

## NATURA JURIDICĂ A CONTRACTULUI DE CONCESIUNE ÎN LUMINA REGLEMENTĂRILOR JURIDICE ACTUALE

Eduard DEMCIUC, *asistent universitar, Facultatea de Drept,  
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți*

### ABSTRACT

*This article is a theoretical study on the legal character of concession agreement and its place in the national law system. The article contains several doctrinal theories and their synthesis as an answer to the key question.*

Ca chestiune științifică teoria contractelor administrative nu s-a bucurat de prea aprofundate studii în literatura de specialitate autohtonă, însă, reglementată fiind, se impune efectuarea unor studii teoretico-științifice.

Necesitatea cercetărilor în acest domeniu este dată nu numai de rolul pe care dreptul administrativ îl are în sistemul de drept al oricărui stat, ci și de evoluția Republicii Moldova ca stat în general, și ca sistem de drept în special. În procesul acestei evoluții suntem martorii genezei unor noi instituții juridice și, mai mult, a unor noi ramuri de drept. Acest proces se derulează în mod firesc și se va derula amplificat de realitățile economice și juridice ale societății, indiferent de acceptarea sau nu a fenomenelor juridice noi de către „specialiștii” vechi.

De cele mai multe ori acestei teorii se opun cei care consideră că, administrația nu poate încheia decât acte juridice unilaterale ca subiect de drept public, care ar fi acte de subordonare în principal și că, încheind un contract cu un particular, aceasta coboară pe poziție de egalitate juridică cu acesta din urmă, iar actul dintre ei este un contract civil.

Într-adevăr, având o natură juridică controversată, aceste contracte au fost revendicate atât de către civiliști cât și de către specialiștii din domeniul dreptului administrativ.

Este interesant de remarcat că zbulciumul acestor revendicări și propuneri a diverselor criterii de determinare a naturii juridice a contractelor administrative s-a stins demult în țara de origine a acestei teorii – Franța – , precum și în Germania încă pe la începutul secolului trecut. În literatura de specialitate franceză s-a cristalizat punctul de vedere că contractele administrative sunt acte juridice mixte având o natură parțial reglementară, parțial contractuală.

Referitor la natura juridică a contractului de concesiune, încă din perioada interbelică, literatura de specialitate a fost destul de oscilantă, datorită faptului că la acea perioadă nu era fundamentată încă teoria contractelor administrative.

În doctrina juridică română din acea perioadă, problematica concesiunii a fost abordată de către doi mari autori în domeniul dreptului public și anume profesorii Paul Negulescu și E. D. Tarangul. Ambii autori au criticat și combătut teoriile referitoare la natura juridică a contractului de concesiune ce dominau doctrina sfârșitului sec. XIX și începutului de sec. XX.

Doctrina germană (de exemplu Otto Mayer) privește concesiunea în mod diferit față de sistemul francez de drept, aceasta fiind considerată ca o instituție generală de drept public care își găsește aplicațiuni în mai multe sensuri, noțiunea fiind aceea a unui act administrativ având un anumit conținut. Concesiunea este definită ca un act administrativ care conferă unui particular putere juridică asupra unei părți din patrimoniul încredințat de administrație[1]. Actul de concesiune era considerat, deci, un „*act de putere publică*”, deoarece se concesionează un serviciu public.

O opinie ce domina doctrina sfârșitului sec. XIX-lea și începutului de sec. XX, era că actul de concesiune ar fi un „*contract de drept comun*”, opinie împărtășită și de jurisprudența Curții de Casație franceze.

Profesorul Paul Negulescu, opunându-se acestei din urmă teorii spunea că „o asemenea teorie este, însă, dăunătoare interesului general, pe care serviciul concedat este menit să-l satisfacă, căci face ca serviciul public să urmeze mai mult interesele concesionarului decât să satisfacă interesul public, nerealizând, astfel, îmbunătățiri în serviciu, pe când, din contra, serviciile publice trebuiesc dominate de grija interesului public, iar concesiunea nu poate transforma serviciul public într-o afacere privată...” [2].

E. D. Tarangul sublinia că „dacă s-ar admite că actul de concesiune este un *contract de drept comun*, încheiat prin acord de voință între administrație și particular, atunci el ar fi reglementat de Codul Civil, ar cădea sub regimul juridic al dreptului privat și nu ar putea fi modificat decât printr-un nou acord de voințe, intervenit între administrație și concesionar. Aceasta ar stânjeni administrația să dispună de serviciul public și după încheierea contractului de concesiune” [3].

Pe măsura dezvoltării teoriei serviciului public, jurisprudența și doctrina au revizuit, însă, acesta soluție. La ora actuală ele consacră *principiul dublei naturi a concesiunii*, care decurge din *situația juridică specifică a acesteia*.

Dubla natură a actului de concesiune constă în faptul că acesta cuprinde pe lângă clauzele de natură contractuală și clauze de natură reglementară.

În Republica Moldova, caracterul contractual al concesiunii este consacrat expres prin chiar definirea acesteia la art. 1 al Legii cu privire la concesiuni din 13.07.1995[4]. Astfel, „*Concesiunea este un contract prin care statul concesiunează unui investitor, în schimbul unei redevențe, dreptul de a desfășura activitate de prospectare, explorare, valorificare sau restabilire a resurselor naturale pe teritoriul Republicii Moldova, de a presta servicii publice, de a exploata obiecte proprietate de stat (municipală) care sunt scoase integral sau parțial din circuitul civil, precum și dreptul de a desfășura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopolul statului, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul și răspunderea patrimonială*”.

Clauzele reglementare, separă concesiunea de categoria contractelor civile, iar clauzele de natură contractuală o deosebesc de actele unilaterale, de putere, ale autorității publice.

*Clauzele de natură reglementară* - sunt acele clauze care prevăd organizarea și funcționarea serviciului public, sau caracteristicile lucrărilor publice care se vor realiza de către concesionari, ori modul efectiv de utilizare a bunului public concesionat.

Aceste clauze, fiind elaborate unilateral de către concedent pot fi modificate întotdeauna de către acesta. Justificarea modificării unilaterale a contractului de către concedent, este fundamentată pe modificarea interesului general.

*Clauzele de natură contractuală* - ale concesiunii cuprind, în esență, înțelegerile convenite de părți, în completarea celor reglementare și care nu contravin obiectivelor concesiunii.

Deci, având în vedere cele expuse mai sus, contractul de concesiune poate fi calificat ca un contract administrativ, mai ales că, categoria acestor contracte este consacrată și definită legal prin Legea contenciosului administrativ[5].

Dar, cu toate acestea, unii autori continuă să privească concesiunea ca pe o varietate a contractelor de drept comun, tratând-o alături de aceste contracte în lucrări consacrate studiului dreptului civil, menționând totuși, că aceasta are o natură bivalentă, de drept public, administrativ și de drept civil[6].

În ce ne privește, considerăm că, pentru a aprecia corect poziția pe care acest contract ar trebui s-o aibă în lucrările de specialitate consacrate domeniului public (dreptului administrativ) sau celui privat (dreptului civil), este necesar de precizat regimul juridic al bunurilor ce formează obiectul acesteia.

Astfel, când obiectul contractului de concesiune îl vor reprezenta bunuri din domeniul public al statului sau unității administrative teritoriale, el va fi guvernat în exclusivitate de un regim de putere publică, deci va fi un *contract administrativ*, un contract de concesiune publică. Locul unui astfel de contract, sub aspectul unui studiu teoretic, ar fi în lucrările de Drept administrativ.

Atunci când obiectul contractului de concesiune face parte din domeniul privat al statului sau unității administrative teritoriale, el va fi guvernat de un regim de drept comun, va fi deci un *contract civil*, în sensul larg al termenului, un contract de locațiune (arendă) numit uneori în doctrină și *concesiune privată*[7]. Într-un asemenea caz, acesta va constitui obiectul preocupărilor unei lucrări consacrate studiului Dreptului civil.

## Bibliografie

1. Giurgiu, Liviu; Segăreanu, Aurel; Rogoveanu, Costin Horia, Drept administrativ, Ed. Sylvy, București, 2001, p. 184
2. Negulescu, Paul, Tratat de drept administrativ, vol. I, București, 1934, p.154, *citat de* Avram, Iulian, Contractele de concesiune. Monografie, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 23.
3. Tarangul, E. D., Tratat de drept administrativ românesc, Cernăuți, 1944, p.413, *citat* Idem.
4. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 67, 1995.
5. „Contract administrativ - contract încheiat de autoritatea publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care reiese din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora „(art. 2, aln.6, Legea contenciosului administrativ nr. 793- XIV din 10. 02. 2000, publicată în Monitorul Oficial nr. 57 – 58 / 375 din 18. 05. 2000).
6. Bloșenco, Andrei, Drept civil, Partea specială, Note de curs, Ed. Cartdidact, Chișinău, 2003, p. 84; Chibac, Gheorghe; Băieșu, Aurel; Rotari, Alexandru; Efrim, Oleg, *Drept civil. Contracte speciale*. V-III, Ed. Cartier, Chișinău, 2005, p. 214-222.
7. Vedinaș, Verginia. Drept administrativ și instituții politico-administrative, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 498.