

Cuvânt-înainte

Expertiza temeinică și neobosita putere de muncă ale cercetătorului contemporan de mare calibru profesor Oliviu Puie aduce în prim-planul peisajului doctrinar românesc o nouă lucrare de anvergură la nivel de *tratat* intitulată *Tratat de contracte administrative și contencios al contractelor administrative în contextul Codului administrativ și al actelor normative interne și unionale*, publicată la Editura Universul Juridic.

Demersul științific aferent unei abordări exhaustive a problematicii contractelor administrative și a litigiilor apărute în derularea acestora implică o activitate laborioasă și o expertiză interdisciplinară complexă, deziderat care cu greu mai poate fi regăsit în lucrările de specialitate contemporane. După cum sublinia cu eleganță un reprezentant de seamă al dreptului constituțional, profesorul Dan Claudiu Dănișor, „*educația este singurul lucru care nu îți poate fi luat. Poți pierde diplomele, dar nu poți pierde cunoașterea. Te poți debarasa de cunoștințe, dar nu de ceea ce ai devenit datorită lor*”¹. Tinerii juriști care se dedică cercetării dreptului sunt din ce în ce mai rari. Doctrina juridică nu mai asigură nici pe departe statutul social sau veniturile din trecut.

Apariția Tratatului nu a fost una întâmplătoare. Autorul s-a consacrat în mediul academic românesc cu un aport prodigios în doctrina juridică prin numărul impresionant de articole și volume publicate. Amintim teza de doctorat a autorului intitulată *Contenciosul administrativ*, realizată sub direcția științifică a eminentului profesor Ion Deleanu și publicată sub egida Editurii Universul Juridic în anul 2009, urmată de alte monografii, precum: *Executarea hotărârilor judecătorești în contenciosul administrativ* (2007); *Recursul administrativ și jurisdicțional* (2007); *Executarea hotărârilor judecătorești în contenciosul administrativ* – ed. a 2-a, revizuită după modificarea Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007 (2008); *Reglementări juridice în materia amenajării teritoriului și a urbanismului. Legislație, doctrină, jurisprudență* (2008); *Reglementări juridice în materia urbanismului. Dreptul de proprietate și contenciosul administrativ în materie* (2011); *Parteneriatul public-privat* (2011); *Serviciile de utilitate publică* (2012); *Regimul juridic al terenurilor. Cadastrul și publicitatea imobiliară asupra terenurilor* (2014); *Contractele administrative în contextul noului Cod civil și al noului Cod de procedură civilă* (2014); *Contractele civile în contextul noului Cod civil și al noului Cod de procedură civilă* (2014); *Dreptul comerțului internațional în contextul noului Cod civil, al noului Cod de procedură civilă și al actelor europene în materie* (2015).

Prima lucrare la nivel de tratat a profesorului Oliviu Puie a fost dedicată *contenciosului administrativ*. Intitulată *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, a văzut lumina tiparului în decursul anilor 2015-2016, în două volume, tot la Editura Universul Juridic. Autorul reușea astfel să aducă în actualitate apariția, în urmă cu opt decenii, a primului tratat de contencios administrativ român al profesorului Constantin G. Rarincescu, apărut la prestigioasa Editură Universala Alcalay & Co. Deși trecerea timpului a făcut simțită necesitatea unor lucrări cu caracter exhaustiv dedicate *contenciosului administrativ*, până în prezent, doar doi autori, unul interbelic, iar altul contemporan, s-au încumetat la un asemenea demers.

În continuare, își dezvoltă opera prin seria de monografii: *Parteneriatul public-privat în contextul legislativ actual intern și unional* (2018); *Contenciosul special în materia achizițiilor*

¹ În prefața din I. Lazăr, *Dreptul finanțelor publice. Drept bugetar*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2016.

publice, achizițiilor sectoriale, concesiunilor de lucrări și concesiunilor de servicii. În contextul noului cadru legislativ intern și unional (2018); *Cadastru și publicitate imobiliară. Contenciosul special în materia cadastrului și a cărții funciare* (2019), *Contencios administrativ și fiscal. Legea nr. 554/2004. Legea nr. 212/2018. O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Corelări legislative. Comentarii. Explicații. Doctrină. Jurisprudență* (2019).

Al doilea tratat din opera autorului, intitulat *Tratat de contracte civile. Potrivit Codului civil, Codului de procedură civilă, Codului fiscal, Codului de procedură fiscală, Codului penal și Codului de procedură penală*, apare în două volume, în anul 2019, la Universul Juridic. Aici autorul analizează materia contractelor civile în ambianța controversatei concepții moniste consacrate de noul Cod civil, reliefând necesitatea pregnantă a unei noi maniere de abordare a materiei contractelor civile, care nu pot fi tratată doar din perspectiva normelor generale și a unor norme speciale impuse de concepția monistă, disociat de ansamblul edificiului normativ care are implicații majore în această materie.

Astăzi, autorul reușește să aducă din nou în lumina tiparului o lucrare de anvergură, dedicată problematicii *contractele administrative și contenciosului contractelor administrative în contextul apariției Codului administrativ, precum și al conexiunii acestora cu actele normative interne și unionale*.

Al treilea tratat al autorului reprezentat de prezentul volum, prin abordarea complexă și volumul covârșitor de informații, reflectă expertiza și puterea de muncă ale unui om dedicat în totalitate doctrinei juridice. De altfel, opera autorului dezvăluie, în toată dimensiunea sa, o abordare complexă a unor domenii mai puțin cercetate ale dreptului, context în care i-a fost conferit de către Editura Universul Juridic și publicația „Revista română de executare silită” Premiul „Savely Zilberstein” pentru anul 2009 pentru articolul *Considerații privitoare la titlurile executorii și procedura de executare în materia contenciosului contravențional*, publicat în RRES nr. 1/2009.

După cum însuși autorul mărturisește, toate lucrările sale poartă amprenta perioadei în care s-a format ca cercetător sub îndrumarea unui simbol al doctrinei românești, cel care a fost regretatul profesor Ion Deleanu, căruia i-a și dedicat unele dintre publicațiile sale. Relația dintre autor și cel care i-a fost mentor a fost una specială. Am avut privilegiul să asist astfel la o întâlnire între cei doi, cu prilejul unui eveniment din lumea juridică în Cluj-Napoca, un interval de timp pe parcursul căruia privirea profesorului Ion Deleanu au făcut vizibile emoția și plăcerea revederii fostului său doctorand.

Fondatorul Grupului Editorial Universului Juridic, domnul Nicolae Cîrstea, opina: *„Doctrina românească din ultimii 25 de ani, deși mult mai vastă, nu a atins încă nivelul de profunzime al aceleia interbelice. Deși incomparabile ca număr și ca titluri (în consecință, și ca domenii și secțiuni ale dreptului abordate), aparițiile interbelice și chiar cele antebelice (dinainte de Primul Război Mondial) par mai profunde și mai penetrante. Făcând o paralelă cu această epocă, există perpetuu (...) un liant între aceste două lumi – lumea veche și lumea nouă, acesta este profesorul Ion Deleanu”*. În acest context, am adăuga că, odată cu o operă doctrinară de talie interbelică, marele profesor Ion Deleanu a format un cercetător de anvergură în persoana celui care i-a fost discipol.

Deși cuprinde un număr impresionant de pagini, prezentul tratat al profesorului Oliviu Puie se remarcă prin modul accesibil și sistematic de prezentare a informațiilor și prin abordarea interdisciplinară vastă a tematicii. Analiza teoretică a informațiilor este facilitată prin prezentarea pe larg a jurisprudenței relevante în materie, precum și a opiniilor exprimate în doctrina de specialitate. Strădania autorului acoperă întreg cadrul normativ în materie, respectiv legile, hotărârile de Guvern, dar și ordinele emise de administrația centrală de specialitate. Nu în ultimul rând, fundamentarea argumentării are la bază jurisprudența națională și/sau jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Ne aflăm astfel în fața unui ghid comprehensiv al contractelor administrative și al contenciosului acestora, ce reușește să ofere informații temeinice, utile atât studenților, masteranzilor sau doctoranzilor care studiază materii legate de problematica analizată, cât și cadrelor universitare sau practicienilor dreptului care doresc să-și dezvolte cunoștințele în desfășurarea activității lor profesionale.

Modul de abordare a lucrării ne îndreptățește să afirmăm, în continuare, că volumul elaborat de către unul dintre cei mai prolifici autori ai doctrinei contemporane oferă o interpretare cu valoare autentică a materiei, justificându-i astfel pe deplin prezența în biblioteca tuturor celor care au nevoie de informații legate de acest domeniu.

În final, mărturisesc că nu am urmărit să fac o analiză complexă sau o recenzie a volumului, fapt care, în opinia mea, ar exceda unui cuvânt-înainte, demersul nostru având doar obiectivul punerii în evidență a operei și activității autorului, în contextul unei lucrări care relevă o abordare profundă a unei instituții până acum insuficient analizată: contractele administrative.

Alba Iulia, 30 iulie 2020

Conf. univ. dr. hab. Ioan LAZĂR
*Cercetător asociat – Institutul de Cercetări Juridice
„Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române,
avocat Baroul Alba*

TITLUL I

Regimul juridic de ordin general al contractelor administrative. Delimitarea contractelor administrative de contractele civile

Capitolul I

Reglementarea contractelor administrative în contextul legislativ actual. Aspecte de drept comparat în materia contractelor administrative

Secțiunea 1

Reglementarea și definirea contractelor administrative în contextul legislativ actual

Încă de la început se impune remarca, la fel ca în materia contractelor private, că și domeniul contractelor administrative este marcat de principiul libertății contractuale, dar, în materia contractelor administrative, dispozițiile art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ consacră principiul conform căruia libertatea contractuală este subordonată principiului priorității interesului public. Acest aspect trebuie să stea și la baza soluționării litigiilor derivate din contracte administrative.

Rezultă așadar, după cum s-a remarcat în literatura de specialitate¹, că materia contractelor administrative, marcată de principiul priorității interesului public, suferă un cert dezavantaj față de contractele private, fiind supusă unor formalități și cerințe suplimentare, astfel că s-a căutat ca la nivel legislativ să fie consacrată o structură hibridă care să îmbine libertatea contractuală cu necesitatea protejării interesului public, deziderat care s-a realizat prin dispozițiile art. 8 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ mai sus citat.

Pe de altă parte, principiul priorității interesului public aplicabil actelor de gestiune bilaterale ale administrației (contractelor administrative) este consacrat și de Codul administrativ prin dispozițiile art. 10, care statuează că „autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public național este prioritar față de interesul public local”. După cum se poate constata, valențele principiului priorității interesului public diferă nu numai în raport de libertatea contractuală a persoanelor fizice și a persoanelor juridice de drept privat, ci și în raport de interesul național și interesul local. Pe cale de consecință, dacă pentru încheierea unui contract administrativ va prevala interesul național, acesta va fi prioritar față de interesul local.

Protejarea interesului public și, respectiv prioritatea interesului public față de interesul personal este consecința regimului de putere publică în care acționează statul și unitățile administrativ-teritoriale în exercitarea atribuțiilor lor de punere în valoare a bunurilor proprietate publică sau de prestare a serviciilor publice, regim care impune ca interesul general să primeze față de interesele particulare și, de aceea, după cum se afirmă în literatura de

¹ A se vedea A. Tabacu, A. Singh, *Recentele modificări ale O.U.G. nr. 34/2006, un temei pentru reorientarea contractelor administrative spre libertatea contractuală?*, în *Revista Transilvană de Științe Administrative* nr. 1 (28)/2011, p. 167.

specialitate, statul și unitățile administrativ-teritoriale sunt înzestrate cu mijloace juridice de constrângere care le permit să determine ca voința lor să prevaleze asupra celei aparținând persoanelor particulare, chiar dacă dreptul privat este un drept de egalitate, făcând un larg apel la relațiile convenționale¹.

După cum este unanim recunoscut, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 reprezintă actul normativ de referință prin care sunt reglementate prin norme juridice de ordin general contractele administrative, urmând ca prin acte normative speciale să fie reglementate și alte tipuri de contracte administrative.

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ² a suferit modificări de esență în urma adoptării Legii nr. 262/2007 și apoi în urma adoptării noului Cod de procedură civilă, intrat în vigoare la 15 februarie 2013, urmând ca, în urma adoptării Legii nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative³, această lege să schimbe filosofia tradițională în materia soluționării unor litigii de contencios administrativ din materia contractelor administrative, respectiv în materia soluționării litigiilor având ca obiect executarea contractelor administrative.

După adoptarea Legii nr. 212/2018, a fost adoptat Codul administrativ prin O.U.G. nr. 57/2019, care reglementează cu precădere regimul contractelor administrative, având ca obiect concesionarea bunurilor proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Pe cale de consecință, prevederile Legii nr. 554/2004 și cele ale Legii nr. 212/2018 trebuie analizate prin raportare și la dispozițiile Codului administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ⁴ care trimite la dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și care se completează cu dispozițiile acestei legi.

¹ A se vedea M. Voican, *Regimul de putere publică-regim juridic inegalitar. Sursa inegalității, rațiunea și necesitatea*, în RDP nr. 1-2/2020, p. 150.

² Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

³ Publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018. După adoptarea Legii nr. 212/2018, Legea nr. 554/2004, respectiv alin. (3) al art. 3 din Legea nr. 554/2004, a fost modificat prin O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

⁴ Publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019; O.U.G. nr. 57/2019 a fost modificată și completată prin: O.U.G. nr. 63/2019 pentru completarea art. 61 alin. (2) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ (publicată în M. Of. nr. 745 din 12 septembrie 2019). Prin completarea art. 61 alin. (2) C. adm., a fost introdusă lit. c¹) a art. 61 alin. (2), care statuează că secretarul general al ministerului și secretarii generali adjuncți îndeplinesc calitatea de ordonator principal de credite prin derogare de la prevederile art. 56 alin. (1) lit. d), pe perioada vacanței de ministru sau în situația în care acesta se află în imposibilitatea absolută a exercitării atribuțiilor; O.U.G. nr. 1/2020 privind unele măsuri fiscal-bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative (publicată în M. Of. nr. 11 din 9 ianuarie 2020), prin care s-a stabilit că dispozițiile art. 210 din Codul administrativ se suspendă până la data de 1 ianuarie 2021; O.U.G. nr. 44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016-2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ (publicată în M. Of. nr. 297 din 8 aprilie 2020). Prin O.U.G. nr. 44/2020 a fost modificat art. 151 alin. (3) teza a doua din O.U.G. nr. 57/2019 care reglementează prelungirea mandatelor aleșilor locali, deși prevederile art. 151 alin. (3) din Codul administrativ statuează expres că prelungirea mandatului consiliului local, al primarului și al consiliului județean se realizează prin lege organică. O.U.G. nr. 44/2020 a făcut obiectul unui proiect de lege pentru aprobarea acestei ordonanțe, în urma căruia a fost adoptată Legea privind aprobarea O.U.G. nr. 44/2020 și care a făcut obiectul unui control de constituționalitate *a priori*, în urma soluționării căruia Curtea Constituțională, prin decizia nr. 240/2020 (publicată în M. Of. nr. 504 din 12 iunie 2020), admitând obiecția de neconstituționalitate, a constatat că Legea pentru aprobarea O.U.G. nr. 44/2020 este neconstituțională în ansamblul său. În același context, datorită paralelismului de reglementare, Curtea Constituțională, prin decizia nr. 242/2020 (publicată în M. Of. nr. 503 din 12 iunie 2020), a admis obiecția de neconstituționalitate a Legii privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice. În baza acestor decizii ale Curții Constituționale a fost adoptată Legea nr. 84/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale și pentru modificarea art. 151 alin. (3) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ (publicată în M. Of. nr. 520 din 17 iunie 2020); O.U.G. nr. 61/2020 privind completarea Legii cadastrului și a publicității imobiliare nr. 7/1996 și pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ (publicată în M. Of. nr. 381 din 12 mai 2020), modificările și completările aduse O.U.G. nr. 57/2019 prin O.U.G. nr. 61/2020 vizând dispoziții legale care reglementează modalitățile de desfășurare a ședințelor consiliilor locale și a ședințelor consiliilor județene. O.U.G.

În ceea ce privește conceptualizarea legală a noțiunii de contract administrativ, aceasta face obiectul de reglementare a dispozițiilor instituite de lit. c¹) a art. 2 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, nou introdus prin Legea nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative potrivit cărora 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.

De remarcat este faptul că și prin modificările aduse Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 212/2018, răspunzând unei necesități rezultate din noile realități economico-sociale și juridice, dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. c¹) au fost completate cu o nouă teză prin care sfera categoriilor de contracte administrative prin care se pun în valoare bunuri proprietate publică supuse competențelor de contencios administrativ și, respectiv, a instanțelor civile de drept comun poate fi completată, dacă astfel de contracte administrative fac obiectul unor legi speciale.

După cum se poate constata, textul art. 2 alin. (1) lit. c¹) din Legea nr. 554/2004 face vorbire în teza întâi despre contracte, iar în teza a doua face vorbire despre alte categorii de contracte administrative prevăzute prin legi speciale. Această neinspirată formulă de redactare a legiuitorului nu poate conduce la concluzia că doar contractele prevăzute prin legi speciale au natura juridică de contracte administrative, întrucât teza a doua a acestui text legal, prin utilizarea sintagmei „alte categorii de contracte administrative”, adaugă la categoriile de contracte încheiate de autoritățile publice prevăzute de teza întâi și alte categorii de contracte administrative prevăzute prin legi speciale. În același context, utilizarea în teza întâi a acestui articol a noțiunii de „contracte încheiate de autoritățile publice”, iar în teza a doua aceluiași articol a noțiunii de „contracte administrative”, ne-ar putea conduce, *prima facie*, la concluzia că legiuitorul face distincție între contractele încheiate de administrație și contractele administrative, distincție care este reliefată de doctrina franceză și care prevede că în noțiunea de contracte încheiate de administrația publică, văzute ca o noțiune de gen, intră două specii: contractele private (civile sau comerciale) pe care administrația le încheie în regim de drept comun și contractele administrative văzute ca o specie față de primele pe care administrația le încheie în regim de drept public¹. Dar din conținutul textului art. 2 alin. (1) lit. c¹) din Legea nr. 554/2004 nu rezultă o atare distincție, întrucât legiuitorul face precizarea că contractele încheiate de către autoritățile publice, așa-zisele contracte ale administrației, sunt încheiate de către autoritățile publice și au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, prestarea serviciilor publice, executarea lucrărilor de interes public, achizițiile publice, având deci natura juridică de contracte administrative. Pe cale de consecință, atât contractele încheiate de autoritățile

nr. 57/2019 a fost adoptată după ce proiectul de lege privind Codul administrativ a fost constatat ca fiind neconstituțional de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 681/2018 (publicată în M. Of. nr. 190 din 11 martie 2019) pentru vicii de neconstituționalitate extrinsecă, respectiv încălcarea principiului bicameralismului și a procedurii parlamentare, și nu pentru aspecte de fond. În urma Deciziei Curții Constituționale nr. 681/2018, a fost nevoie de reluarea procesului legislativ, context în care a fost adoptată O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ. O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ a făcut obiectul unei excepții de neconstituționalitate ridicată direct de către Avocatul Poporului prin care s-a invocat încălcarea rolului de unic organ legiuitor al Parlamentului, a regimului delegării legislative, în general, și ordonanțelor de urgență, în particular. În urma soluționării acestei excepții de neconstituționalitate, Curtea Constituțională, prin decizia nr. 60/2020 (publicată în M. Of. nr. 369 din 8 mai 2020), a respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate a O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Pentru unele observații pertinente referitoare la conținutul sesizării Curții Constituționale de către Avocatul Poporului, a se vedea V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a XII-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2020, pp. 7-8.

¹ A se vedea C.S. Săraru, *Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, *infra* nota 2, pp. 25-26.

publice, despre care se face referire în teza întâi a articolului citat, cât și contractele reglementate prin legi speciale au natura juridică de contracte administrative.

Sub acest aspect, în literatura de specialitate¹, pornind de la prevederile art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, anterior modificării prin Legea nr. 212/2018, se arată că nu toate contractele administrative privite ca instrumente juridice prin intermediul cărora statul și unitățile administrativ-teritoriale asigură administrarea, gestionarea, exploatarea și punerea în valoare a bunurilor aparținând patrimoniului lor administrativ, au fost asimilate de lege cu actul administrativ, ci doar acelea care au ca obiect operațiunile juridice la care se referă art. 2 alin. (1) lit. c) din lege. În continuare, același autor califică contractele administrative care au fost asimilate de lege cu actul administrativ ca reprezentând o categorie specială de contracte administrative, individualizate prin obiectul acestora, în cadrul categoriei generale a contractelor administrative care sunt puse la dispoziția statului și a unităților administrativ-teritoriale ca instrumente juridice de administrare, gestionare, exploatare și punere în valoare a bunurilor aparținând patrimoniului lor administrativ².

Pe de altă parte, din analiza acestui text legal ar rezulta că legiuitorul asimilează prin teza întâi a acestui articol actelor administrative doar contractele încheiate de autoritățile publice având ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice și achizițiile publice, în timp ce, prin teza a doua a aceluiași articol, în cazul contractelor administrative care sunt prevăzute prin legi speciale, acestea nu ar avea natura juridică de acte administrative asimilate, ci acestea au natura juridică de contracte administrative de sine stătătoare. Dar, din analiza celor două teze ale art. 2 alin. (1) lit. c¹) din Legea nr. 554/2004, am putea concluziona că, din moment ce prin teza a doua a acestui articol se adaugă și alte categorii de contracte administrative prevăzute prin legi speciale la cele prevăzute de teza întâi a acestui articol care precizează expres că acestea reprezintă acte administrative asimilate, am putea concluziona că și contractele administrative reglementate prin legi speciale reprezintă tot acte asimilate actelor administrative.

Se impune de asemenea precizarea că unele contracte administrative sunt creație a jurisprudenței, ele nefiind reglementate prin acte normative speciale, putând fi încadrate în categoria contractelor nenumite. Spre exemplificare putem menționa decizia ICCJ nr. 14/2008³ pronunțată în urma soluționării unui recurs în interesul legii, prin care instanța supremă califică contractul de serviciu sau de funcție publică drept un contract administrativ. Astfel, prin decizia *supra cit.* se arată că actul de numire în funcție a autorității publice împreună cu cererea sau/și acceptarea postului de către viitorul funcționar formează acordul de voință, contractul administrativ.

Dar această teză contractualistă prin care legătura dintre o instituție a administrației publice și funcționarul ei îmbracă forma unei convenții, respectiv contract de locațiune de servicii sau contract de servicii publice este apreciată în literatura juridică franceză⁴ ca fiind lipsită de realism pentru mai multe motive: a) obiectul unui astfel de contract nu este și nici nu poate fi determinat de părți, fiind configurat de lege, ceea ce echivalează cu a spune că

¹ A se vedea E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 72.

² *Ibidem*.

³ Publicată în M. Of. nr. 853 din 18 decembrie 2008. În același context, prin decizia nr. 1030 din 1929 a Curții de Casație, s. a III-a, s-a admis existența unor categorii de contracte, și anume acele de numiri pe funcții sau angajări pe funcții, ca fiind guvernate de alte reguli decât principiile de drept comun, aceste contracte fiind făcute de administrație pentru satisfacerea unui serviciu public, context în care s-a apreciat că întrunesc trăsăturile unor acte administrative de autoritate, fiind de competența instanțelor de contencios administrativ (a se vedea Iulian. M. Nedelcu, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 420 și George Costi, *Noțiunea contractului administrativ*, Monitorul Oficial și Imprimeriile statului, Imprimeria Centrală, București, 1945, p. 9, cit. I.M. Nedelcu, *Drept administrativ...*, *infra* nota 4, p. 420).

⁴ A se vedea C. Clipa, *Maurice Hauriou (1856-1929), părintele fondator al dreptului administrativ francez*, în *Dreptul nr. 4/2019*, pp. 181, 182 și *infra* nota 373-377, p. 181, *infra* nota 379-380, p. 182.

legea, și nu voința părților determină obiectul contractului care leagă o administrație publică de funcționarul ei; b) numirea unui funcționar public se face, în realitate, printr-o decizie executorie unilaterală, ce aparține în exclusivitate unei autorități publice, iar voința celui numit nu joacă niciun rol în nașterea valabilă a unei asemenea decizii; c) actul de investire a unei persoane într-o funcție publică poate fi analizat fie în notele unui act de rechiziție, din perspectiva autorității emitente, fie în cele ale unui act de adeziune, din punctul de vedere al celui numit, însă niciodată în termenii unui schimb de consimțăminte între cele două părți ale unui contract; d) drepturile și obligațiile rezervate, respectiv asumate de părțile acestui așa-zis contract decurg din lege și nu dintr-un propriu-zis contract; e) relația statornică între administrație și funcționarul ei nu poate fi asimilată celei născute între patron și angajații săi, fie și numai pentru că cei din urmă, spre deosebire de cel dintâi, nu sunt integrați în aceeași instituție socială care este serviciul public.

Totodată, după cum rezultă și din practica judiciară, unele contracte sunt calificate de către instanțele de judecată ca având un caracter mixt, administrativ și civil. Sub acest aspect, putem invoca o decizie de speță¹, prin care în mod contradictoriu instanța de judecată califică contractul încheiat de către CNADR în calitate de administrator al drumurilor naționale prin care acesta pune în valoare o porțiune de drum național în aplicarea O.U.G. nr. 43/1997 privind regimul juridic al drumurilor ca având atât natura juridică de contract administrativ, cât și natura juridică de contract comercial.

În raport cu soluția pronunțată de către instanță prin decizia *supra cit.*, prin nota la această decizie, autorul remarcă faptul că instanța se contrazice afirmând, pe de o parte, că suntem în prezența unui contract comercial, iar pe de alta, a unui administrativ, autorul notei susținând că, la o privire mai atentă, ceea ce susține instanța este faptul că între cele două părți s-a încheiat un contract cu regim juridic mixt, administrativ și comercial (iar nu civil), astfel de contracte mixte fiind supuse întotdeauna jurisdicției instanței de contencios administrativ².

Pe de altă parte, din analiza textului art. 2 alin. (1) lit. c¹) din Legea nr. 554/2004 rezultă că acesta face distincție prin cele două teze, între contractele care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice și achiziții publice, care sunt asimilate, în sensul Legii nr. 554/2004 actelor administrative, și contractele administrative prevăzute prin legi speciale. Ar rezulta așadar că prin teza întâi a acestui articol sunt reglementate categoriile de contracte administrative care nu fac obiectul unor legi speciale, ci acestea fac obiectul unor reglementări de drept comun prevăzute de Legea nr. 554/2004, în timp ce alte categorii de contracte administrative decât cele având obiectul precizat expres și limitativ de teza întâi fac obiectul de reglementare al unor legi speciale. Or, din analiza edificiului normativ, se poate constata că prestarea serviciilor publice și materia achizițiilor publice fac obiectul de reglementare al unor legi speciale, respectiv Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice și, respectiv, Legea nr. 98/2016 a achizițiilor publice. Or, contrar normelor de tehnică legislativă instituite de Legea nr. 24/2000 republicată, legiuitorul incluzând aceste tipuri de contracte administrative în teza întâi a articolului mai sus cit., ar rezulta că aceste categorii de contracte nu ar face obiectul unor reglementări speciale.

Pornind de la aceste considerente, o definiție clară, concisă și precisă a noțiunii de contract administrativ este redată în literatura de specialitate de către o remarcabilă și distinsă autoare în materia dreptului administrativ, care definește contractul administrativ ca reprezentând „un acord de voință dintre o autoritate publică aflată pe o poziție de

¹ A se vedea C. Ap. Cluj, sent. civ. nr. 2/2010, în O. Podaru, *Drept administrativ. Practică judiciară comentată, vol. I. Actul administrativ. (II) Un secol de jurisprudență (1909-2009)*, Ed. Hamangiu, București, 2010, pp. 54-56 și O. Podaru, Notă la sent. civ. nr. 2/2010 a C. Ap. Cluj, p. 56.

² A se vedea O. Podaru, Notă la sent. civ. nr. 2/2010, p. 56.

superioritate juridică, pe de o parte, și alte subiecte de drept, pe de altă parte, persoane fizice, persoane juridice sau alte organe ale statului subordonate celeilalte părți, prin care se urmărește satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, supus, în principal, unui regim de drept public”¹.

Totodată, în literatura de specialitate² se arată că asimilarea contractelor încheiate de autoritățile publice actelor administrative se face doar în sensul legii, adică doar din punct de vedere procesual, neputându-se vorbi despre o asimilare din punctul de vedere al dreptului substanțial, dat fiind că între actul administrativ și contractul administrativ există un criteriu de departajare având o natură juridică mixtă, rezultată din îmbinarea unui criteriu formal (caracterul unilateral sau bilateral al actului) cu unul de fond (calitatea administrației de putere publică sau de gestionare a patrimoniului statului).

În opinia noastră și în dezacord cu opiniile *supra cit.*, acreditarea ideii că asimilarea în sensul legii a contractelor încheiate de autoritățile publice actelor administrative vizează doar aspectul procesual prin raportare la criteriile de departajare dintre actul administrativ și contractul administrativ nu este cea care concordă cu rațiunea pentru care legiuitorul asimilează aceste contracte actului administrativ, asimilare care produce consecințe atât în planul dreptului procesual, cât și în planul dreptului substanțial.

Pe de altă parte, după cum s-a statuat și în practica judiciară³, deși potrivit Legii contenciosului administrativ 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 sunt asimilate actelor administrative, textul legal nu modifică una din trăsăturile esențiale ale contractului administrativ, acela de act juridic bilateral, iar, pe de altă parte, caracterul de act administrativ asimilat atribuit contractelor administrative nu înseamnă că un contract administrativ este similar, nicidecum identic ca natură juridică cu un act administrativ unilateral. Aceste considerente ale instanței statuate prin decizia *supra cit.* au condus instanța la concluzia că în cazul unui act administrativ bilateral, fie el și asimilat actului administrativ, excepția de nelegalitate este inadmisibilă deoarece nu sunt acte juridice unilaterale, invocându-se de către instanță că art. 4 din Legea nr. 554/2004 nu se referă la actele administrative asimilate. Avem rezerve cu privire la o astfel de soluție a instanței, după cum vom argumenta în cuprinsul acestui titlu al lucrării, care exclude, *de plano*, posibilitatea invocării excepției de nelegalitate în cazul contractelor administrative pentru simplul motiv că acest mijloc procesual de apărare poate fi utilizat doar în cazul actelor administrative unilaterale și prin raportare la faptul că art. 4 din Legea nr. 554/2004 nu se referă și la actele administrative asimilate. Astfel, instanța ignoră faptul că în componența unui contract administrativ intră două categorii de clauze, respectiv clauzele reglementare, de drept public, care au semnificația unor acte administrative

¹ A se vedea V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a XII-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 395. Mai putem evidenția, în context, și o altă definiție cuprinzătoare a noțiunii de contract administrativ, reliefată în literatura de specialitate, prin care contractul administrativ este definit ca fiind un „contract cu titlu oneros, încheiat în temeiul legii, în formă scrisă, supus unui regim de putere publică, caracterizat prin preeminența interesului public, care conține de cele mai multe ori două părți, o parte preponderentă, stabilită unilateral de către partea contractantă, care este o persoană juridică de drept public și acceptată de către cealaltă parte contractantă, care este persoană juridică de drept privat, fiind rezultatul unui acord de voințe între părțile contractante, contract prin intermediul căruia se urmăresc satisfacerea unui interes general, prin punerea în valoare a unui bun proprietate publică, efectuarea lucrărilor de interes public, prestarea unui serviciu public sau efectuarea unei achiziții publice, precum și în alte domenii expres prevăzute de lege” (A se vedea T. Chiuariu, *Contenciosul administrativ român*, Ed. Hamangiu, București, 2020, p. 102).

² A se vedea E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate*, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 96 și R.N. Petrescu, *Criterii de distingere între actele administrative de autoritate și actele de gestiune ale statului, implicații pe planul contenciosului administrativ*, în *Dreptul* nr. 10/1992, p. 42.

³ A se vedea C. Ap. București, s. a IX-a cont. adm. și fisc., dec. civ. nr. 3116/2018, definitivă, în *Buletinul jurisprudenței. Repertoriu anual 2018*, Ed. Universul Juridic, București, pp. 482-485.

unilaterale detașabile din conținutul contractului administrativ, și clauzele negociabile ale contractului administrativ, care reprezintă componenta civilă a contractului administrativ, dar cu respectarea principiului priorității interesului public.

Astfel, în opina noastră, pe de o parte, legiuitorul asimilează actelor administrative contractele încheiate de către autoritățile publice, în sensul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 care reglementează procedura contenciosului administrativ atât din perspectiva normelor de drept substanțial, cât și din perspectiva normelor de drept procesual. Pe cale de consecință, în opinia noastră, asimilarea contractelor administrative actelor administrative în sensul legii nu atrage consecința că legea face o astfel de asimilare doar sub aspect procesual, ci legea face o astfel de asimilare și din punct de vedere substanțial. Sub acest aspect, dacă luăm în discuție una dintre condițiile principale de exercitare a oricărei acțiuni civile, vizând deci și acțiunile având ca obiect contractele administrative, respectiv interesul, vom constata că în accepțiunea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, față de dreptul francez, interesul se analizează nu doar sub aspect procesual, ci și din punct de vedere substanțial, sens în care dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004 definește interesul legitim public ca fiind interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

Rezultă cu evidență din conținutul acestui text legal că toate componentele care definesc interesul legitim public fac obiectul atât al unor norme de drept procesual, cât și al unor norme de drept substanțial.

În același context, în literatura de specialitate¹ se arată că contractul administrativ este asimilat actului administrativ, în general, și nu actului administrativ unilateral; or, în opinia noastră, cele două sintagme – „act administrativ în general” și „actul administrativ unilateral” – nu pot fi alăturate, întrucât sintagma generică „act administrativ în general” înglobează atât categoria actelor administrative de autoritate, cât și pe cea a actelor administrative de gestiune publică sau privată.

De altfel, și practica judiciară² a statuat, prin raportare la prevederile art. 21 din Constituția republicată, că instanța de contencios administrativ trebuie să se pronunțe și prin prisma interesului legitim, nu doar a dreptului subiectiv, iar existența interesului legitim și eventuala sa vătămare nu pot fi analizate în absența dreptului subiectiv preexistent, pe cale legea îl recunoaște și pe care autoritatea administrativă este obligată să îl respecte. Pe cale de consecință, cum în dreptul public conceptul de drept subiectiv îl implică și pe cel de interes legitim, reclamantul trebuie să facă dovada dreptului subiectiv și a interesului legitim individual, direct și explicit.

Pe de altă parte, dacă am acredita ideea distinselor autoare că asimilarea vizează doar aspectul procesual, ne întrebăm cum ar putea instanțele investite cu soluționarea unor ligii derivate din contracte încheiate de autoritățile publice să stabilească criteriile în vederea calificării contractului ca fiind administrativ sau civil, necesare pentru a stabili dacă sunt competente să soluționeze cauza, astfel de criterii intrând în sfera de incidență a dreptului substanțial. În același context, compatibilitatea asimilării contractelor încheiate de autoritățile publice actelor administrative cu normele de drept substanțial vizează, de asemenea, formele răspunderii pentru neexecutarea obligațiilor contractuale, respectiv și în dreptul contractelor administrative, pentru angajarea răspunderii contractuale trebuie îndeplinite condițiile impuse de normele dreptului substanțial, prevăzute atât de dispozițiile Codului civil, cât și de legislația specifică din materia contractelor administrative.

¹ E. Albu, *Excepția. Excepția de nelegalitate – mijloc de apărare în cadrul proceselor comerciale, civile etc. Aspecte procedurale teoretice și practice – I*, în RDC nr. 9/2006, p. 23, *idem*, *Dreptul contenciosului administrativ...*, *op. cit.*, p. 71.

² A se vedea ICCJ, s. de cont. adm. și fisc., dec. nr. 5362/2005, în *Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2005*, Ed. Hamangiu, București, pp. 70-72.