

Gestiunea prin contract a terenurilor agricole ale statului

Contract management of state agricultural lands

Drd. **Mădălina SAUCA***

Universitatea de Vest din Timișoara

Facultatea de Drept

Abstract

The analysis of how the institution empowered by the legislator makes efficient use of state areas is a particularly important issue in the context of the reduction of the public and private areas of the state for agricultural purposes, even starting with the state land management contracts. The efficient use of state heritage, unlike agricultural land, is acquiring new values by reference to respect for the ownership of natural persons who still expect the reconstruction of property rights.

Keywords: *property right; concession; lease; state; possession; reconstitution; compensation; land.*

Rezumat

Analiza modalităților de valorificare eficientă a domeniilor statului de către instituția abilitată de legiuitor devine o temă deosebit de importantă în contextul diminuării până aproape de dispariție a domeniilor publice și private ale statului cu destinație agricolă, pornind chiar de la contractele de gestionare a terenurilor statului. Exploatarea eficientă a patrimoniului de stat, cu deosebire a terenurilor agricole dobândește noi valențe prin raportare la respectarea dreptului de proprietate aparținând persoanelor fizice care încă așteaptă reconstituirea drepturilor de proprietate.

Cuvinte-cheie: *dreptul de proprietate, concesiune, arendă, stat, posesie, reconstituire, compensare, teren*

1. Succinte considerații în legătură cu situația terenurilor statului cu destinație agricolă

Terenurile publice și private ale statului din extravilanul unităților administrativ teritoriale au făcut obiectul preluării abuzive în perioada regimului comunist între 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989¹. Începând cu data de 20 februarie 1991, odată cu publicarea Legii 18/1991 privind fondul funciar, terenurile private ale statului cu destinație agricolă au cunoscut diminuări considerabile urmare a constituirii și reconstituirii de drepturi de proprietate pentru persoane fizice, fără a exista o gestionare transparentă a acestui proces.

Inventarierea terenurilor statului cu destinație agricolă, a început în anul 2002 ca urmare a Ordinului comun al Ministerului agriculturii, alimentației și pădurilor și Ministerul administrației publice nr. 150/106 din 10 aprilie 2002², îngreunând însă situația juridică neclară. În anul 2013, în baza Legii nr.

*madalina.sauca80@e-uvt.ro.

¹ După căderea regimului comunist, statul a adoptat o serie de legi în scopul reparării atingerilor aduse drepturilor de proprietate de către acest regim și care au făcut trimitere la perioada exproprierilor, precum Legea nr. 10/2001 *privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989*. Rezumatul principalelor prevederi legislative referitoare la restituirea imobilelor naționalizate înainte de 1989 sau, în lipsa restituirii, despăgubirea aferentă, a fost făcut de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României din 12.10.2010, punctual II, litera A, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 778 din 22 noiembrie 2010.

² Ordinul nr. 150/106 din 10 aprilie 2002 nepublicat în Monitorul Oficial al României, a fost emis pentru modificarea și completarea Ordinului comun al ministerului agriculturii, alimentației și pădurilor nr. 266/2001 și al ministerului administrației publice nr. 482/2001, nepublicat, privind constituirea și atribuțiile comisiei de inventariere a terenurilor cu destinație agricolă existente în exploatarea societăților comerciale prevăzute în anexele 1, 2, 3 și 4 la Legea nr. 268/2001 și a terenurilor deținute în

165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, s-a realizat o nouă inventariere a terenurilor care, din cauza instrucțiunilor insuficiente și neclare, s-a dovedit a fi ineficientă atât pentru stabilirea clară a suprafețelor de teren aflate în proprietatea publică și privată a statului, cât și a unităților administrative teritoriale.

Lipsa unei transparențe totale și necunoașterea întinderii suprafețelor de teren și a organismelor investite să exercite în numele statului prerogativele dreptului de proprietate asupra terenurilor statului cu destinație agricolă, vor avea drept consecință diminuarea îngrijorătoare a patrimoniului de stat.

Terenurile agricole sunt considerate în toate țările ca un bun național, luându-se măsuri, uneori drastice, pentru combaterea așa-numitului fenomen de „acaparare a terenurilor” de către străini.

În condițiile expuse devine imperativă cunoașterea procedurilor administrative de gestionare eficientă a domeniilor statului cu destinație agricolă, cu atât mai mult că acestea pot face obiectul reconstituirii și constituirii drepturilor de proprietate în baza legilor fondului funciar.

2. Prerogativele exercitării dreptului de proprietate privată a statului asupra terenurilor cu destinație agricolă

Entitatea care exercită prerogativele dreptului de proprietate a statului asupra terenurilor cu destinație agricolă aparținând domeniului public și privat al statului, aflate în exploatarea societăților naționale, a institutelor și stațiunilor de cercetare și producție agricolă și a unităților de învățământ agricol și silvic este Agenția Domeniilor Statului, a cărei activitate specifică este reglementată expres prin Legea nr. 268/2001³ și Hotărârea de Guvern nr. 626/2003⁴.

Agenția Domeniilor Statului este instituție publică cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat, în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Aceasta este singura entitate desemnată prin lege a exercita prerogativele dreptului de proprietate a statului asupra terenurilor din domeniul privat cu destinație agricolă, administrarea terenurilor și de asemenea mandatată ca proprietar al patrimoniului de stat în ce privește gestionarea și exploatarea eficientă a acestuia.

Suprafețele de teren agricol⁵ au intrat în domeniul privat al statului și în administrarea Agenției Domeniilor Statului ca urmare a privatizării societăților comerciale cu capital de stat din agricultură și a preluării terenurilor agricole de la institutele și stațiunile de cercetare și producție agricolă, universitățile și unitățile de învățământ agricol și silvic și societățile naționale care funcționau sub autoritatea Ministerului agriculturii, alimentației și pădurilor, enumerate în anexele 1-4 din Legea nr. 268/2001.

administrare de institutele și stațiunile de cercetare științifică, universități, unități de învățământ cu profil agricol și silvic, emise în conformitate cu prevederile art. 7 alin. (2) din Legea 268/2001.

³ Legea nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 299 din 07 iunie 2001, cu modificările și completările ulterioare.

⁴ Hotărârea de Guvern nr. 626/2003 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 390 din 17 iulie 2001, cu modificările și completările ulterioare.

⁵A se vedea art. 2 lit. a) din Legea nr. 18/1991, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 1 din 05 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare, care stabilește că terenurile cu destinație agricolă sunt: terenuri agricole productive - arabile, vii, livezi, pepiniere viticole, pomicele, plantații de hamei și duzi, pășuni, fânețe, sere, solarii, răsadnițe și altele asemenea și cele cu vegetație forestieră, dacă nu fac parte din amenajamente silvice, pășuni împădurite, cele ocupate cu construcții și instalații zootehnice, amenajări piscicole și de îmbunătățiri funciare, drumuri tehnologice și de exploatare agricolă, platforme și spații de depozitare care servesc nevoilor producției agricole și terenuri neproductive care pot fi amenajate și folosite pentru producția agricolă.

Particularitatea terenurilor agricole, proprietate privată a statului, constă în posibilitatea retrocedării⁶ acestora în baza prevederilor legilor fondului funciar, pentru reconstituirea dreptului de proprietate al persoanelor cărora li s-a preluat în mod abuziv terenurile în perioada comunistă.

Această reglementare de retrocedare este factorul principal de diminuare a patrimoniului agricol de stat și corelativ, de diminuare a veniturilor la bugetul de stat obținute din gestionarea acestora.

Întrucât suprafețele de teren agricol din proprietatea privată a statului sunt tot mai reduse ca întindere, se impune ca modalitățile de gestionare a acestora să fie eficiente, bine procedurate și în conformitate cu dispozițiile legale.

3. Modalități de gestionare a terenurilor cu destinație agricolă proprietate privată a statului. Particularități

Gestionarea eficientă a domeniilor agricole ale statului a devenit tot mai dificilă odată cu reforma funciară care a dus la fragmentarea într-un număr mare de parcele izolate a suprafețelor de teren, prin constituiri și reconstituiri de drepturi de proprietate, dar și din cauza factorilor climatici care au afectat calitățile solului și categoriile de folosință a terenurilor. Legea 18/1991 este o etapă importantă în procesul care a condus la actuala fărâmițare a teritoriului și la degradarea agriculturii⁷.

Modul de gestionare a terenurilor private ale statului cu destinație agricolă este reglementat expres prin Legea nr. 268/2001 ca atribut al Agenției Domeniilor Statului. Astfel, art. 4 alin. 1 stabilește ca modalități de gestionare concesionarea, arendarea sau închirierea terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea Agenției Domeniilor Statului. Pentru o gestionare eficientă a terenurilor agricole fragmentate în vederea concesionării sau arendării acestora, legiuitorul a prevăzut posibilitatea comasării⁸, cumpărării sau schimbul de terenuri cu destinație agricolă în numele statului.

De remarcat că legiuitorul face trimitere la o gestionare prin contract a terenurilor agricole proprietate privată a statului, respectiv prin contracte de concesionare, arendare sau închiriere statuând la art. 6 alin. 1⁹ din Legea nr. 268/2001 asupra încasării periodice (trimestriale) a redevenței care se face venit la bugetul de stat¹⁰. În felul acesta statul își asigură un venit sigur și constant pe perioada derulării contractelor încheiate, imprimând o caracteristică de ordine, disciplină și rigurozitate modalității de gestionare prin contract, ca premisă a eficienței și eficacității acesteia.

În ceea ce privește întinderea în timp a contractelor încheiate, acestea încetează de drept, indiferent de termenul lor, la data la care Agenția Domeniilor Statului pune la dispoziția comisiilor locale de fond funciar terenurile care fac obiectul reconstituirii dreptului de proprietate.

⁶ Art. 12-15 din Hotărârea de Guvern nr. 401/2013, publicată din Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 393 din 29 iunie 2013, cu modificările ulterioare, stabilesc clar etapele și documentația care trebuie întocmită pentru predarea de către Agenția Domeniilor Statului a unor suprafețe de teren agricol comisiilor locale de fond funciar la solicitarea comisiilor județene de fond funciar.

⁷ A se vedea C. Anghelache în *Probleme de politică agrară – Comasarea terenurilor din agricultură*, coordonatori N. Istudor, G. Popescu, Editura ASE, p. 27.

⁸ A se vedea art. 4 alin. 1 lit. f) din Legea nr. 268/2001, potrivit căruia, *cumpărarea sau schimbul de terenuri cu destinație agricolă, în vederea concesionării sau arendării acestora, pentru realizarea de exploatații agricole optime; h) comasarea terenurilor cu destinație agricolă, în numele statului, din domeniul public sau privat al statului, în vederea concesionării sau arendării acestora, pentru realizarea de exploatații agricole de tip ferme familiale.*

⁹ *Beneficiarii contractelor de concesiune, arendă și ai altor contracte de exploatare eficientă a terenurilor cu destinație agricolă, încheiate de Agenția Domeniilor Statului, au obligația de a declara și de a plăti trimestrial sumele reprezentând redevențe rezultate din contractele de concesiune, arendă și alte contracte de exploatare eficientă a terenurilor cu destinație agricolă.*

¹⁰ Veniturile obținute din gestionarea prin contract a terenurilor agricole ale statului sunt venituri ale bugetului de stat, fiind incidente prevederile Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 64/2005 pentru accelerarea procedurilor de recuperare a sumelor de bani datorate Agenției Domeniilor Statului de către partenerii contractuali, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 574 din 04 iulie 2005, cu modificările ulterioare, de recuperare a debitelor fiind desemnată Autoritatea pentru Administrarea Activelor Statului, procedura de recuperare fiind strict reglementată de Ordonanța de urgență nr. 51/1998 privind valorificarea unor active ale statului, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 948 din 24 decembrie 2002, cu modificările și completările ulterioare.

Ca urmare, deși statul prin Agenția Domeniilor Statului are în proprietate privată o suprafață de teren agricol clar determinată pe care o gestionează în conformitate cu prevederile Legii nr. 268/2001 prin contracte de concesiune, arendare, închiriere în baza cărora are venituri periodice, totuși nu poate avea o previziune asupra duratei contractelor câtă vreme procedurile de reconstituire a drepturilor de proprietate în baza legilor fondului funciar nu s-au încheiat. Din prisma contractanților (arendăși, concesionari) nu mai poate fi vorba de principiul siguranței raporturilor juridice cu statul, fapt care duce la investiții mai puține din partea acestora în terenurile contractate, rezumându-se în principal la întreținerea lor (în scopul încasării subvențiilor agricole) și mai puțin în scopul cultivării și efectuării lucrărilor agricole. Această modalitate de încetare a contractului, deși nu este prevăzută expres de lege, ea rezultă implicit din prevederile art. 3 alin. (3) din Legea nr. 268/2001¹¹.

O situație aparte o reprezintă posibilitatea (chiar obligația putem spune datorită reglementării exprese) a comasării, cumpărării sau schimbului de terenuri cu destinație agricolă în numele statului în vederea concesionării sau arendării acestora, pentru realizarea de exploatații agricole optime, caz în care terenurile agricole care fac obiectul acestor proceduri să fie exceptate de la retrocedare, apreciind ca necesară o prevedere expresă în acest scop. Astfel raporturile contractuale s-ar bucura de un climat de stabilitate și siguranță atât pentru stat, prin prisma veniturilor realizate, cât și pentru contractant, prin investițiile pe care le poate realiza.

Modalitățile de gestionare prin contract a terenurilor proprietate privată a statului sunt reglementate și de Codul administrativ al României adoptat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019. Art. 362 alin. (1)¹² stabilește ca modalitate de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului darea în administrare, concesionarea și închirierea.

3.1. Încheierea contractelor de concesiune este una dintre modalitățile de gestionare a terenurilor cu destinație agricolă privită ca fiind eficientă atât pentru stat prin prisma veniturilor periodice într-o perioadă de timp îndelungată (20-49 de ani) cât și pentru partenerul contractual care dorește să își dezvolte o exploatație agricolă, prin prisma statutului juridic al concedentului (statul), fapt care imprimă caracter de stabilitate relației contractuale.

Concesionarea suprafețelor de teren cu destinație agricolă, proprietate privată a statului, beneficiază de o reglementare specială prin Legea nr. 268/2001¹³. Procedurile speciale sunt ansambluri de reguli care, în materiile strict reglementate de lege, derogă sub mai multe aspecte de la normele generale de procedură civilă, completându-se cu normele de drept comun în măsura necesară și compatibilă¹⁴.

Procedurile de concesionare specifice terenurilor agricole proprietate privată a statului sunt: negociere directă și licitație publică cu strigare¹⁵. Regula o reprezintă licitația publică cu strigare și ca excepție prin metoda concesionării prin atribuire directă¹⁶.

¹¹ Terenurile care urmează să fie retrocedate în conformitate cu prevederile Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și ale Legii nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 12 ianuarie 2000 cu modificările și completările ulterioare, se transmit, la cererea comisiilor județene, comisiilor locale.

¹² Bunurile proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale pot fi date în administrare, concesionate ori închiriate.

¹³ A se vedea art. 18-21⁶, Secțiunea a 3-a din Legea nr. 268/2001 – *Concesionarea sau arendarea terenurilor cu destinație agricolă, precum și concesionarea bunurilor proprietate publică sau privată a statului și a activităților și serviciilor publice.*

¹⁴ C. Roșu, *The procedure regarding low value requests, în Identity and dialogue in the era of globalization*, editori I. Boldea, C. Sigmirean, Editura Arhipelag XXI Press, Târgu Mureș, 2019, p. 18.

¹⁵ A se vedea art. 18 alin. 4 lit. c) și d) din Legea nr. 268/2001 potrivit căruia: *Hotărârea Comitetului de privatizare, concesionare și arendare al Agenției Domeniilor Statului privind aprobarea concesionării va cuprinde și procedura de concesionare, care poate fi:*

c) negociere directă;

d) licitație publică cu strigare.

¹⁶ Pentru situațiile reglementate prin Legea nr. 249/2003 pentru completarea Legii nr. 268/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 414 din 13 iunie 2003, Hotărârea de Guvern nr. 354/2005, publicată în Monitorul Oficial al

Deși art. 18 alin. (4) din Legea nr. 268/2001 prevede mai multe proceduri de concesionare, în prezent numai două sunt aplicabile, celelalte privind anumite condiționări de cumpărarea de acțiuni la societățile în exploatarea cărora au fost terenurile anterior preluării de către Agenția Domeniilor Statului¹⁷, fiind inaplicabile întrucât societățile au fost radiate.

Codul administrativ – cadrul general, prevede, de asemenea, două modalități de concesionare a bunurilor publice sau private ale statului, prin licitație¹⁸, ca regulă, și prin excepție procedura de atribuire directă¹⁹, stabilind expres toate etapele pentru concesionare.

Modul de desfășurare a procedurii speciale de concesionare a terenurilor agricole proprietate privată a statului față de cea de drept comun care privește alte bunuri proprietate publică și privată a statului, urmează a fi evidențiate în continuare.

a) Astfel, concesionarea prin licitație cu strigare a terenurilor cu destinație agricolă proprietate privată a statului se face după o procedură care, în esență, presupune: demararea din inițiativa investitorilor, persoane fizice sau juridice, române ori străine, de drept privat, interesați de concesionarea terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea Agenției Domeniilor Statului, prin depunerea de scrisori de intenție²⁰ înaintate acesteia. De asemenea, respectarea principiului publicității este condiție sine qua non a demarării procedurii. Această procedură de concesionare se face într-o singură etapă²¹. Documentele de eligibilitate sunt depuse de către persoanele participante, în plic închis, iar după validarea acestora se trece la „strigare”. Mai exact, la ofertarea redevenței cea mai mare de către participanți, în mod direct și concurențial, pornind de la o valoare prestabilită de către Comitetul de privatizare, concesionare și arendare al Agenției Domeniilor Statului. Contractul de concesiune se va încheia cu cel care ofertează cea mai mare redevență.

Spre deosebire de licitația cu strigare, procedura licitației reglementată de Codul administrativ pentru bunurile proprietate publică sau privată a statului și unităților administrative teritoriale nu se încheie în funcție de prețul cel mai bun, legiuitorul stabilind mai multe criterii de atribuire²² și lăsând la opțiunea concedentului ponderea aplicabilă fiecărui criteriu²³.

României, Partea I, nr. 421 din 19 mai 2005, Hotărârea de Guvern nr. 859/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 556 din 10 august 2009, și Ordinul nr. 804/2005 privind aprobarea instrucțiunilor privind stabilirea suprafețelor de teren cu destinație agricolă ce se atribuie direct, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 803 din 05 septembrie 2005, cu modificările ulterioare, Ordinul ministrului agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale nr. 644/2009, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 747 din 03 noiembrie 2009.

¹⁷ Cele două proceduri de concesionare a terenurilor agricole, care impun condiționări persoanelor interesate sunt prevăzute la art. 18 alin. 4 lit. a) și b) din Legea nr. 268/2001: a) *licitație cu plic închis, dacă investitorul interesat nu a condiționat concesionarea terenului agricol de cumpărarea de acțiuni ale societății comerciale în exploatarea căreia se află acest teren;* b) *negociere directă cu preselectie, dacă investitorul interesat condiționează concesionarea terenurilor de cumpărarea de acțiuni ale societăților comerciale ce dețin în administrare aceste terenuri.*

¹⁸ Art. 312 alin. (1): Concedentul are obligația de a atribui contractul de concesiune de bunuri proprietate publică prin aplicarea procedurii licitației.

¹⁹ Art. 315 alin. (1): *Prin excepție de la prevederile art. 312 alin. (1), bunurile proprietate publică pot fi concesionate prin atribuire directă companiilor naționale, societăților naționale sau societăților aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea entităților prevăzute la art. 303 alin. (3)-(5), care au fost înființate prin reorganizarea regiilor autonome și care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreținerea, repararea și dezvoltarea respectivelor bunuri, dar numai până la finalizarea privatizării acestora.*

²⁰ Scrisoarea de intenție va cuprinde datele de identificare a investitorului, manifestarea fermă și serioasă a intenției de concesionare și obiectul concesiunii.

²¹ A se vedea art. 77 din Hotărârea de Guvern nr. 626/2001 care prevede imperativ că: Procedura licitației cu plic închis se va desfășura într-o singură etapă.

²² Art. 318 alin. 1 din Codul administrativ, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 05 iulie 2019, stabilește: *Criteriile de atribuire a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică sunt următoarele:*

- a) *cel mai mare nivel al redevenței;*
- b) *capacitatea economico-financiară a ofertanților;*
- c) *protecția mediului înconjurător;*
- d) *condiții specifice impuse de natura bunului concesionat.*

²³ Potrivit art. 318 alin. (2) din Codul administrativ: *Ponderea fiecărui criteriu se stabilește în documentația de atribuire și trebuie să fie proporțională cu importanța acestuia apreciată din punctul de vedere al asigurării unei utilizări/exploatări raționale și eficiente economic a bunului concesionat. Ponderea fiecăruia dintre criteriile prevăzute la alin. (1) este de până la 40%, iar suma acestora nu trebuie să depășească 100%.*

Contractul de concesiune încheiat ca urmare a procedurii licitației publice cu strigare comportă discuții în ce privește clauzele speciale de diminuare a suprafețelor contractate și care pun sub semnul îndoielii stabilitatea relațiilor contractuale cu statul, creând de cele mai multe ori prejudicii în patrimoniul concesionarului.

Astfel, suprafața de teren, proprietate privată a statului ce face obiectul concesiunii, va fi diminuată de drept ca urmare a reconstituirii dreptului de proprietate asupra terenului agricol potrivit legilor fondului funciar. Mai există însă o situația aparte de diminuare a obiectului contractului reglementată indirect de Legea nr. 268/2001 ca urmare a modificării acesteia prin Legea nr. 249/2003. Potrivit art. 21¹, terenurile cu destinație agricolă vor fi atribuite direct spre concesiune investitorilor care au cumpărat active²⁴ ce implică necesitatea exploatării unui teren cu destinație agricolă. Legea nu face distincție între atribuirea directă a terenurilor agricole libere de contract sau contractate. Ca urmare singura condiție pentru atribuirea directă este ca pe teren să se afle un activ al cărui proprietar dorește exploatarea terenului de sub activ sau din împrejurimi.

În cazul în care suprafața de teren este deja concesiionată, se va diminua în mod corespunzător suprafața de teren prevăzută în contract, quantumul valoric al redevenței aferente și diminuarea investițiilor de realizat pentru dezvoltarea exploatației, contractul modificându-se prin act adițional²⁵.

Participarea la licitația publică cu strigare stabilește în sarcina participantului o serie de obligații pe care trebuie să le îndeplinească, spre exemplu dovedirea efectivului de animale avut în proprietate pentru categoria de folosință pășune sau a utilajelor agricole pentru categoria arabil, lipsa datoriilor către bugetul local și bugetul de stat, să nu fi ocupat abuziv anterior terenurile statului sau să fi avut o relația contractuală cu Agenția Domeniilor Statului încheiată din culpa sa etc. Însă pe lângă toate acestea participantul la licitație va depune scrisoare de garanție de participare în cuantumul valorice minime anuale stabilite în caietul de sarcini, cu alte cuvinte redevența în avans pe un an de zile pentru întreaga suprafața, sumă semnificativă, care va fi transformată în redevență anticipată²⁶ în contul Agenției Domeniilor Statului după ce contractul de concesiune va fi semnat de ambele părți.

Articolul unic din Legea nr. 249/2003 dă posibilitatea oricărui deținător de active aflate pe terenul cu destinație agricolă și proprietate privată a statului, să solicite oricând încheierea unui contract de concesiune prin atribuire directă pe o perioadă egală cu existența activului dar nu mai mult de 49 de ani. În schimb, prin atribuirea contractului de concesiune ca urmare a procedurii licitației publice cu strigare, durata concesiunii se stabilește pentru fiecare caz în parte de către Comitetul de privatizare,

(3) Concedentul trebuie să țină seama de toate criteriile prevăzute în documentația de atribuire, potrivit ponderilor prevăzute la alin. (2).

²⁴ Astfel, art. 77¹ din Hotărârea de Guvern nr. 626/2001, prevede că: Investitorilor care au cumpărat acțiuni sau active ce implică necesitatea exploatării unui teren cu destinație agricolă li se atribuie direct în concesiune, potrivit art. 21¹ alin. (1) din lege, teren cu destinație agricolă, astfel:

a) pentru plantații de orice fel – vii, livezi, pepiniere viticole, pomicele, plantații de hamei și duzi, sere, solarii, răsadnițe, altele asemenea – pot concesiiona prin atribuire directă terenuri cu destinație agricolă: productiv – arabil, precum și teren cu destinație agricolă aflat sub vii, livezi, pepiniere viticole, pomicele, plantații de hamei și duzi, pășuni, fânețe, sere, solarii, răsadnițe, altele asemenea, curți – construcții, drumuri tehnologice și de exploatare și terenuri neproductive care pot fi amenajate și folosite pentru producția agricolă;

b) pentru capacități de producție din zootehnie pot concesiiona prin atribuire directă teren cu destinație agricolă productiv – arabil, pășuni, fânețe, cele cu vegetație forestieră, dacă nu fac parte din amenajamente silvice, pășuni împădurite, curți-construcții și instalații zootehnice, drumuri tehnologice și de exploatare agricolă și terenuri neproductive care pot fi amenajate și folosite pentru producția agricolă;

d) pentru platforme betonate și spații de depozitare care servesc nevoilor producției agricole, fabrici de nutrețuri combinate dezafectate sau active ce implică necesitatea exploatării unui teren cu destinație agricolă, precum sedii de societăți comerciale agricole, sedii de ferme agricole, cantine, dormitoare, ateliere mecanice, pot concesiiona teren cu destinație agricolă din incintă, aferent activului;

f) pentru amenajări piscicole pot concesiiona prin atribuire directă terenul aflat permanent sub luciul de apă aferent activului, precum și terenul cu destinație agricolă, necesar exploatării acestuia.

²⁵ http://domeniilestatului.ro/?attachment_id=3010, la data de 30 noiembrie 2019, Model cadru de contract de concesiune a terenurilor cu destinație agricolă, aflate în administrarea ADS, prin metoda licitației publice cu strigare, punctul 2.5, p. 3.

²⁶ http://domeniilestatului.ro/?page_id=65, la data de 30 noiembrie 2019, Procedura privind concesiunea terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea A.D.S. prin metoda licitației publice cu strigare, punctul 4.1.29, p. 7.

concesionare și arendare²⁷, în prezent fiind de 20 de ani potrivit modelului cadru de contract de concesiune²⁸. Deși principiile generale ale atribuirii unui contract de concesiune de bunuri proprietate publică și privată²⁹ a statului sunt transparența, tratamentul egal, proporționalitatea, nediscriminarea și libera concurență așa cum sunt statuate prin art. 311 din Codul administrativ, legiuitorul a stabilit durata concesiunii pentru contractele încheiate prin negociere directă lăsând la latitudinea organului de conducere al Agenției Domeniilor Statului stabilirea duratei pentru cele încheiate ca urmare a procedurii prin licitație publică cu strigare, creând un avantaj pentru proprietarii de active.

Problemele apărute în practică se datorează faptului că nu există o bază de date privind persoanele care au cumpărat active în urma privatizării societăților comerciale agricole care au deținut în exploatare terenuri cu destinație agricolă, constituite în conformitate cu Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale și care au făcut obiectul Legii nr. 268/2001. Astfel, pe terenurile agricole proprietate privată a statului pe care se află active (de exemplu vii, pomi, clădiri zootehnice, așa cum sunt pe larg enunțate prin art. 77¹ din Hotărârea de Guvern nr. 626/2001) pot să apară oricând cereri de concesionare prin atribuire directă, chiar dacă terenul face obiectul unui contract de concesiune prin licitație publică aflat în derulare, iar concesionarul a apucat să facă investiții semnificative în suprafețele de teren (de exemplu replantare a pomilor, reconversie a viței de vie, reabilitarea clădirilor etc).

Aceste situații generează litigii de cele mai multe ori, mai ales că proprietarul de active are dreptul legal de a solicita atribuire directă nu doar pe suprafața de teren agricol de sub active ci și o suprafață de teren necesară exploatarei eficiente a activului deținut.

În contractele de concesiune încheiate ca urmare a procedurii licitației publice prin strigare este inserată clauza diminuării contractului în conformitate cu prevederile Legii nr. 249/2003, însă această situație nu este adusă în mod explicit la cunoștința potențialilor participanți la licitație și nici explicate clar consecințele, contractul nefiind supus negocierii, fiind în esență un contract de adeziune.

Discuțiile asupra echității diminuării contractului de concesiune sau încetării acestuia în cazul solicitării de atribuire directă apar în contextul cunoașterii de către concesionar a acestui risc, la data participării la licitație, respectiv la data încheierii contractului de concesiune și a asumării acestuia.

Codul civil precizează la art. 1175 că suntem în prezența unui contract de adeziune atunci când clauzele sale esențiale sunt impuse ori sunt redactate de una dintre părți, pentru aceasta sau ca urmare a instrucțiunilor sale, cealaltă parte neavând decât să le accepte ca atare. În situația încheierii contractelor de concesiune pentru terenuri agricole proprietate privată a statului ca urmare a procedurii licitației publice, modificarea, încetarea și rezilierea contractului de concesiune este reglementată prin normele metodologice privind activitatea de urmărire a contractelor, aprobate prin hotărârea Consiliului de Administrație al Agenției Domeniilor Statului³⁰.

Totuși, înainte de a participa la licitația publică prin strigare, persoana interesată va achiziționa de la concedent caietul de sarcini elaborat în condițiile prevăzute de art. 22 alin. (2) din Legea nr. 268/2001 la care este anexat și modelul cadru de contract de concesiune, viitorul concesionar având posibilitatea,

²⁷ În acest sens art. 22 alin. (2) din Legea nr. 268/20018 prevede că: *Agenția Domeniilor Statului întocmește studiul de oportunitate și îl supune spre aprobare comitetului de privatizare, concesionare și arendare. Comitetul de privatizare, concesionare și arendare hotărăște asupra conținutului caietului de sarcini și totodată specifică:*

- durata concesiunii;
- modul de calcul al redevenței și modalitatea de plată;
- investiții făcute de concesionar;
- condiții de exploatare a concesiunii;
- obligații de mediu;
- regimul bunurilor la încetarea concesiunii.

²⁸ http://domeniilestatului.ro/?page_id=91, Model cadru contract de concesiune a terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea A.D.S. prin metoda licitației publice cu strigare, capitolul III, punctual 3.1.

²⁹ Art. 362 alin. (3) din Codul administrativ stabilește aplicarea corespunzătoare a dispozițiilor privind concesionarea bunurilor din domeniul public al statului și bunurilor din domeniul privat al statului.

³⁰ http://domeniilestatului.ro/?page_id=65, la data de 30 noiembrie 2019, Procedura privind concesionarea terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea A.D.S. prin metoda licitației publice cu strigare, punctul 6, p. 15.

înainte de a participa la licitație, de a lua act de circumstanțele diminuării contractului de concesiune în conformitate cu Legea nr. 249/2003. Așadar, concesionarul nu poate invoca ulterior un consimțământ viciat din partea sa la data încheierii contractului în ce privesc clauzele stipulate.

În lumina celor expuse, ținem să aprofundăm înțelegerea esenței și conținutului principiului securității juridice. În acest sens, în unele lucrări de specialitate³¹, securitatea juridică a fost definită ca acel principiu care tinde să înlăture din ordinea juridică riscul de incertitudine generat de imprecizia sau instabilitatea dreptului. Elementele pe care se bazează principiul securității juridice sunt certitudinea, predictibilitatea dreptului, necesare mai ales pentru a menține încrederea legitimă a cetățenilor în activitatea statului.

Securitatea juridică s-a dezvoltat ca un principiu general al dreptului, în mod special pe cale jurisprudențială, ajungând să fie analizat și aplicat atât de teoreticienii, cât și de practicienii dreptului. Dacă în plan practic securitatea juridică a evoluat constant de la stadiul de regulă de drept la cel de principiu al dreptului, în plan doctrinar securitatea juridică a ajuns să reprezinte o temă de cercetare des întâlnită datorită consecințelor pe care le prezintă pentru drept creșterea numerică a normelor dreptului³².

În acest context analizăm contractual de concesiune ca fiind un act unilateral, de adeziune, bucurându-se de un regim juridic bine conturat și clar reglementat prin legea specială, dar în fața căruia concesionarul este supus riscului diminuării sau rezilierii contractului din alte motive decât din culpa sa.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 1199/2008 referitoare la articolul unic punctul 1 din Legea nr. 249/2003 pentru completarea Legii nr. 268/2001, menționează că textul criticat nu încalcă dispozițiile art. 135 din Constituție, deoarece acesta conține o măsură legislativă care are ca obiectiv desăvârșirea reformei economice și atragerea de investiții, în scopul consolidării caracterului de piață al economiei, consacrat de art. 135 din Constituție. Analizând textul criticat prin coroborare cu celelalte prevederi ale Legii nr. 268/2001, rezultă că acesta este în concordanță cu principiul liberei concurențe statuând că reglementarea privind atribuirea directă de terenuri către investitori care au cumpărat de la respectivele societăți comerciale fie acțiuni prin ofertă publică de vânzare sau negociere directă cu preselecție, fie au cumpărat active pe bază de licitație publică, care implică necesitatea exploatării unor terenuri cu destinație agricolă "vizează repunerea în circuitul economic agricol a unor construcții dezafectate, deci deturnate de la destinația lor firească, în scopul încurajării dezvoltării creșterii animalelor, cu consecințe evident pozitive asupra dezvoltării economice a unităților administrativ-teritoriale. Or, acționând astfel, statul se situează în planul exercitării concrete, prin activitatea normativă, a atribuțiilor sale privind «protejarea intereselor naționale în activitatea economică» și «crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții», în conformitate cu dispozițiile art. 135 alin. (2) lit. b) și f) din Constituție”³³.

Astfel, prin aceste reglementări specifice de încheierea a contractelor de concesiune și de modificare a acestora legiuitorul are în vedere exclusiv dimensiunea economică a acestora, protejarea patrimoniului de stat și asigurarea unui venit sigur și pe o perioadă îndelungată de timp.

b) În ceea ce privește concesionarea terenurilor prin negociere directă, această procedură reprezintă excepția de la regula încheierii contractelor de concesiune prin licitație publică cu strigare.

Așa cum am arătat mai sus, procedura specială este rezervată exclusiv deținătorilor de active, dând posibilitatea acestora de a încheia contract de concesiune atât pentru terenul de sub activ cât și pe o suprafață suplimentară, necesară exploatării optime a activului deținut. Spre exemplu, deținătorul unui spațiu zootehnic aflat pe domeniul proprietate privată a statului cu destinație agricolă, va putea solicita încheierea unui contract de concesiune prin atribuire directă pentru terenul de sub construcții dar și o

³¹ A se vedea V. Enicov, *Securitatea juridică – element al securității persoanei în statul de drept*, Revista Legea și viața, martie 2016, Editura Tipocart Print, p. 47.

³² A se vedea A.A. Trăilescu, *Predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalității actelor administrative*, în *Curentul juridic* nr. 1/2016.

³³ Curtea Constituțională, Decizia nr. 1199/2008 *privind respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. unic punctul 1 din Legea nr. 249/2003 pentru completarea Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 840 din 15 decembrie 2008.

suprafață suplimentară de teren raportată la efectivul de animale deținut, pentru exploatarea eficientă a acestuia (pășunat, asigurarea hranei pentru animale, căi de acces etc). În acest caz, majorarea suprafețelor de teren cu destinație agricolă ce fac obiectul contractelor de concesiune, încheiate prin atribuire directă, se va putea realiza la solicitarea expresă a concesionarului, în funcție de efectivul mediu anual de animale deținut, în limita capacității activului zootehnic și a suprafețelor de teren disponibile la Agenția Domeniilor Statului, uniformizându-se redevența întregului contract la valoarea nouă a redevenței majorate³⁴.

Legea nr. 268/2001 modificată prin Legea nr. 249/2003 protejează deținătorul de active creându-i toate condițiile pentru dezvoltarea unor investiții pe terenurile agricole ale statului și exploatarea eficientă a patrimoniului de stat. Încheierea, oricând pe durata existenței activului, a unui contract de concesiune, fără concurență (art. 21² din Legea nr. 268/2001), indiferent de situația juridică a terenului la data solicitării (contractat/necontractat), majorarea suprafeței contractate în funcție de necesitatea exploatării activului, durata contractului pentru o perioadă egală cu perioada existenței activului dar nu mai mult de 49 de ani (art. 21² din Legea nr. 268/2001), sunt reglementări prin care statul încearcă să gestioneze eficient terenurile agricole și să le păstreze destinația, în contextul extinderii tot mai mult a localităților și a scoaterii terenurilor din circuitul agricol.

În cazul în care ar exista o situație clară a deținătorilor de active pe terenurile agricole proprietate privată a statului, mandatara statului, respectiv Agenției Domeniilor Statului, ar putea impune încheierea unor contracte de concesiune prin atribuire directă și încasa redevență. Pe multe din suprafețele agricole ale statului există construcții dezafectate, fără a se cunoaște persoanele care le-au cumpărat în urma privatizării societăților agricole de stat, sau construcții exploatate fără ca deținătorul să aibă un titlu valabil pe teren, caz în care statul pierde sume de bani. În lipsa unor prevederi legale clare pentru reglementarea acestor două situații, gestionarea terenurilor nu poate fi una eficientă.

Raportat la prevederile dreptului comun ale Codului administrativ³⁵, încheierea contractelor de concesiune prin procedura de atribuire directă a bunurilor proprietate publică și privată a statului se poate face exclusiv către entități clar determinate sau determinabile, cu capital parțial sau integral de stat și numai până la privatizarea acestora.

Astfel, în cazul terenurilor cu destinație agricolă proprietate privată a statului, legiuitorul a stabilit că proprietarii de active (cei care au cumpărat activele ca urmare a privatizării societăților agricole de stat) au posibilitatea încheierii contractelor de concesiune prin atribuire directă, iar în cazul celorlalte bunuri proprietate publică sau privată a statului contractele de concesiune se încheie până la privatizare și doar de entitățile prevăzute fără a stabili și posibilități ulterioare de concesiune prin atribuire directă ale investitorilor în scopul exploatării eficiente a bunurilor achiziționate. Prin reglementarea specială prin Legea nr. 268/2001, statul are în vedere păstrarea patrimoniului de stat și valorificarea lui prin obținerea de venituri periodice în timp ce dreptul comun reglementează gestionarea bunurilor până la ieșirea lor din patrimoniu ca urmare a privatizării.

3.2. O altă metodă de gestionare eficientă a terenurilor agricole ale statului este contractul de arendă. Acesta este o varietate a contractului de locațiune ce are ca obiect fondurile rurale³⁶ (în special

³⁴ A se vedea Nota V, p. 5 din *Normele interne privind încheierea contractelor de concesiune prin atribuire directă*, http://domeniilestatului.ro/?page_id=65, la data de 30 noiembrie 2019.

³⁵ Astfel, art. 315 alin. (1) din Codul administrativ prevede că: *Prin excepție de la prevederile art. 312 alin. (1), bunurile proprietate publică pot fi concesionate prin atribuire directă companiilor naționale, societăților naționale sau societăților aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea entităților prevăzute la art. 303 alin. (3)-(5), care au fost înființate prin reorganizarea regiilor autonome și care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreținerea, repararea și dezvoltarea respectivelor bunuri, dar numai până la finalizarea privatizării acestora.*

În ce privește modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată, art. 362 alin. (3) stabilește că: Dispozițiile privind darea în administrare, concesiunea, închirierea și darea în folosință gratuită a bunurilor aparținând domeniului public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale se aplică în mod corespunzător.

³⁶ A se vedea F. Deak, S. Cărpănu, *Contracte civile și comerciale*, Editura Lumina Lex, București, 1993, p. 117

terenurile agricole). Codul civil denumește arendarea ca fiind locațiunea bunurilor agricole³⁷. Nefiind o reglementare expresă prevăzută de legea specială, se aplică fără dubiu forma de încheiere și clauzele obligatorii stabilite prin Codul civil.

Codul civil stabilește în materia locațiunii un termen maxim pentru încheierea contractelor de 49 de ani, termen redus la această durată dacă în contract se prevede un termen mai mare³⁸. Clauza specifică contractelor de arendă statuată în Codul civil privește durata nedeterminată a contractelor de arendă pe care o stabilește ca fiind perioada necesară recoltării fructelor pe care bunul agricol urmează să le producă în anul agricol în care se încheie contractul³⁹, așadar maxim un an agricol.

Spre deosebire de codul civil, termenul stabilit prin legea specială este „până la concesionare”⁴⁰, fiind o metodă temporară de valorificare a terenurilor agricole pentru a nu fi lăsate în neuz.

Procedura de arendare este supusă aprobării Consiliului de administrație al Agenției Domeniilor Statului. Declanșarea procedurii de arendare pentru anumite suprafețe de teren cu destinație agricolă se face ca regulă în baza scrisorilor de intenție din partea persoanelor interesate, dar poate fi declanșată și la inițiativa Agenției Domeniilor Statului București⁴¹, prin publicarea anunțului de arendare pe pagina de internet a instituției, afișarea la sediile Reprezentanțelor Teritoriale ale Agenției Domeniilor Statului și la sediile primăriilor din raza cărora se află terenurile.

Principiile aplicabile procedurii de concesionare prin licitație publică, sunt aplicabile și procedurii de arendare, contractul fiind atribuit pe criteriul economic, al redevenței cea mai mare ofertată, în ședință publică, prin ”strigarea” redevenței ofertate.

Având în vedere modul de demarare a procedurii de arendare, decizia arendării unei anumite suprafețe de teren aparține exclusiv mandatarului statului, respectiv Agenției Domeniilor Statului. Potrivit procedurii stabilite de Consiliul de administrație în cazul în care există oferte pentru arendarea integrală a suprafeței de teren cu destinație agricolă pentru care s-a declanșat procedura de arendă, se va proceda la arendarea integrală a acesteia și se va putea da curs solicitărilor pentru suprafețe de teren parțiale numai în cazul în care nu există solicitări pentru suprafața integrală de teren, respectiv în cazul în care procedura de arendă nu s-a finalizat cu contractarea integrală a suprafeței de teren. În situația în care se solicită pentru arendare suprafețe de teren cu destinație agricolă ale căror amplasamente se suprapun parțial, vor avea prioritate cei care solicită suprafața cea mai mare de teren.

Ofertanții care au formulat solicitări pentru suprafețe mai mici, dar acceptă să oferteze pentru cea mai mare suprafață scoasă la arendare, vor fi declarați admiși pentru participarea la licitație de către comisie. Astfel, în ce privește suprafața de teren agricol, în cadrul procedurii de arendare, participantul la licitație are posibilitatea să opteze pentru luarea în arendă a unei suprafețe de teren mai mică decât cea scoasă la arendare cu precizarea că ofertantul care va opta pentru întreaga suprafață de teren scoasă la arendare, va avea întâietate⁴². Ulterior vor fi oferite spre arendare suprafețele parțiale rămase neadjudicate.

Deși pare a fi un mod de gestionare mai puțin eficient decât contractul de concesiune, contractul de arendă prezintă avantaje financiare pentru stat, având posibilitatea ajustării redevenței mult mai ușor decât în cazul contractelor de concesiune care implică încheierea actelor adiționale.

³⁷ Art. 1778 alin. (1) C civ., republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 505 din 15 iulie 2011, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că: *Locațiunea bunurilor imobile și aceea a bunurilor mobile se numește închiriere, iar locațiunea bunurilor agricole poartă denumirea de arendare.*

(2) *Dispozițiile prezentei secțiuni sunt aplicabile, în mod corespunzător, închirierii locuințelor și arendării, dacă sunt compatibile cu regulile particulare prevăzute pentru aceste contracte.*

³⁸ Potrivit art. 1.783 din Codul civil, Locațiunile nu se pot încheia pentru o perioadă mai mare de 49 de ani. Dacă părțile stipulează un termen mai lung, acesta se reduce de drept la 49 de ani.

³⁹ A se vedea art. 1837 din Codul civil potrivit căruia: Dacă durata nu este determinată, arendarea se consideră a fi făcută pentru toată perioada necesară recoltării fructelor pe care bunul agricol urmează să le producă în anul agricol în care se încheie contractul.

⁴⁰ Art. 78 alin. (1) din Hotărârea de Guvern nr. 626/2001 stabilește imperativ că: În vederea gestionării și exploatării eficiente a terenurilor, A.D.S. va putea da în arendă sau în orice alte forme de exploatare eficientă terenurile aflate în administrarea sa, până la concesionarea acestora.

⁴¹ http://domeniilestatului.ro/?attachment_id=3288, la data de 30 noiembrie 2019.

⁴² http://domeniilestatului.ro/?page_id=65, la data de 30 noiembrie 2019, Procedura privind arendarea terenurilor cu destinație agricolă aflate în administrarea A.D.S, p. 2.

Trebuie să remarcăm faptul că legiuitorul a stabilit o formă de protecție a veniturilor la bugetul de stat rezultate din modul de gestionare a terenurilor cu destinație agricolă de către Agenția Domeniilor Statului, reglementând expres că „toate contractele încheiate constituie titluri executorii”, potrivit art. 2 din Ordonanța de urgență nr. 64/2005 pentru accelerarea procedurilor de recuperare a sumelor de bani datorate Agenției Domeniilor Statului de către partenerii contractuali.

Prin derogare de la principiul consensualismului actului juridic civil stabilit de Codul civil⁴³, legiuitorul a statuat forma scrisă a contractului de arendă sub sancțiunea nulității absolute. De asemenea, înregistrarea contractului la consiliul local în a cărui rază teritorială se află bunurile agricole arendate este cerință imperativă stabilită de legiuitor sub sancțiunea unei amenzi civile stabilite de instanța de judecată pentru fiecare zi de întârziere⁴⁴. Aceste clauze stabilite pentru încheierea contractului de arendare determină natura juridică a acestuia ca fiind un contract solemn, și nu unul consensual, voința părților contractante trebuind să se supună dispozițiilor legale în acest sens.

Prin Decizia nr. 720/2006⁴⁵, Curtea Constituțională reține că, sub aspect economic și al evidenței bunurilor agricole supuse arendării, introducerea acestor condiții de validitate contribuie la asigurarea unui climat de disciplină economică în domeniul exploatarei terenurilor agricole.

Procedura aprobată de Consiliul de administrație al Agenției Domeniilor Statului în baza Legii nr. 268/2001 stabilește aceleași condiții pentru încheierea contractelor de arendă reglementate de Codul civil, fără alte prevederi specifice.

4. Competența materială a instanțelor în litigiile privind contractele de concesiune având ca obiect terenurile cu destinație agricolă proprietate privată a statului

Clauzele speciale de diminuare a suprafețelor de teren din contractele de concesiune stau la baza tot mai multor litigii dintre Agenția Domeniilor Statului și partenerii contractuali. În practica instanțelor de judecată s-a pus problema competenței materiale în soluționarea litigiilor având ca obiect contracte de concesiune încheiate între Agenția Domeniilor Statului în calitate de mandatar al statului și terțe persoane fizice sau juridice.

Potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) lit. c¹) „sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative”.

Sfera noțiunii de „act administrativ” este una din condițiile de admisibilitate a acțiunii în contencios administrative⁴⁶.

Natura contractului de concesiune încheiat cu Agenția Domeniilor Statului a fost analizată în practica instanțelor de judecată prin raportare la prevederile Legii nr. 268/2001.

Astfel Înalta Curte de Casație și Justiție⁴⁷ reținând atribuțiile Agenției Domeniilor Statului și modul de organizare al acesteia a stabilit faptul că obiectul contractului de concesiune îl reprezintă bunuri imobile aflate în proprietatea privată a statului și în administrarea Agenției Domeniilor Statului. Ca urmare fiind vorba de proprietate privată a statului, nu cade sub jurisdicția instanțelor de contencios administrativ ci a instanțelor de drept comun.

⁴³ A se vedea art. 1.178 C. civ., potrivit căruia: Contractul se încheie prin simplul acord de voințe al părților dacă legea nu impune o anumită formalitate pentru încheierea sa valabilă.

⁴⁴ Art. 1.838 alin. (2) C. civ. statuează: Sub sancțiunea unei amenzi civile stabilite de instanța de judecată pentru fiecare zi de întârziere, arendașul trebuie să depună un exemplar al contractului la consiliul local în a cărui rază teritorială se află bunurile agricole arendate, pentru a fi înregistrat într-un registru special ținut de secretarul consiliului local.

⁴⁵ Curtea Constituțională, Decizia nr. 740/2006 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 6 alin. 1 și 4 din Legea arendării nr. 16/1994, Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 05 ianuarie 2007.

⁴⁶ A. Trăilescu, A.A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. 3, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 33.

⁴⁷ Decizia nr. 6/2011, Dosar nr. 2439/54/2008, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrative și fiscal, <http://www.scj.ro/1093/Detail-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=84825>, la data de 30 noiembrie 2019 și <https://legeaz.net/spete-contencios-inalta-curte-iccj-2011/decizia-6-2011>, la data de 30 noiembrie 2019.

„Un contract de concesiune, care reprezintă un instrument juridic de punere în valoare a bunurilor din proprietatea statului sau a unităților administrative teritoriale, va fi asimilat actului administrativ în sensul normei citate mai sus, și va fi supus, pe cale de consecință, unui regim juridic de drept administrativ, numai în măsura în care obiectul său vizează punerea în valoare a unor bunuri proprietate public, exclusiv”⁴⁸.

Alte instanțe de judecată⁴⁹ s-au raportat la prevederile art. 8 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, arătând că pe fondul existenței unui raport juridic contractual între o autoritate publică centrală emitentă a actului și reclamantă, competența materială de soluționare a acțiunii având ca obiect anularea unui act administrative emis de o autoritate publică centrală, aparține instanței civile de drept comun.

S-a reținut, de asemenea⁵⁰, că Agenția Domeniilor Statului nu se comportă ca o autoritate publică în raporturile cu celelalte subiecte de drept pentru concesiunea terenurilor aflate în domeniul privat al statului ci doar ca mandatar al statului, în numele căruia acționează pentru exercitarea drepturilor ce decurg din calitatea de acționar la societățile comerciale.

Astfel, dacă în practică reclamantul concesionar sesizează instanța de contencios administrativ susținând că actul contestat este un act administrativ unilateral și nu un act emis în executarea contractului, instanțele de judecată constată că argumentele privind nelegalitatea actului cuprins în cererea de chemare în judecată sunt întemeiate pe clauzele contractuale, prin care părțile au stabilit modalitățile de încetare sau diminuare a contractului de concesiune.

Coroborând dispozițiile din cele două acte normative referitoare la atribuțiile Agenției Domeniilor Statului⁵¹ cu definiția dată acesteia, ca fiind instituție cu caracter financiar și comercial, rezultă îndubitabil că, pentru ipoteza dată, cenșura actelor cade în competența instanțelor de drept comun nu ale celor de contencios administrativ. Raporturile dintre părți sunt incluse în sfera dreptului privat și nicidecum în sfera dreptului public, pentru a fi aplicabile dispozițiile Legii nr. 554/2004.

5. Concluzii

Când legea este imperfectă sau când ea tace, când nu mai corespunde noilor cerințe rezultate din evoluția societății, când este retrogradă, nedreaptă chiar⁵² cetățenii și chiar autoritățile, prin interpretare, adaptează sau redresează, creând reguli noi. Situațiile noi ivite pe marginea lacunelor legislative la un moment dat, își găsesc un corespondent prin noile acte normative care vin să acopere fisurile în ordinea de drept.

Lacunele legislative se văd în modul de gestionare a patrimoniului de stat și al stabilității raporturilor contractuale încheiate cu terții. Stabilirea certă a suprafețelor de teren care urmează a face obiectul retrocedărilor în baza legilor fondului funciar ar fi un prim pas spre aplicarea principiului stabilității relațiilor contractuale cu statul. Acest fapt se poate realiza cu ușurință în condițiile în care cererile de reconstituire a drepturilor de proprietate au fost deja depuse în termene speciale stabilite de legiuitor, iar Oficiile de cadastru și publicitate imobiliară dețin date privind întinderea unităților administrative teritoriale, a titlurilor emise, a pășunilor ce fac obiectul ordinelor prefectului și a datelor privind gestiunea suprafețelor de teren de către instituții ale statului. Tergiversarea procesului de restituire a terenurilor preluate abuziv în perioada comunistă către persoanele îndreptățite și fenomenul de *”acaparare a*

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Curtea de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 5/2019, <http://portal.just.ro/64/Lists/Jurisprudenta/DispForm.aspx?ID=898>, la data de 30 noiembrie 2019.

⁵⁰ Curtea de Apel Pitești, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1027/2009, <http://portal.just.ro/46/Lists/Jurisprudenta/DispForm.aspx?ID=420>, la data de 30 noiembrie 2019.

⁵¹ A se vedea art. 4 alin. (2) din Legea nr. 268/2001, potrivit căruia: *Structura organizatorică, statul de funcții și regulamentul de organizare și funcționare ale Agenției Domeniilor Statului se aprobă prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, la propunerea directorului general al agenției, precum și dispozițiile art. 2 din Hotărârea de Guvern nr. 626/2001 care prevede: Agenția Domeniilor Statului, denumită în continuare A.D.S., este împuternicită să exercite în numele statului prerogativele ce decurg din calitatea de acționar la societățile comerciale prevăzute la art. 1 și 2 din lege, denumite în continuare societăți comerciale.*

⁵² A se vedea I. Dogaru, *Drept civil. Ideea curgerii timpului și consecințele ei juridice*, Editura All Beck, București, 2002, p. 47.

*terenurilor agricole, caracterizată de un anumit grad de posesiune a terenurilor de către cetățeni străini, de dobândirea controlului asupra unor suprafețe extinse de teren, precum și de nereguli care au însoțit diversele tranzacții funciare*⁵³ sunt cadrul propice pentru multe tranzacții de drepturi litigioase.

Cu necesitate se impune determinarea clară a proprietarilor de active, așa cum au fost enunțate prin Hotărârea de Guvern nr. 626/2001 și obligarea acestora la încheierea contractelor de concesiune prin atribuire directă cu Agenția Domeniilor Statului în schimbul achitării redevenței, obligație care rezidă din chiar prevederile Legii nr. 268/2001. Apreciem că prin lipsa acestor demersuri statul este prejudiciat cu valoarea redevenței care poate fi încasată, proprietarul de activ ocupând fără titlu valabil terenul statului și fără plata vreunei redevențe.

Se impune fără echivoc conlucrarea instituțiilor statului (Agenția Domeniilor Statului, Agenția Națională de Publicitate Imobiliară, Institutul de Statistică) pentru stabilirea clară a întinderii drepturilor de proprietate privată a statului asupra terenurilor cu destinație agricolă.

Lipsa stabilității relațiilor contractuale cu statul duce la existența unor suprafețe importante de terenuri arabile rămase necultivate și eventual ocupate abuziv de terțe persoane și la o gestionarea defectuoasă a acestora, fapt care ar putea să atragă mecanisme de angajare a răspunderii patrimoniale pentru prejudiciile cauzate în gestiunea terenurilor cu destinație agricolă ale statului.

În scopul unei gestionări eficiente a terenurilor agricole proprietate privată a statului se impune elaborarea cât mai urgentă a normelor de punere în aplicare a prevederilor care dau posibilitatea mandatării dreptului de proprietate privată a statului să uzeze de posibilitatea comasării⁵⁴, cumpărării sau schimbul de terenuri cu destinație agricolă în numele statului mai ales că există cadrul legislativ⁵⁵ creat.

⁵³ A se vedea S. Kay, J. Peuch, J. Franco, *Amploarea fenomenului de acaparare a terenurilor agricole în UE*, studiu comandat de Direcția Generală de Politici Interne, Comisia pentru agricultură și dezvoltare rurală a Parlamentului European, <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.

⁵⁴ A se vedea art. 4 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 268/2001 care prevede: *cumpărarea sau schimbul de terenuri cu destinație agricolă, în vederea concesiunii sau arendării acestora, pentru realizarea de exploatații agricole optime; h) comasarea terenurilor cu destinație agricolă, în numele statului, din domeniul public sau privat al statului, în vederea concesiunii sau arendării acestora, pentru realizarea de exploatații agricole de tip ferme familiale.*

⁵⁵ A se vedea Legea nr. 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan și de modificare a Legii nr. 268/2001 privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului cu destinație agricolă și înființarea Agenției Domeniilor Statului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 12 martie 2014.