

## **CONSIDERAȚII ASUPRA DREPTULUI DE ADMINISTRARE CA DREPT REAL PRINCIPAL**

**Lector univ. dr. Adina Calotă – Ponea**

**Lect. univ. dr. Diana-Domnica Dănișor**

*Les biens du domaine public peuvent se trouver, selon le cas, dans l'administration des régions autonomes, des autorités de l'administration publique centrale et locale, d'autres institutions publiques d'intérêt national, départemental ou local. Vu que les prémisses de la naissance, de l'existence ou de l'exercice du droit d'administration sont constituées par le droit même de propriété publique, il en résulte que le droit d'administration représente un droit réel principal, dérivé du droit de propriété publique.*

**1. Preliminarii.** Legea nr. 213/1998 prevede în art. 12 că "Bunurile din domeniul public pot fi date, după caz, în administrarea regiilor autonome, a prefecturilor, a autorităților administrației publice centrale și locale, a altor instituții publice de interes național, județean sau local". Dispoziții legale referitoare la dreptul de administrare găsim și într-o serie de alte legi ordinare, cum ar fi: Legea administrației publice locale nr. 215/2001, Legea nr. 15/1990 privind transformarea unităților economice de stat în regii autonome și societăți comerciale, O.G. nr. 15/1993 privind unele măsuri pentru restructurarea activităților regiilor autonome, Legea nr. 58/1991 privind privatizarea societăților comerciale astfel cum a fost modificată prin O.U.G. nr. 88/1997 și prin Legea nr. 99/1999 privind unele măsuri pentru accelerarea reformei economice. Dispozițiile constituționale dar și cele ale legii cadru sunt cele care enumeră expres și limitativ titularii dreptului de administrare după cum vom vedea mai departe.

**2. Regiile autonome.** Legea nr. 15/1990 reprezintă actul normativ prin care au fost înființate regiile autonome. Înființarea acestor agenți economici s-a realizat practic prin transformarea fostele unități economice de stat ce funcționau în ramurile de interes strategic pentru economia națională. Articolul 2 din Legea nr. 15/1990 prevede că " regiile autonome se organizează și funcționează în ramurile strategice ale economiei naționale – industria de armament, energetică, exploatarea minelor și a gazelor naturale, poștă și transporturi feroviare – precum și în unele domenii aparținând altor ramuri stabilite de Guvern".

În condițiile stabilite prin legea enunțată, numărul regiilor autonome înființate a fost foarte mare, motiv pentru care, prin O.U.G. nr. 30/1997 s-a creat posibilitatea legală a reorganizării marilor entități economice în societăți comerciale, așa încât regiile autonome au continuat să funcționeze doar într-un număr strict necesar. Reorganizare legală a regiilor autonome în societăți comerciale care apoi au fost privatizate constituie o consecință a aplicării principiilor economiei de piață în conformitate cu care proprietatea privată deține poziția dominantă în raport cu proprietatea publică<sup>1</sup>.

În funcție de natura interesului activității economice desfășurate de regia autonomă, aceasta se înființa fie prin hotărâre a Guvernului dacă era de interes național, fie prin hotărâre a organelor județene și municipale ale administrației de stat, dacă regia autonomă era de interes local( art. 3 alin.2 din Legea nr. 15/1990)<sup>2</sup>.

Regiile autonome sunt persoane juridice și, implicit dețin un patrimoniu propriu format din bunuri asupra cărora exercită un drept de proprietate(art. 5 din lege). Dreptul de proprietate asupra bunurilor proprii nu trebuie însă confundat cu dreptul de administrare exercitat cu privire la bunurile proprietate publică intrate în patrimoniul regiei prin reorganizare. În consecință, patrimoniul regiei autonome este divizat în masa bunurilor proprietate privată a regiei și, masa bunurilor asupra cărora aceasta exercită doar un drept de administrare, proprietatea aparținând în regim de drept public statului sau unităților administrativ teritoriale<sup>3</sup>. Tocmai din acest considerent, s-a apreciat<sup>4</sup> că regiile autonome sunt persoane juridice de natură mixtă: de drept public, în raportul cu autoritățile publice față de care se găsesc în poziție de subordonare atunci când exercită dreptul de administrare, dar și de drept privat, în raportul cu terții, persoane fizice sau juridice, față de care se găsesc în poziție de egalitate, ca titular de drept de proprietate privată.

### **3. Instituțiile publice de interes național, județean sau, după caz, local.**

Instituțiile publice au fost definite în literatura de specialitate ca fiind persoane juridice înființate prin acte de putere sau de dispoziție ale autorităților publice locale sau centrale, al căror scop este realizarea de activități fără caracter comercial sau îndeplinirea unui serviciu public nepatrimonial<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Edit. Humanitas, București, p. 435; L. Pop, L. M. Harosa, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Edit. Universul Juridic, București, 2006, p. 134; E. Chelaru, *Drept civil. Drepturile reale principale*, ed. a 2 a, Edit.C.H. Beck, 2006, p. 77; idem, *Administrarea domeniului public și a domeniului privat*, Editura ALL Beck, București, 2005, p.84 și urm; I. Adam, *Drept civil. Drepturile reale*, Edit. ALL Beck, ed. a 2-a,2006, p. 146.

<sup>2</sup> V. D. Zlătescu, I.Moroianu Zlătescu, *Regiile autonome ca persoane juridice*, *Dreptul* nr. 3/1992, p. 11; D. Apostol Tofan, *Aspecte controversate privind regiile autonome în raport cu legislația de după 1990*, *Dreptul*, nr. 4/2000, p. 21.

<sup>3</sup> I. Adam, *op. cit.*, p. 147.

<sup>4</sup> A. Iorgovan, *Drept administrativ. Tratat elementar*, vol. III, Editura Procardia, București, 1993, p. 85-89.

<sup>5</sup> L. Pop, L. M. Harosa, *op. cit.*, p. 135; I. Adam, *op. cit.*, p. 147.

### *Considerații asupra dreptului de administrare ca drept real principal*

Înființarea instituțiilor publice se realizează prin Constituție, prin legi sau prin acte administrative iar în raport de natura interesului în vederea căruia au fost constituite, conform art. 12 alin. 1 din Legea nr. 213/1998, instituțiile publice sunt de interes național și de interes local. Intră în cea dintâi categorie camerele parlamentare – Camera Deputaților și Senatul -, Președinția, Guvernul, ministerele și celelalte autorități de specialitate ale administrației publice centrale, Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, etc.

Cât privește instituțiile publice de interes local, acestea sunt reprezentate de: prefecuri, consilii județene și locale precum și alte instituții publice de interes local (spitale, policlinici, școli, teatre, institute de cercetare științifică, etc.). În vederea realizării scopului pentru care au fost înființate, ambele categorii de instituții publice sunt finanțate de la bugetul de stat sau de la bugetele locale dar pot avea și bunuri proprietate privată, în virtutea calității lor de persoane juridice, precum și bunuri asupra cărora exercită un drept de administrare ce le-a fost transmis de către titularii dreptului de proprietate publică.

**4. Constituirea și natura juridică a dreptului de administrare.** Darea în administrare se realizează prin Hotărâre de Guvern, prin hotărârea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau prin hotărârea consiliului local. Întrucât premisa nașterii, existenței și exercitării dreptului de administrare o constituie însuși dreptul de proprietate publică, rezultă că dreptul de administrare reprezintă un *drept real principal, derivat din dreptul de proprietate publică*<sup>6</sup>. Așadar, dreptul de administrare este un drept real principal și nu un dezmembrământ al dreptului de proprietate publică, întrucât are o existență de sine stătătoare iar titularii săi îl exercită în nume propriu în raporturile juridice cu celelalte 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. Ceea ce considerăm însă esențial în conturarea individualității proprii a dreptului de administrare este atât natura sa administrativă cât și inopozabilitatea față de titularii dreptului de proprietate publică.

Pe de altă parte, dreptul de administrare este un drept derivat din dreptul de proprietate publică, întrucât doar titularul dreptului de proprietate publică poate constitui și atribui dreptul de administrare. Pe de altă parte, exercitarea dreptului de proprietate publică se poate realiza practic, de regulă, prin regiile autonome și instituțiile publice, numai prin intermediul dreptului de administrare<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> L. Pop, *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*, Edit. Lumina Lex, 2001, p. 82; L. Pop, L.-M. Harosa, op. cit., p.135; I. Adam, op.cit., p. 148; V. Pătulea, *Dreptul de administrare al regiilor autonome și instituțiilor de publice asupra bunurilor statului și unităților administrative- teritoriale*, Dreptul nr. 8/1997, p. 33 și urm.

<sup>7</sup> L. Pop, L.-M. Harosa, op. cit., p. 136.

Așadar, trebuie remarcat faptul că între titularii celor două drepturi există raporturi de subordonare ce se nasc din acte administrative cu caracter individual. Ele sunt de fapt și sursa dreptului de administrare, motiv pentru care proprietarul poate retrage sau revoca acest drept, printr-un act de putere, fără ca titularul lui să se poată apăra prin mijloace de drept civil (acțiunea în revendicare, acțiunea posesorie, etc.). Actul administrativ de revocare sau retragere va putea fi totuși cenzurat de către instanța de contencios administrativ, la sesizarea titularului dreptului de administrare, în conformitate cu dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004<sup>8</sup>.

Alta va fi situația în cazul raporturilor ce se stabilesc între titularii dreptului de administrare și terți, când dreptul de administrare are o natură civilă, devine opozabil erga omnes și poate fi protejat prin toate mijloacele de drept comun. Tocmai de aceea, legiuitorul a înțeles să recunoască legal calitate procesuală - activă sau pasivă - titularului dreptului de administrare atunci când litigiul se poartă cu terții și are ca obiect acest drept (art. 12 alin.4 din Legea nr. 213/1998<sup>9</sup>). În acest context, s-a susținut în doctrina juridică ideea potrivit căreia dreptul de administrare are o natură juridică mixtă, administrativă în raport cu titularii dreptului de proprietate publică, dar și civilă, față de celelalte subiecte de drept<sup>10</sup>.

**5. Caractere juridice.** Caracterele juridice ale dreptului de administrare sunt aceleași cu cele ale dreptului de proprietate publică astfel că bunurile care constituie obiectul dreptului de administrare sunt *inalienabile, imprescriptibile și insesizabile*. Trăsăturile juridice la care ne-am referit nu sunt doar împrumutate de la dreptul de proprietate publică căci există o serie de dispoziții legale speciale care le consacără legal cu referire expresă la dreptul de administrare. Astfel, Ordonanța Guvernului nr. 15/1993 privind unele măsuri pentru restructurarea activității regiilor autonome prevede că bunurile proprietate publică aflate în administrarea regiilor autonome sunt inalienabile. Tot astfel, potrivit art.24 din O.U.G. nr. 88/1997 modificată prin Legea nr. 99/1999 privind unele măsuri pentru accelerarea reformei economice, regiile autonome pot vinde numai acele active care sunt proprietatea lor, fiind excluse astfel bunurile asupra cărora acestea au doar un drept de administrare. De asemenea, art.10 din O.G. 15/1993 consacără caracterul insesizabil al acestor bunuri, dispunând că în cazul angajării răspunderii contractuale sau delictuale a regiei autonome, creditorii pot cere executarea silită numai asupra bunurilor din proprietatea regiei, aceasta neputând

---

<sup>8</sup> Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ a fost publicată în M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004 și a intrat în vigoare în termen de 30 de zile de la publicare. Posibilitatea contestării în contencios a actului administrativ de revocare a dreptului de administrare a fost recunoscută de practica judiciară și sub imperiul legii vechi, anume Legea nr. 29/1990. A se vedea în acest sens, C.S.J., dec. nr. 741/1994, în Dreptul nr. 6/1995, p. 92; idem, dec. nr. 393/1994, în Dreptul nr.6/1995, p. 92.

<sup>9</sup> Conform art. 12 alin. 4 din Legea nr. 213/1998 în litigiile cu terții privitoare la dreptul de administrare, titularul acestuia poate sta în justiție în nume propriu.

<sup>10</sup> I. Adam, *op. cit.*, p. 149; I. Dogaru, S. Cercel, *Drept civil. Teoria generală a drepturilor reale*, Edit. ALL Beck, București, 2003, p.95; L. Pop, L.-M. Harosa, *op. cit.*, p. 136.

constitui nici un fel de garanții asupra bunurilor proprietate publică. Raportat la dreptul de proprietate publică, s-a apreciat că dreptul de administrare nu este susceptibil de dezmembrare<sup>11</sup>, așa cum nici dreptul de proprietate publică nu este compatibil cu fracționarea sa în dezmembrăminte.

**6. Conținut juridic.** În ceea ce privește conținutul acestui drept, articolul 12 alin. 3 din Legea nr. 213/1998 dispune: "Titularul dreptului de administrare poate să posede, să folosească bunul și să dispună de acestea, în condițiile actului prin care i-a fost dat bunul în administrare". Așadar, cele trei atribute ale dreptului de administrare nu se exercită în mod absolut ca în cazul dreptului de proprietate, ci cu anumite restricții impuse prin actul de dare în administrare. Astfel, spre deosebire de posesia proprietarului, *posesia* ca atribut al dreptului de administrare nu presupune intenția titularului de a se comporta ca un proprietar și de a stăpâni bunul pentru sine. El este de fapt un detentor precar, având obligația restituirii bunului<sup>12</sup>.

*Folosința* bunului primit în administrare conferă titularului acestuia posibilitatea dar și obligația de a-l utiliza pentru realizarea scopului activității sale, cu respectarea uzului și interesului public. Chiar și în aceste condiții, titularul poate culege fructele civile, naturale și industriale produse de bunul aflat în administrare. În materia percepției fructelor civile există însă o distincție după cum titularul dreptului de administrare este o regie autonomă sau o instituție publică. În prima ipoteză, pentru că regia autonomă are, prin natura sa, un scop lucrativ, fructele civile intră în proprietatea privată a acesteia și vor putea fi utilizate pentru acoperirea cheltuielilor necesare desfășurării activității sale și pentru obținerea de profit (art.6 din Legea nr.15/1990). Dimpotrivă, instituțiile publice, fiind finanțate în principal de la buget, nu vor putea păstra fructele civile percepute decât în mod excepțional, atunci când legea sau actul de înființare le permit să utilizeze veniturile produse de bunurile aflate în administrarea lor, ca surse de extrabugetare de finanțare. În toate celelalte cazuri, instituțiile publice au obligația de a vărsa veniturile realizate la bugetul de stat sau la bugetele locale<sup>13</sup>.

Un alt aspect important rezultat din natura dreptului de administrare este acela referitor la posibilitatea titularului de a închiria sau concesiunea, în condițiile legii, bunurile asupra cărora își exercită prerogativele ce i-au fost transmise prin actul de dare în administrare. În concret, potrivit art. 14 din Legea nr. 213/1998, închirierea bunurilor care formează obiectul acestui drept se realizează numai cu aprobarea Guvernului, a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, și cu obligația de a include în contractele de închiriere clauze care să asigure exploatarea bunului închiriat, potrivit specificului acestuia. Chiria percepută pe baza contractului de închiriere va putea fi reținută de titularul dreptului de

---

<sup>11</sup> C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Edit. ALL Beck, București, 2001, p. 108.

<sup>12</sup> I. Dogaru, S. Cercel, op. cit., p. 95.

<sup>13</sup> E. Chelaru, op. cit. ed. a 2 a, p. 79; V. Stoica, op. cit., p. 440; C. Bîrsan, op. cit., p. 109.

administrare doar în cotă- parte cuprinsă între 20% și 50%, după cum dispune autoritatea administrativă care a aprobat închirierea. Diferența cuprinsă între 50% și 80% se face venit la bugetul de stat sau, după caz, la bugetele locale.

Cât privește atributul *dispoziției*, titularul dreptului de administrare are doar un drept de dispoziție materială asupra bunului primit, condiționat însă de respectarea destinației acestuia. Totodată, titularul poate obține produse sau poate executa lucrări care să consume substanța bunului( spre exemplu: tăieri de arbori, exploatarea bogățiilor subsolului, excavarea de pământ pentru fundații, etc.)<sup>14</sup> dar nu va avea dreptul să dispună de bun, prin distrugere sau degradare. De altfel, la încetarea dreptului de administrare, titularul va fi obligat să restituie bunul în starea în care se găsește la acel moment, dar în nici un caz afectat de o uzură peste limitele normale în care un bun proprietar l-ar fi exploatat.

Dispoziția juridică este exclusă, pe de o parte pentru că acest atribut revine doar proprietarului iar, pe de altă parte, pentru că dreptul de administrare este inalienabil. Totuși, dispozițiile H.G. nr. 841/1995 reglementează două ipoteze, aparent de excepție. Prima ipoteză este aceea în care pot fi transmise, fără plată, bunuri aflate în administrarea unei instituții publice, în măsura în care nu mai sunt necesare pentru desfășurarea activității acesteia, către o altă instituție publică. Procedura transmiterii se realizează pe baza unui proces-verbal încheiat de instituțiile publice interesate și aprobat de către ordonatorii de credite, principali sau secundari, ai celor două instituții publice. Într-o astfel de situație, transferul bunurilor se face printr-un act de drept public și nu prin unul de drept privat care să confere transmisiunii caracterele unei dispoziții juridice<sup>15</sup>;

A doua ipoteză este cea în care bunurile scoase din funcțiune, aflate în administrarea instituțiilor publice sunt transmise, cu plată, către persoane fizice sau juridice de drept privat. Este vorba în realitate de bunuri care nu mai sunt de uz sau de interes public și care au trecut, în consecință, din domeniul public în domeniul privat, conform art. 22 din Legea nr. 213/1998. La momentul trecerii dintr-un domeniu în altul încetează practic și dreptul de administrare, astfel că instituția publică acționează în raporturile cu terții în calitate de mandatar al statului sau unității administrativ - teritoriale. Veniturile obținute din vânzarea acestor bunuri sunt, potrivit legii, venituri ale bugetului de stat sau ale bugetelor locale.

Nici în această ipoteză nu se pune problema exercitării unei dispoziții juridice a titularului dreptului de administrare căci, deși înstrăinarea propriu – zisă are loc printr-un act de drept privat(vânzarea-cumpărarea), trebuie ca anterior, să se fi constatat că a încetat uzul și utilitatea publică a bunului și că bunul a trecut în domeniul privat. Or, actele constatatoare ale acestor aspecte sunt acte de drept public<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> L. Pop, op. cit., p. 87.

<sup>15</sup> V. Stoica, op. cit., p. 441.

<sup>16</sup> V. Stoica, ibidem.

**7. Încetarea dreptului de administrare**<sup>17</sup>. Încetarea dreptului de administrare poate surveni prin următoarele modalități: revocare; reorganizarea sau desființarea regiei autonome sau instituției publice; încetarea dreptului de proprietate publică.

*Revocarea dreptului de administrare* poate fi analizată din mai multe perspective. Mai întâi, **ca sancțiune**, astfel cum este reglementată în art.12 alin.3 teza a II- a și alin.4 din Legea nr. 213/1998 potrivit cu care dreptul de administrare va putea fi revocat numai dacă titularul nu-și exercită drepturile și nu-și execută obligațiile născute din actul de transmitere precum și dacă, în litigiile privitoare la dreptul de proprietate asupra bunului, titularul dreptului de administrare nu-și îndeplinește obligația de a arăta instanței pe titularul dreptului de proprietate, conform dispozițiilor Codului de procedură civilă<sup>18</sup>. Interpretarea gramaticală a acestor texte de lege conduce la concluzia că în ambele ipoteze, revocarea dreptului de administrare este o facultate, o posibilitate lăsată la latitudinea titularului dreptului de proprietate, sancțiunea neintervenind obligatoriu, în baza legii. Actul prin care se poate dispune revocarea, ca și actul de dare în administrare, este un act de drept public materializat sub formă de Hotărâre a Guvernului sau a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București, sau a consiliului local.

Pe de altă parte, *revocarea dreptului de administrare* poate fi analizată **ca rezultat al acordului părților**.

Se impune subliniat faptul că în ambele cazuri de revocare legală arătate, se sancționează conduita culpabilă a titularului dreptului de administrare astfel că apare legitimă întrebarea dacă, în lipsa oricărei fapte culpabile dar și a împotriva voinței titularului, proprietarul poate revoca dreptul de administrare? Bineînțeles, întrebarea vizează acele situații în care proprietarul apreciază că este necesară redistribuirea bunurilor între regiile autonome sau instituțiile publice ori trecerea bunurilor în administrarea altuia.

Deși legiuitorul a înțeles să reglementeze limitativ cele două cazuri de revocare a dreptului de administrare, în fapt, și în contradicție cu dispozițiile legale, Guvernul a adoptat hotărâri prin care au fost revocate drepturi de administrare, în vederea redistribuirii bunurilor proprietate publică<sup>19</sup>. Doctrina<sup>20</sup> a apreciat că, *de lege lata*, astfel de redistribuiri ale bunurilor proprietate publică realizate urmare a încetării unui drept de administrare și constituirii unuia nou, în favoarea altei regii autonome sau altei

<sup>17</sup> E. Chelaru, *op. cit.*, ed. a 2 a, p.79 și urm; Idem, *Administrarea domeniului public și a domeniului privat*, Editura ALL Beck, 2005, p.92 și urm; V. Stoica, *op. cit.*, p. 442.

<sup>18</sup> Potrivit art. 64 C. proc. civ, pârâtul care deține un lucru pentru altul sau care exercită în numele altuia un drept asupra unui lucru va putea arăta pe acela în numele căruia deține lucrul sau exercită dreptul, dacă a fost chemat în judecată de o persoană care pretinde un drept real asupra lucrului.

<sup>19</sup> E. Popa, *Regimul juridic al dreptului de administrare asupra bunurilor ce fac parte din domeniul public*, Dreptul nr.3/2000, p.90-93; H.G. nr. 478/1999, H.G. nr. 513/1999, H.G. nr. 292/1999;

<sup>20</sup> V. Stoica, *op. cit.*, p. 442; E. Chelaru, *op. cit.*, ed. a II a, p. 80.

instituții publice, trebuie să aibă loc doar cu acordul titularului actual al dreptului de administrare. În acest context, a fost avansată propunerea *de lege ferenda* ca dispozițiile Legii nr. 213/1998 să fie completate în sensul reglementării posibilității ca revocarea dreptului de administrare să fie dispusă și atunci când este necesară redistribuirea bunurilor sau trecerea lor în administrarea altuia.

*Reorganizarea sau desființarea regiei autonome sau instituției publice* poate conduce la încetarea dreptului de administrare întrucât regia autonomă se poate reorganiza prin transformarea sa într-o societate comercială care, fiind subiect de drept privat nu poate avea calitatea de titular al dreptului de administrare și, în consecință, în patrimoniul său nu poate fi inclus un astfel de drept. Nimic nu împiedică însă societatea nou creată să concesioneze, în condițiile legii, bunurile asupra cărora a exercitat un drept de administrare. Dreptul de administrare încetează, evident, și în cazul desființării regiei autonome, prin pierderea capacității de folosință a acesteia. Și instituția publică își poate pierde calitatea de titular al dreptului de administrare prin chiar încetarea acestuia, în mod similar regiei autonome, fie prin reorganizare, fie prin încetare.

*Încetarea dreptului de proprietate publică* reprezintă o altă modalitate de încetare a dreptului de administrare, căci, astfel cum am arătat, drepturile reale derivate se întemeiază, au ca fundament dreptul de proprietate publică. Or, la momentul încetării dreptului de proprietate publică, dreptul de administrare rămâne fără suport și, pe cale de consecință, va înceta și el.