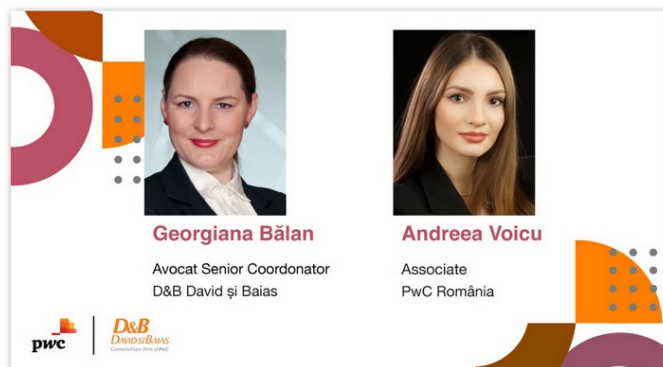


Care este soluția de securizare a investițiilor în parcurile industriale deținute de municipalități?



În ultimii ani, parcurile industriale au devenit pentru comunitățile locale unul dintre cele mai eficiente instrumente de dezvoltare economică și socială. La data prezentului articol, în România existau peste 100 de parcuri industriale, dintre care mai bine de un sfert sunt deținute de unități administrativ-teritoriale, iar numărul lor continua să crească. De altfel, numai în prima jumătate acestui an, Ministerul [Dezvoltării, Lucrarilor Publice și Administrației](#) a emis șapte titluri de parc industrial, dintre care două pentru parcuri industriale deținute de unități administrativ-teritoriale.

Ce sunt parcurile industriale?

Parcurile industriale sunt platforme industriale cu un regim juridic specific reglementat de Legea nr. 186/2013 privind constituirea și funcționarea parcurilor industriale („Legea 186/2013”). Parcurile industriale sunt administrate de o societate administrator, iar în cadrul lor activează operatori economici din diverse arii de activitate în calitate de rezidenți. Rezidenții parcurilor pot beneficia de ajutor de stat sub forma de scutiri de la plata impozitelor pe terenuri și clădiri aflate în incinta parcului industrial.

Parcurile industriale pot fi înființate atât de agenți economici privați, cât și de municipalități.

Rolul parcurilor industriale

Conform legii, reglementarea parcurilor industriale are ca scop stimularea investițiilor, dezvoltarea regională și a întreprinderilor mici și mijlocii și crearea de noi locuri de muncă. Prin acordarea de ajutor de stat specific, autoritățile administrației publice locale au la îndemână un instrument juridic atractiv pentru atragerea investitorilor și crearea de noi locuri de muncă.

Fie ca sunt deținute de dezvoltatori privați, fie ca sunt deținute direct de municipalitate, parcurile industriale au un efect catalizator pentru dezvoltarea localităților și prosperitatea economică. Sunt celebre cazurile localităților „fruntașe” precum Oradea, Chiajna (Ilfov), Florești (Cluj), Ghiroda (Timiș), Ștefanești (Ilfov), Giroc (Timiș) etc. care au reușit să acumuleze venituri substanțiale la bugetul local ca urmare a activităților din parcurile industriale private sau deținute direct de autorități.

Modalități juridice de dobândire a terenurilor din parcurile industriale deținute de municipalități

Pe lângă încurajarea investițiilor private și acordarea de facilități rezidenților din parcurile industriale înființate de agenți economici privați, municipalitățile au la dispoziție posibilitatea de a înființa ele însele parcuri industriale, numărul parcurilor deținute de municipalități fiind într-o continuă creștere.

Practic, municipalitatea alocă parcului industrial o suprafață de teren aflată în proprietatea privată a unității administrative și transferă dreptul de administrare asupra acestui lot de teren către o societate administrator, deținută integral sau în majoritate de către municipalitate.

Terenul este ulterior lotizat și acordat către operatorii economici selectați în vederea efectuării de investiții, în general centre de producție, logistica sau birouri. În practică, terenuri sunt transmise către agenții economici prin una din următoarele formule juridice :

- i. încheierea unui contract de administrare și servicii conexe, reglementat de Legea 86/2013 între societatea administrator al parcului și agentul economic rezident,
- ii. încheierea unui contract de suprafață între rezident și unitatea administrativ teritorială,
- iii. încheierea unui contract de concesiune între rezident și unitatea administrativ teritorială.

În ceea ce privește **contractul de administrare și servicii conexe**, potrivit Legii 186/2013, acesta reglementează drepturile și obligațiile privind asigurarea folosinței imobilului acordat rezidentului, precum și asigurarea accesului la utilitățile și serviciile necesare activităților desfășurate în cadrul parcului industrial. Subliniem că un astfel de contract generează un drept de folosință (similar închirierii), iar nu un drept real asupra terenului. Deci în baza acestui contract, rezidentul nu dobândește un drept de a construi, motiv pentru care acest tip de contract este potrivit pentru ocuparea unei clădiri deja edificate, iar nu pentru construirea unei clădiri noi sau extinderea unei clădiri existente. El este însă obligatoriu conform legii pentru dobândirea dreptului de acces în parcul industrial, pentru reglementarea folosirii spațiilor, utilităților și serviciilor comune și pentru dobândirea calității de rezident.

În ceea ce privește **contractul de concesiune**, acesta a fost o vreme considerat un contract specific doar proprietății publice a statului. Codului Administrativ aprobat prin Ordonanța de Urgență nr. 57/ 2019, reglementează expres posibilitatea concesiunii bunurilor aflate în proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. În limitele contractului și documentelor conexe, dreptul de concesiune asigură agentului economic dreptul de exploatare a bunului și conferă dreptul de a construi pe acesta. Ca o mențiune, construcțiile edificate pe un teren primit în concesiune sunt de obicei bunuri de retur, adică bunuri care la încetarea contractului de concesiune intra în proprietatea concedentului (unitatea administrativ- teritorială). Prin urmare, drepturile asupra construcției sunt limitate în timp la durata contractului de concesiune.

Conform Codului Administrativ, procedura de concesiune a bunurilor proprietate privată este aceeași cu cea reglementată pentru proprietatea publică și implică respectarea unor proceduri specifice cum ar fi elaborarea unui studiu de oportunitate și obținerea unei serii de avize obligatorii, inclusiv avizul Administrației Naționale a Rezervelor de Stat și Probleme Speciale și al Statului Major General. De asemenea, atribuirea unui contract de concesiune către un agent economic privat se poate face doar prin intermediul unei proceduri de licitație publică, iar nu prin negociere directă.

Aceste solicitări de selecție a rezidentului și de contractare nu se regăsesc și în Legea 186/2013, care prevede

dreptul administratorului parcului industrial de a adopta regulamente proprii privind procedura de selecționare a rezidenților parcului, regulamente care de altfel sunt obligatorii prin lege față de toți rezidenții parcului. În practica parcurilor industriale, selecția rezidenților se face prin licitație, dar și prin negociere directă, condiționată de cele mai multe ori de anumiți parametri investiționali și economici care trebuie atinși de potențialul rezident.

Chiar dacă prevederile Codului Administrativ și prevederile Legii 186/2013 par a fi într-o aparentă contradicție, ele au același obiect de reglementare. Legea 186/2013 reglementează relația dintre administratorul parcului și rezident, în timp ce Codul Administrativ reglementează relația dintre titularul dreptului de proprietate asupra terenului, adică unitatea administrativ teritorială, iar nu administratorul parcului, și concedent, calitate care se suprapune cu cea de rezident. Prin urmare suntem în fața unor reglementări diferite care nu se exclud una pe cealaltă de la aplicare. Pentru clarificare, facem precizarea că, de cele mai multe ori, societatea administrator al parcului industrial primește terenul în administrare de la unitatea administrativ teritorială. Însă dreptul de administrare în accepțiunea Codului Administrativ nu conferă titularului sau un drept de dispoziție în deplinătatea sa. Mai precis, dreptul deținut de societatea administrator poate fi reprezentat de dreptul de a închiria imobilul către terți, însă nu și de dreptul de a constitui drepturi reale asupra imobilului în favoarea unor terți. Prin urmare în cazul rezidenților care doresc obținerea unui drept real asupra terenului în vederea construirii, încheierea unui contract cu societatea administrator nu este suficientă, fiind necesară obținerea unui drept real de la titularul dreptului de proprietate, adică de la unitatea administrativ teritorială.

De lege ferenda, prevederile Codului Administrativ ar trebui să permită reglementări speciale cu privire la procedura de acordare a dreptului de concesiune în parcurile industriale, astfel încât procedura de selecție a rezidenților parcului să fie congruentă cu procedura de concesiune a terenului.

Dreptul de suprafață nu se enumerează în mod expres printre modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate a unităților administrativ-teritoriale asupra terenurilor. Cu toate acestea el este cel mai folosit instrument de acordare a unui drept real și de construire către rezidenți, în cadrul unui parc industrial deținut de municipalități.

Potrivit art. 355 din Codul Administrativ, bunurile din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale se află în circuitul civil și se supun regulilor prevăzute în Noul Cod Civil. În aparentă contradicție, prevederile art. 362 din Codul Administrativ menționează că astfel de bunuri pot fi date în administrare, concesionate ori închiriate, fără a menționa în mod expres celelalte modalități de exercitare a dreptului de proprietate privată reglementate pe tarâm civil și fără a se referi în mod expres la acordarea unui drept de suprafață asupra acestora. Codul administrativ, reglementează însă posibilitatea și procedura de vânzare a unui teren deținut în proprietate privată de stat sau municipalități. Pentru multiple argumente ce țin de logica juridică și interpretarea textului legal, suntem de părere că asupra terenurilor proprietate privată a municipalităților se pot constitui drepturi de suprafață. Ar fi eronat să considerăm că dreptul de proprietate privată a statului și a unităților administrativ teritoriale nu se supune reglementărilor civile în ceea ce privește dezmembrămintele dreptului de proprietate. Dimpotrivă, interpretarea textului normativ ar trebui să concluzioneze că prevederile Codului Administrativ extind modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate privată la modalități specifice dreptului de proprietate publică (drept de administrare, concesiune, dare în folosință), iar nu o limitează la acestea. O interpretare contrară nu ar face decât să lipsească de conținut noțiunea de proprietate privată a statului și să reînvie un concept de mult perimat al „proprietății de stat”.

În absența unor reglementări exprese în Codul Administrativ cu privire la procedura de acordare a contractului de suprafață, rămâne neclar dacă prevederile Codului Administrativ referitoare la procedura de vânzare a unui bun proprietate privată se aplică și constituirii de dezmembrăminte, cum e dreptul de suprafață. În practică, procedura de acordare a dreptului de suprafață în cadrul parcului industrial respectă procedura de selecție a rezidenților parcului și se face cu respectarea condițiilor prevăzute în regulamentele parcului și caietele de sarcini. Pe viitor, Codul administrativ ar trebui să conțină dispoziții speciale cu privire la acordarea unor drepturi reale asupra unui

imobil proprietate privata a statului, iar nu doar cu privire la vânzarea acestora.

Nici încheierea unui contract de concesiune, nici încheierea unui contractul de superficie nu pot înlocui însa Contractul de Administrare și Servicii Conexa, pe motivele deja aratate mai sus.

Facem precizarea ca atât contractul de superficie, cât și contractul de concesiune trebuie aprobate în prealabil prin hotarâre a consiliului local. Semnatura primarului sau reprezentantului acestuia pe document nu poate înlocui decizia de încheiere a documentului, care se face de catre consiliul local.

Oricare ar fi formula juridica prin care un investitor deține terenul și a construit în cadrul unui parc industrial (fie concesiune, fie superficie), Codul Administrativ și Legea 186/2013 converg asupra unui punct de maxima importanta: **posibilitatea de achiziționare a terenului din parcul industrial** pe care a fost amplasata cladirea. Astfel, art. 364 din Codul Administrativ acorda un drept de preempțiune constructorului de buna-credinta a unui cladiri pentru cumpararea terenului aferent construcțiilor, daca acesta se afla în în proprietatea privata a statului sau a unitatii administrativ-teritoriale pe care sunt ridicate constructii. În acest caz, preemtorul nu mai este ținut sa parcurga procedura licitației, pretul de vânzare fiind stabili în baza unui raport de evaluare, aprobat de consiliul local sau județean, dupa caz. În mod similar, art. 12 din Legea 186/2013, acorda rezidentului parcului industrial (deci persoanelor care au încheiat un contract de administrare și servicii conexa) un drept de preempțiune în cazul vânzarii pentru imobilul închiriat.

În lumina dificultăților de interpretare și reglementare a celor doua acte normative mai sus analizate, suntem de parere ca achiziționarea terenului aferent cladirilor edificate în parcul industrial, vine ca o soluție de securizare a investiției în parcurile industriale deținute de municipalități, în mod evident daca întreaga procedura de dobândire a terenului, construcție și achiziție este efectuată în cu respectarea prevederilor legale.

De lege ferenda, insistam asupra importanței unor texte normative clare și aliniate cu prevederilor din actele normative conexa. Chiar daca Codul Administrativ are marele beneficiu de a sistematiza unele reglementari din domeniu, este înca nevoie de alinierea prevederilor administrative cu cele civile în materia dreptului de proprietate privata, precum și cu cele particulare în domeniul parcurilor industriale, mai ales acolo unde realitatea economica și facturala o impune, cum este de altfel cazul parcurilor industriale înființate de municipalități care continua sa funcționeze chiar și în absența unor norme clare și fara echivoc.