

Decizie nr 6 din data 06-01-2011

- INSTANȚA:** ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE - Secția de Contencios Administrativ și Fiscal
- MATERIE:** Alta
- OBIECT:** Contract de concesiune având ca obiect punerea în valoare a unor bunuri proprietate publica. Act administrativ asimilat.
- STADIU:** Altul

Contract de concesiune având ca obiect punerea în valoare a unor bunuri proprietate publică. Act administrativ asimilat.

Legea nr. 554/2004, art. 2 alin. (1) lit. c)

Cuprins pe materii: Drept administrativ
Indice alfabetic Bun proprietate publică
Bun proprietate privată
Contract administrativ
Contract de concesiune

Contractul de concesiune, având ca obiect punerea în valoare a unor bunuri din proprietatea publică, este asimilat actului administrativ în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) teza a II-a din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Per a contrario, contractul de concesiune care are ca obiect punerea în valoare a unor bunuri proprietate privată a statului sau unităților administrativ-teritoriale, nu este supus competenței instanțelor de contencios administrativ.

Decizia nr. 6 din 6 ianuarie 2011

Prin acțiunea înregistrată la data de 4 octombrie 2006 pe rolul Tribunalului Dolj reclamanta S.C. I S.R.L. a chemat în judecată pe pârâta Agenția Domeniilor Statului solicitând suspendarea obligației de plată a redevenței rezultată din contractul de concesiune nr.15 din 16.11.2005.

În motivarea cererii sale, reclamanta a arătat că prin contractul de concesiune a preluat în administrare și folosință de la autoritatea pârâtă, suprafața de 3395,44 ha, cu obligația de a achita o redevență în echivalent în lei a 445 Kg de grâu SR ISO 7970/2000/ha/ an.

Reclamanta a arătat că și-a achitat obligațiile cu regularitate, însă din cauza forței majore din luna aprilie 2006 (inundații), în dovedirea căreia a depus certificate emise de către Camera de Comerț și Industrie Oltenia, s-a aflat în imposibilitate de a desfășura activitate comercială la capacitatea maximă și de a achita astfel redevența la care a fost obligată.

Prin întâmpinarea depusă în cauză, Agenția Domeniului Statului a invocat necompetența funcțională a Tribunalului Dolj - Secția contencios administrativ, față de prevederile art. 11.1 din contractul nr.15/2005 raportate la caracterul comercial al contractului, iar, pe fond, a solicitat respingerea cererii reclamantei ca fiind neîntemeiată.

Prin Sentința nr.1399 din data de 10.11.2006 Tribunalul Dolj - Secția contencios administrativ și fiscal a declinat competența de soluționare a cauzei în favoarea Curții de Apel Craiova - Secția contencios administrativ și fiscal, având în vedere dispozițiile [art.10 din Legea nr.554/2004](#) în conformitate cu care Curtea de apel judecă în primă instanță procesele și cererile în materia contenciosului administrativ privind actele autorităților și instituțiilor centrale, iar pârâta se înscrie în această categorie.

Pe rolul Curții de Apel Craiova cauza a fost înregistrată sub nr.1086/ 54/2007.

La data de 29.06.2007 reclamanta a formulat precizare a acțiunii inițiale, arătând că solicită exonerarea de plata redevenței pentru întreaga perioadă de producere a efectelor calamității (forță majoră) și obligarea pârâtei la restituirea sumei de 48.969.968 lei ce reprezintă plata redevenței conform contractului de concesiune nr.15/2005.

A precizat reclamanta că această sumă reprezintă plata anticipată a redevenței, iar în condițiile în care, din cauza forței majore nu s-au putut utiliza terenurile concesionate, această redevență plătită anticipat trebuie restituită.

Ulterior, prin cerere precizatoare depusă la data de 14.09.2007, reclamanta a mai arătat că solicită exonerarea de la plata redevenței pe o perioadă de 3 ani (2006 - 2008).

S-a solicitat, totodată, de către reclamantă suspendarea executării obligației de plată a redevenței până la soluționarea irevocabilă a cauzei.

Prin încheierea de ședință de la data de 19.10.2007 a fost admisă cererea de suspendare a executării obligației de plată a redevenței până la soluționarea cauzei definitiv și irevocabil, reținându-se că sunt întrunite cerințele [art.14 și 15 din Legea nr.554/2004](#).

Prin Sentința civilă nr.36 din data de 01.02..2008, Curtea de Apel Craiova - Secția de contencios administrativ și fiscal a admis acțiunea reclamantei astfel cum a fost precizată, dispunând exonerarea reclamantei de plata redevenței stabilite prin contractul de concesiune încheiat cu Agenția Domeniilor Statului, pentru perioada aprilie 2006 - 31 decembrie 2006, restituirea sumelor încasate cu titlu de redevență în această perioadă și obligarea pârâtei la plata sumei de 397 lei cu titlul de cheltuieli de judecată către reclamantă.

Pentru a hotărî astfel, instanța a reținut că reclamanta a făcut dovada imposibilității de a cultiva parte din terenul predat de pârâtă în urma concesionării (1300 ha) datorită inundațiilor din toamna anului 2005 și primăvara anului 2006, iar în baza art.12.2 și 12.4 din contractul de concesiune reclamanta este exonerată de răspundere.

Împotriva acestei sentințe au declarat recursuri ambele părți. În motivarea recursului reclamantei S.C. I S.R.L. s-a arătat că instanța nu a încuviințat efectuarea unei expertize tehnice de specialitate care să stabilească perioada de calamitate; că reclamanta a obținut certificat de forță majoră și pe anul 2007, act neavut în vedere de instanță.

În motivarea recursului pârâtei Agenția Domeniilor Statului s-a arătat că instanța nu s-a pronunțat asupra excepției de necompetență materială a Curții de Apel Craiova - Secția de contencios administrativ și fiscal, și asupra excepției inadmisibilității acțiunii.

Recurenta apreciază că aparține Tribunalului București - Secția comercială, competența de soluționare a cauzei având în vedere: obiectul acțiunii (exonerarea de plata redevenței și restituirea redevențelor plătite); dispozițiile [art.3 și 4 din Codul comercial](#), prevederile [Legii nr.268/2001](#) și ale [H.G. nr.262/2001](#), conform cărora ADS săvârșește fapte de comerț în scopul gestionării și exploatării eficiente a patrimoniului de stat, contractul de concesiune reprezentând un serviciu public de gestiune privată a patrimoniului servicii publice comerciale); pentru soluționare trebuie analizată justețea pretențiilor prin prisma dispozițiilor legale și contractuale; reclamanta este o societate comercială înființată în baza [Legii nr.31/1990](#).

S-a mai arătat în motivele de recurs că în mod greșit, în baza [art.15 din Legea nr. 554/2004](#), prin încheierea din data de 19.10.2007, instanța a dispus suspendarea obligației de plată a redevenței, deoarece textul legal se referă numai la actul administrativ unilateral.

A mai precizat recurenta Agenția Domeniilor Statului: că cererea de restituire a redevenței nu a fost timbrată la valoare; că nu a fost respectată procedura concilierii prealabile prevăzută de dispozițiile [art.720¹ alin.1 Cod procedură civilă](#); că situația invocată de reclamantă (inundații) nu reprezintă caz de forță majoră, întrucât aceasta putea să prevadă că se va produce și putea să-l combată în sensul asigurării culturilor; că fiind un contract sinalagmatic riscul este suportat de debitorul obligației imposibil de executat; că redevența trebuia plătită în orice condiții conform contractului.

Prin Decizia nr.3469 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția contencios administrativ și fiscal la data de 14.10.2008, s-a respins recursul formulat de Agenția

Domeniilor Statului, s-a admis recursul formulat de reclamanta S.C. I S.R.L. Craiova și s-a casat hotărârea atacată, cauza fiind trimisă spre rejudecare aceleași instanțe.

În motivarea acestei hotărâri, Înalta Curte a apreciat că se impunea efectuarea unei expertize tehnice de specialitate pentru a se stabili cu certitudine care a fost perioada în care reclamanta a suportat starea de calamitate naturală, având în vedere condițiile impuse de dispozițiile art.2 alin.1 din Hotărârea Guvernului nr.828/2006, art.2 alin.1 din H.G. nr.636/ 2007 și [art.2 din H.G. nr.1202/2007](#), în sensul de a se stabili felul culturilor (ce fel de însămânțări erau efectuate și ce fel de însămânțări nu s-au putut efectua din cauza calamităților naturale), iar în situația secetei excesive prelungite, dacă terenurile recurente erau neirigate, astfel cum prevăd dispozițiile art.1 alin.1 din ultimele două hotărâri de guvern.

Instanța de control judiciar a mai arătat că trebuie să se stabilească și suprafața de teren care trebuia cultivată ca urmare a punerii în posesie a reclamantei la data de 1.11.2006 în baza contractului de cesiune, expertiza trebuind să aibă în vedere, pe lângă certificatele de atestare a forței majore, Nota emisă de Direcția Generală de Inspecția Tehnică și Control din cadrul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale nr. 239601/21.XI.2007, Nota de constatare nr.15 din 14.IV.2006 emisă de Agenția Domeniilor Statului și Nota nr. 84014/7.XL2006 emisă de Agenția Domeniilor Statului.

În rejudecare după casare, având în vedere limitele acesteia așa cum sunt ele impuse prin [art.315 alin.1 Cod procedura civilă](#) respectiv, în caz de casare, hotărârile instanței de recurs asupra problemelor de drept dezlegate, precum și asupra necesității administrării unor probe sunt obligatorii pentru judecătoria fondului, s-a dispus efectuarea unei expertize de specialitate, obiectivele fiind cele din decizia de casare urmând ca expertul să aibă în vedere și înscrisurile la care se face referire în aceeași decizie.

Prin Încheierea nr.3640 din 29.06.2009 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, cauza a fost strămutată la Curtea de Apel Târgu Mureș.

Prin Sentința civilă nr.49 din 08.03.2010, Curtea de Apel Târgu Mureș - Secția Comercială, Contencios Administrativ și Fiscal a admis în parte cererea formulată și precizată de reclamanta S.C. I SRL, a exonerat-o pe aceasta de la plata redevenței stabilită prin Contractul de concesiune nr.15 din 16 noiembrie 2005, încheiat cu pârâta Agenția Domeniilor Statului pentru anii 2006 și 2007, a dispus restituirea sumelor încasate cu titlu de redevență pentru această perioadă, a respins cererea reclamantei privind exonerarea de la plata redevenței pentru anul 2008 și a obligat pârâta la plata în favoarea reclamantei a sumei de 887 lei reprezentând cheltuieli de judecată.

Pentru a hotărî astfel, prima instanță a apreciat că reclamanta afăcut dovada că s-a aflat în imposibilitate să-și îndeplinească obligațiile asumate prin contract din cauza forței majore pentru anii 2006 și 2007.

În aceste condiții, a arătat instanța de fond, sunt aplicabile prevederile art.12.2 și 12.4 din contractul de concesiune, care arată că în cazul în care una din părțile semnatare este împiedicată să-și îndeplinească întocmai obligațiile asumate prin contract, ca urmare a unui eveniment de forță majoră, după îndeplinirea obligației de a comunica acest fapt celeilalte părți, partea astfel afectată este exonerată de orice răspundere.

Pe cale de consecință, reclamanta, prin intervenirea cauzei de forță majoră, este exonerată de răspundere, stingându-se și obligația de plată a redevenței pentru anii 2006 și 2007, sumele reținute anticipat de pârâta în contul acestei redevențe trebuind și acelea restituite.

Prima instanță a mai constatat că, deși, potrivit contractului, reclamanta trebuia să preia în administrare și folosință de la pârâta suprafața de 3395,44 ha, în realitate, reclamanta a primit efectiv în posesie la data de 01.02.2006 o suprafață de teren de 1395 ha, cu 2000 ha mai puțin decât cea specificată în procesul verbal de predare primire, la data predării aceasta fiind cultivată de o altă societate comercială (S.C. A Dunăreni), urmând ca la finele anului 2006, după recoltare, să i se predea și această suprafață, fapt care însă nu s-a întâmplat, neputând fi primite susținerile pârâtei potrivit cărora nu era necesară o punere în posesie efectivă.

Împotriva Sentinței nr.49/2010 Agenția Domeniilor Statului a formulat recurs, invocând în mod generic dispozițiile [art.299 și următoarele Cod procedura civilă](#) și susținând, în esență, următoarele critici:

- instanța de fond nu s-a pronunțat asupra excepțiilor invocate cu privire la necompetența Curții de Apel Târgu Mureș, având în vedere caracterul comercial al litigiului, precum și cu privire la prematuritatea acțiunii formulate fără parcurgerea procedurii concilierii directe, conform art.720¹ alin.(1) din Codul de procedură civilă;
- soluția instanței de fond este netemeinică, fiind încălcate prevederile [art.969 din Codul civil](#) și reținând, în mod greșit, existența unui caz de forță majoră exoneratoare;
- chiar și în cazul în care ar fi existat un caz de forță majoră, societatea comercială nu putea fi exonerată de la plata redevenței, care putea fi achitată din despăgubirile primite ca urmare a asigurării culturilor, obligație prevăzută în mod expres la art.8.7 din contractul de concesiune;
- în cazul în care se reține că litigiul are natură administrativă, nu comercială, era necesară realizarea procedurii prealabile potrivit [art.7 din Legea nr.554/2004](#) a contenciosului administrativ.

Recursul este întemeiat.

În cauză este necontestat că obiectul acțiunii înregistrate la data de 4 octombrie 2006 îl formează litigiul apărut între Agenția Domeniilor Statului, în calitate de autoritate concedentă și S.C. I SRL în calitate de societate comercială concesionară, în legătură cu executarea Contractului de concesiune nr.15 din 16.11.2005 încheiat în temeiul [Legii nr. 268/2001](#) și [H.G. nr.626/2001](#).

Or, din conținutul contractului de concesiune rezultă în mod expres că terenul care face obiectul concesiunii constituie bunuri imobile aflate în proprietatea privată a statului și în administrarea Agenției Domeniilor Statului, pe care aceasta le-a concesionat în conformitate cu prevederile [art.4 alin.\(1\) lit.d\) din Legea nr.268/2001](#) privind privatizarea societăților comerciale ce dețin în administrare terenuri proprietate publică și privată a statului și înființarea Agenției Domeniilor Statului, precum și potrivit dispozițiilor Normei metodologice de aplicare a acestei legi, aprobate prin [H.G. nr.626/2001](#), cu modificările și completările ulterioare.

Într-adevăr, potrivit art.2 alin.(1) lit.c), fraza a II-a din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare: „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...”.

Deci, cu alte cuvinte un contract de concesiune, care reprezintă un instrument juridic de punere în valoare a bunurilor din proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale, va fi asimilat actului administrativ în sensul normei legale 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 publică, exclusiv.

Altfel spus, un contract de concesiune care are ca obiect punerea în valoare a unor bunuri proprietate privată a statului sau unităților administrativ-teritoriale, nu va fi supus competenței instanțelor de contencios administrativ.

În concluzie, instanța de fond a dat o soluție nelegală, în condițiile art.304 pct.3 din Codul de procedură civilă, apreciind în mod greșit natura juridică a actului dedus judecății și interpretând în mod eronat prevederile [art.2 alin.\(1\) lit.c\) fraza a II-a din Legea nr. 554/2004](#), astfel că recursul este întemeiat, fiind prin urmare admis cu consecința esființării sentinței recurate și trimiterii cauzei la instanța competentă.

Astfel fiind, celelalte critici din recurs vor fi analizate de instanța competentă, ca apărări.