICARE. INTERPRETARE

Cons. jur. Marius-Gabriel LUCA

Abstract

Through this article we intend to analyze the right of administration from the perspective of current legislation. It is acknowledged that the numerous legislative changes in the field of administration have provided some clarification on how this method of public property right behaves in the civil circuit. An important role in this regard was played by the Decisions of the Constitutional Court in cases concerning the premises of the birth, existence or exercise of the right of administration.

Keywords: *right of administration, subordination report, civil Code, public property.*

1. Definiție

Dreptul de administrare este un drept real, inalienabil, insesizabil și imprescriptibil, care presupune transferul prerogativei de administrare a unui bun de la proprietarul acestuia la un alt subiect de drept distinct, dar aflat în directa subordonare a proprietarului, subiect de drept care se comporta ca un bun proprietar și care beneficiază de drepturile conferite de actul administrativ în baza căruia s-a constituit. Această definiție nu se dorește a fi atotcuprinzătoare, dreptul de administrare comportând o gamă variată de posibilități juridice, toate acestea situându-se între limitele impuse de prevederile legale în vigoare și o seamă de decizii ale Curții Constituționale a României, la care vom reveni în rândurile de mai jos.

Dreptul de administrare este constituit de către titularul dreptului de proprietate publică, în mod gratuit, pe termen limitat, asupra unui bun din domeniul public, în favoarea unei regii autonome sau instituții publice între care există un raport de subordonare.

2. Regimul juridic al dreptului de administrare

Pentru început, este important de menționat faptul că dreptul de administrare este prevăzut în Constituția României, republicată, la art. 136 alin. (4), fiindu-i astfel recunoscut rolul important pe care îl are în raporturile juridice de la nivelul administrației publice. Legislația anterioară intrării în vigoare a Codului administrativ¹ nu trata în secțiuni distincte regimul juridic al dreptului de administrare sau modalitatea în care acest raport juridic ia naștere, situație care se schimbă odată cu intrarea în vigoare a O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Dreptului de administrare îi sunt alocate mai multe articole în cadrul acestui act normativ.

Despre dreptul de administrare se face referire în cuprinsul art. 108 C. adm., potrivit căruia autoritățile publice locale au posibilitatea, în condițiile prevăzute în partea a V-a a Codului, ca bunurile ce aparțin domeniului public sau privat să fie date în administrare instituțiilor publice și regiilor autonome² din subordinea autorității publice locale (comună, oraș, municipiu etc.) care le are în proprietate.

Capitolul III al Titlului I din Partea a V-a a Codului administrativ tratează modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, încadrând dreptul de administrare în categoria modalităților de exercitare a proprietății publice, alocându-i astfel Secțiunea a doua din acest capitol.

Mai mult decât atât, Noul Cod civil dedică secțiunea a doua din Titlul al IV-lea dreptului de administrare, reglementând modalitatea de constituire, de exercitare, stingerea și apărarea acestui drept real, așa cum este statuat de prevederile cuprinse în art. 867 și art. 870 C. civ.

Cum am precizat anterior, regimul juridic de drept comun al dreptului de administrare este reglementat, în principal, de prevederile art. 136 alin. (4) din Constituție, de prevederile Noului Cod civil și ale O.U.G. nr. 57/2019. Potrivit acestor dispoziții, bunurile proprietate publică sunt inalienabile, iar în condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome sau instituțiilor publice care se află în relații de subordonare cu autoritatea proprietară a bunurilor respective. Conform prevederilor art. 861 alin. (3) și ale art. 867-870 C. civ., dreptul de administrare este un drept real corespunzător proprietății publice, inalienabil, inesezabil și imprescriptibil, constituit de către titularul dreptului de proprietate publică în mod gratuit asupra unui bun din domeniul public, în favoarea unei regii autonome sau instituții publice, aflată în subordinea unității administrativ - teritoriale care are bunul în proprietate. Dispozițiile art. 866 C. civ. stipulează faptul că

¹ Facem referire la Legea nr. 69/1991 *a administrației publice locale, republicată*, care a fost abrogată și înlocuită de Legea nr. 215/2001 *a administrației publice locale*, precum și la Legea nr. 213/1998 *privind bunurile proprietate publică*.

² Regiile autonome își au sorgintea în prevederile O.G. nr. 15/1993 *privind unele măsuri pentru restructurarea activității regiilor autonome*, dar și în O.U.G. nr. 30/1997 *privind reorganizarea regiilor autonome*.

„drepturile reale corespunzătoare proprietății publice sunt dreptul de administrare, dreptul de concesiune și dreptul de folosință cu titlu gratuit”.

Administrarea bunurilor proprietate publică sau privată a statului a constituit o nevoie constantă în vederea garantării unei bune aplicări a conceptului de bună administrare la nivelul statului, prerogativă izvorâtă din Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene, prin care se urmărește elaborarea de politici locale/naționale transparente și orientate către cetățeni.

3. Constituirea dreptului de administrare

Raportându-ne la prevederile legale care reglementează regimul juridic al dreptului de administrare, putem constata faptul că acest drept real corespunzător dreptului de proprietate publică se constituie printr-un act administrativ cu caracter individual, al cărui emitent poate fi după caz, Guvernul României, Consiliul Județean sau Local. Prin acest act administrativ este promovat un raport juridic prin care se nasc drepturi și obligații între părțile raportului juridic, obiectul raportului juridic fiind darea în administrare, cu titlu gratuit, a unor bunuri aflate în proprietatea unui subiect de drept.

Prevederile art. 868 C. civ. identifică titularii dreptului de administrare ca fiind regiile autonome sau, după caz, autoritățile administrației publice centrale sau locale dar și alte instituții de interes național sau local. În aceeași ordine de idei, articolul stabilește prerogativele pe care le are titularul acestui drept, dispunând că acesta poate folosi și dispune de bunul dat în administrare în condițiile legii și, acolo unde este cazul, de actul de constituire al acestui drept.

Coroborând aceste prevederi legale din Noul Cod civil cu dispozițiile art. 298 și ale art 299 C. adm., se poate reține faptul că subiectele raportului juridic astfel creat beneficiază atât de prerogativele privitoare la exercitarea dreptului de administrare, cât și de acela al stabilirii destinației bunurilor date în administrare, stabilind astfel că în conținutul actului decizional de constituire a dreptului de administrare trebuie să fie cuprinse cel puțin: datele de identificare a bunului dat în administrare și valoarea lui de inventar; destinația acestui bun; termenul de predare-primire a bunului respectiv.

În ceea ce privește condiția prevăzută de art. 108 din O.U.G. nr. 57/2019 care restricționează darea în administrare doar către instituțiile publice și regiile autonome din subordinea unității administrativ-teritoriale care are bunurile în proprietate, se constată că cerința subordonării privește în mod clar toți beneficiarii dreptului de administrare, anume atât instituțiile publice, cât și regiile autonome, ambele categorii trebuind să se afle în subordinea unității administrativ-teritoriale care are în proprietate bunurile ce urmează să fie date în administrare.

În plus, entitățile juridice titulare ale dreptului de administrare au drepturi și obligații care determină însuși conținutul acestui drept, în conformitate cu dispozițiile art. 300 C. adm. Unul dintre cele mai importante prerogative fiind *folosirea și dispunerea de bunul dat în administrare*, în condițiile legii. Dreptul de administrare conferă titularului atributele posesiei, folosinței și dispoziției, întocmai ca dreptul de proprietate, **însă nu în mod necondiționat**, ci cu respectarea strictă a obligațiilor prevăzute în actul de constituire, precum și a limitelor materiale și juridice ale bunului asupra căruia se constituie. De aici rezultă și *inopozabilitatea dreptului de administrare față de autoritățile publice care l-au constituit*³.

Raționamentul existenței și introducerii în spațiul juridic a dreptului de administrare este constituit de însuși dreptul de proprietate publică. Aceasta pentru că dreptul de administrare este un drept real principal, are o existență de sine stătătoare, iar titularii săi îl exercită în nume propriu în raporturile juridice cu alte subiecte de drept, altele decât statul și unitățile administrativ-teritoriale. Totodată, *răspunderea pe care o antrenează actele sau faptele titularului dreptului de administrare în cadrul circuitului civil este o răspundere proprie, similară cu cea a partenerilor participanți la raportul juridic*. Raportul de subordonare amintit în rândurile de mai sus reiese din interpretarea logico-juridică a prevederilor art. 108 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

Mai mult decât atât, este important de menționat că titularii dreptului de administrare sunt persoane juridice de drept public, fiind vorba despre „instituții publice de interes național, județean sau local”, noțiune utilizată de legiuitor pentru a marca distincția dintre *instituția publică și instituția de utilitate publică*, aceasta din urmă fiind titular al dreptului de folosință cu titlu gratuit⁴, persoană juridică de drept privat.

Instituția publică sau regia autonomă în favoarea căreia s-a constituit dreptul de administrare este obligată să respecte destinația pe care actul constitutiv a atribuit-o bunului respectiv, precum și condițiile pe care legea specială le stabilește, având totuși posibilitatea culegerii eventualelor fructe pe care bunul le produce⁵ în perioada guvernată de raportul juridic. Așadar, limita dreptului de administrare se rezumă la conferirea dispoziției materiale asupra bunului, fără a beneficia de dispoziția juridică asupra acestuia, titularul dreptului de administrare neputând exercita dreptul de dispoziție juridică, deoarece această prerogativă a dreptului de proprietate lipsea însuși dreptului de proprietate din care s-a născut⁶.

³ Punctul nr. 186 din Decizia CCR nr. 1/2014.

⁴ Pentru mai multe detalii, a se vedea R. Dumitru, *Dreptul de folosință cu titlu gratuit în reglementarea noului Cod civil*, Juridical Tribune, vol. 3, iunie 2013.

⁵ Dacă bunurile obiect al dreptului de administrare sunt frugifere, titularii lui vor putea culege fructele produse de bunul dat în administrare, astfel cum, de altfel, dispune expres art. 300 alin. (1) lit. d) C. adm. A se vedea C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ed. a 4-a, Ed. Hamangiu, București, 2020.

⁶ A se vedea R. Dumitru, *op. cit.*, p. 55.

Subiecții de drept între care se poate realiza darea în administrare sunt, de regulă, o entitate publică și regiile autonome și instituțiile publice. Analizând regimul juridic al acestora din urmă, reținem că acestea se nasc și există pentru a deservi interesului comunității între limitele căreia au fost înființate, fiind dependente financiar și condiționate de voința „creatorului”. În aceeași ordine de idei, raporturile de subordonare dintre subiectele de drept ale dreptului de administrare apărute ca urmare a emiterii unui act administrativ cu caracter individual sunt o consecință a acestei dependențe. Aceste raporturi de subordonare constituie însăși *sursa dreptului de administrare*⁷, proprietarul având posibilitatea încetării unilaterale a acestui drept, *fără ca titularul lui să se poată apăra prin mijloace de drept civil (acțiunea în revendicare, acțiunea posesorie etc.)*.

4. Natura juridică a raporturilor care se stabilesc între stat și beneficiarii dreptului de administrare

Legislația anterioară Codului administrativ nu a stabilit *expressis verbis* natura raportului juridic stabilit prin constituirea dreptului de administrare, lăsând în plan secundar acest aspect, limitându-l în practică printr-o serie de Decizii ale Curții Constituționale a României, la nivelul unui raport de subordonare între cei doi subiecți de drept. Efectele considerentelor de principiu reținute în Deciziile CCR în dosarele în care obiecțiile de neconstituționalitate au fost ridicate în materia administrării bunurilor proprietate publică/privată a Statului sau a unităților administrativ-teritoriale au jucat un rol important în evoluția viitoare a legislației în domeniu, îndeosebi asupra modului de transmitere al dreptului de administrare.

Curtea Constituțională a României, prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 19 februarie 2014, s-a pronunțat asupra *obiecției de neconstituționalitate a Legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică*, analizând modalitatea de constituire a dreptului de administrare la punctele 187-195. Curtea apreciază că, în cazul unui act administrativ care are ca obiect darea în administrare a unui bun, autoritatea care dă în administrare păstrează, pe întreaga durată a raportului juridic, dreptul de proprietate publică asupra bunului și conferă administrarea unei instituții cu care se află în relații de subordonare⁸. Nerespectarea acestei condiții eludează regimul juridic al dreptului real de administrare, corespunzător dreptului de proprietate publică.

⁷ A se vedea A. Calotă-Ponea, D.D. Dănișor, *Considerații asupra dreptului de administrare ca drept real principal*, în Revista de Științe Juridice, pp. 75-77, disponibil pe <https://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole/2006/RSJ3/A07AdinaPoneaCalota.pdf>.

⁸ Punctul 195 din Decizia CCR nr. 1 din 10 ianuarie 2014.

Astfel cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, *transferul din proprietatea publică a statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor județene*, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, nu poate echivala cu operațiunea juridică de constituire a dreptului real de administrare, dat fiind faptul că unitățile administrativ-teritoriale nu pot avea calitatea de subiecte ale dreptului de administrare, unitățile administrativ-teritoriale nu pot avea calitatea de subiecte ale dreptului de administrare, întrucât ele sunt chiar titlarele dreptului de proprietate publică. (a se vedea, pentru mai multe detalii, Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 10 ianuarie 2014).

Clarificarea naturii juridice a raportului juridic creat prin actul administrativ de dare în administrare a fost realizată prin introducerea în Codul administrativ a art. 108, pe care l-am tratat în rândurile de mai sus. Acest lucru reiese din nota de fundamentare a O.U.G. nr. 57/2019⁹, în care legiuitorul a avut în vedere faptul că este necesară o mai bună amenajare a regimului juridic aplicabil bunurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale, motiv pentru care a avut în vedere interpretarea dată de către CCR atât prin Decizia nr. 1/2014, dar și prin Decizii ulterioare ale Curții, cum sunt, spre exemplu, Decizia nr. 406 din 15 iunie 2016, Decizia nr. 384 din 29 mai 2019 sau Decizia nr. 538/2019.

5. Caracterele juridice ale dreptului de administrare

Din prevederile legale care guvernează materia dreptului de administrare, identificăm următoarele elemente caracteristice acestuia:

- preluarea de la dreptul de proprietate publică a caracterelor juridice precum inalienabilitatea, insesizabilitatea și imprescriptibilitatea;
- asemenea oricărui drept real, dreptul de administrare are un caracter absolut și este opozabil *erga omnes*;
- se constituie prin act administrativ (hotărâre de guvern, de consiliu județean sau local);
- este constituit de către titularul dreptului de proprietate publică în mod gratuit;
- constituirea dreptului de administrare este condiționată de existența unui raport de subordonare între subiecții raportului juridic;
- titularii acestuia pot folosi și dispune de bunul dat în administrare în condițiile stabilite de lege și, dacă este cazul, de actul de constituire [art. 868 alin. (2) C. civ.];

⁹ A se vedea, pentru mai multe detalii, punctul D (Unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale) din Secțiunea a 2-a (Motivul emiterii actului normativ) a Notei de fundamentare, disponibilă accesând <https://www.gov.ro/ro/guvernul/procesullegislativ/note-de-fundamentare/nota-de-fundamentare-oug-nr-57-03-07-2019>.

- încetarea dreptului de administrare intervine odată cu sfârșitul existenței dreptului de proprietate publică sau prin actul de revocare emis, în condițiile legii, dacă interesul public o impune, de organul care l-a constituit (art. 869 C. civ.). Revocarea dreptului de administrare ca modalitate de încetare a dreptului de proprietate a suscitat numeroase dezbateri doctrinare¹⁰, având în vedere prevederile ambigue și lacunare ale legislației anterioare Noului Cod civil. Pe de o parte, această modalitate de încetare a dreptului de administrare era văzută ca o sancțiune aplicată în cadrul acestui raport juridic, care presupunea existența acordului titularului dreptului de administrare pentru ca aceasta să intervină. Totodată, sub regimul juridic al dreptului de proprietate publică instituit prin Legea nr. 213/1998, *dreptul de administrare putea fi revocat numai dacă titularul nu își exercita drepturile și nu își executa obligațiile născute din actul de transmite*¹¹, actul administrativ generator de drepturi și obligații între subiecții aflați în raporturi de subordonare, cum am arătat în rândurile de mai sus;

- apărarea dreptului de administrare în situația unor eventuale litigii este asigurată de către titularul dreptului, în condițiile art. 870 C. civ. și cu respectarea prevederilor Legii nr. 554/2004 *a contenciosului administrativ*.

6. Concluzii

Dreptul de administrare este un drept real, inalienabil, insesizabil și imprescriptibil, care presupune transferul prerogativei de administrare a unui bun de la proprietarul acestuia la un alt subiect de drept distinct, dar aflat în directa subordonare a proprietarului, subiect de drept care se comporta ca un bun proprietar și care beneficiază de drepturile conferite de actul administrativ în baza căruia s-a constituit. Subiecții de drept între care se poate realiza darea în administrare sunt, de regulă, o entitate publică și regiile autonome și instituțiile publice. Art. 108 din O.U.G nr. 57/2019 restricționează darea în administrare la instituțiile publice și regiile autonome din subordinea unității administrativ-teritoriale care le are în proprietate, iar cerința subordonării privește în mod clar toți beneficiarii dreptului de administrare, anume atât instituțiile publice, cât și regiile autonome, ambele categorii trebuind să se afle în subordinea unității administrativ-teritoriale care are în proprietate bunurile ce urmează să fie date în administrare. Dreptul de administrare se constituie prin act administrativ (hotărâre de guvern, de consiliu județean sau local) cu caracter individual.

¹⁰ A se vedea C. Birsan, *op. cit.*

¹¹ *Idem.*

Bibliografie selectivă

- C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ed. a 4-a, Ed. Hamangiu, București, 2020;
- A. Calotă-Ponea, D.D. Dănișor, *Considerații asupra dreptului de administrare ca drept real principal*, în *Revista de Științe Juridice*, disponibil pe <https://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole/2006/RSJ3/A07AdinaPoneaCalota.pdf>;
- R. Dumitru, *Dreptul de folosință cu titlu gratuit în reglementarea noului Cod civil*, *Juridical Tribune*, vol. 3, iunie 2013.