

REZUMAT

Teza de doctorat, intitulată „Contenciosul contractelor administrative”, constituie un demers științific având ca obiect analiza unei instituții juridice prezentă în dinamica administrației publice contemporane, în egală măsură dominată de certitudini și imprecizii. Pentru a înțelege actualitatea temei, am ales ca punct de plecare prezentarea evoluției teoriei contractelor administrative, necesară pentru conturarea complexă a fenomenului juridic reprezentat de contractul administrativ.

Așa cum în mod judicios a fost subliniat în doctrina recentă, contractele administrative au o pondere din ce în ce mai mare în activitatea administrației publice: servirea în bune condiții a cetățenilor impune delegarea gestiunii serviciilor publice prin contracte de concesiune, realizarea în regim de continuitate și regularitate a serviciilor publice necesită încheierea de contracte de achiziții publice iar accesul la serviciile de utilitate publică este făcut în baza contractelor administrative de furnizare.

Administrația a început să utilizeze și să înțeleagă avantajul contractului administrativ, acesta fiind folosit mai ales sub forma contractului de concesiune, de achiziții publice, de închiriere de bunuri, de executare de lucrări, de prestări de servicii, dar și sub forma altor tipuri de contracte pe care le-am identificat în legislația internă – pentru unele, precum contractul de management educațional, contractul de management public reglementat de Legea nr. 95/2006 sau contractul de gestionare a unui fond de vânătoare ori acordul petrolier – fiind pentru prima dată menționată natura juridică administrativă.

Abordarea este structurată, într-un efort de unitate și continuitate logico-discursivă, în patru mari titluri, la rândul lor divizate în capitole, al căror conținut constă într-o analiză de sinteză a configurației actuale a procedurilor administrativ-jurisdicționale și contencioase a litigiilor născute din contracte administrative: Titlul I. Reglementarea juridică a contractelor administrative, Titlul II. Contenciosul contractelor administrative reglementate prin Legea nr. 554/2004, Titlul III. Contenciosul contractelor administrative reglementate prin legi speciale și Titlul IV. Scurt examen din practica Curții de apel Suceava în materia contractelor administrative.

Astfel, primul capitol al primului titlu este dedicat analizei apariției teoriei contractelor administrative, aceeași perspectivă evolutiv-comparatistă ca alegere metodologică fiind păstrată și în secțiunea a 3- a a primului capitol, în care trec în revistă contractele administrative în dreptul comparat, fără a dresa o analiză exhaustivă, ceea ce ar fi constituit un demers excesiv și lipsit de sinteză, în contradicție cu scopul propus, de fundamentare a studiului complet al contractelor administrative prin prisma contenciosului lor.

Am continuat cercetarea cu al doilea capitol al primului titlu, intitulat *Regimul juridic al contractelor administrative*, în care am analizat atât noțiunea de contract administrativ, cât și criteriile de determinare a unui contract administrativ, pentru o mai precisă delimitare a contractelor administrative de alte tipuri de contracte. Într-o ultimă secțiune a acestui capitol am evidențiat problemele pe care le ridică încheierea și executarea contractelor administrative, subliniind inadvertențele legislative curente – precum calificarea expresă un contract ca fiind civil, cu toate că acesta întrunește criteriile pentru a putea fi calificat drept administrativ. Este vorba de prevederea inserată în art. 69¹ din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, unde se stipulează că autoritățile administrației publice locale pot încheia cu reprezentantul legal al cabinetului de medicină de familie *un contract civil* referitor la acordarea de facilități și stimulente aferente instalării unui medic, înființării și funcționării cabinetului de medicină de familie. De altfel, am argumentat incidența sferei largi de aplicare a contractului administrativ în Legea nr. 95/2006.

Am remarcat în demersul inițiat tendința de uniformizare și conceptualizare comună a regulilor referitoare la nașterea, modificarea, executarea sau încetarea contractelor, care să ducă în final la apariția unei noi ramuri de drept comunitar, dreptul contractelor. Consider că pentru problematica studiată în teză, deși specialiștii în drept nu militează neapărat pentru un *corpus comun european al contractelor administrative* – lucru dificil din multe puncte de vedere - putem vorbi de reguli comune și principii similare. În acest context, am apreciat că este posibilă o acțiune concertată a instituțiilor europene în vederea uniformizării dreptului contractelor administrative și am argumentat prin faptul că materia reprezintă un domeniu prin excelență al acțiunii legislației

comunitare în materie de achiziții publice, unde directivele adoptate au condus la armonizarea dreptului național din statele membre ale Uniunii Europene.

În finalul capitolului am subliniat interesul pentru evoluția contenciosului francez al contractelor administrative, în sensul de a decela în ce măsură ar fi oportun „importul” orientărilor actuale în domeniu în conștiința juridică românească și, mai ales, în jurisprudența autohtonă. Acest demers își are justificarea, pe de o parte, prin similitudinea celor două sisteme juridice, cel din urmă inspirat din cel dintâi, și, în al doilea rând, din necesitatea armonizării dreptului contractelor, inclusiv al celor administrative, la nivelul Uniunii Europene, unde o serie de directive au nivelat deja regulile comune aplicabile în materie (achiziții, de exemplu).

În scopul menținerii continuității expunerii și al completării portretului conceptual al contractelor administrative, am analizat în primul capitol al Titlului II determinarea sferei contractelor care intră sub incidența Legii nr. 554/2004, insistând asupra aspectelor care nu au fost clarificate în doctrină sau care nu s-au bucurat până acum de o consacrare teoretică. Acolo unde a fost cazul, am identificat posibile corecții ale legislației existente și am făcut propuneri *de lege ferenda*, exprimându-mi punctul de vedere în sprijinul unei anumite concepții sau un punct de vedere distinct, unde am considerat că argumente suficiente mă îndreptătesc să am o viziune proprie, diferită de a literaturii juridice.

Am subliniat, de exemplu, că implementarea unui regim juridic strict de drept privat în domeniul concesiunilor, așa cum se sugerează în doctrina actuală, s-ar abate de la însuși principiul interesului public general, care trebuie să fie prioritar. Legiuitorul a înțeles să ocrotască la fel bunurile din domeniul privat ca și pe cel din domeniul public, prin adoptarea Ordonanței nr. 71/2002 care, în enumerarea principiilor ce guvernează serviciile de administrare, nu diferențiază între cele două categorii de bunuri.

La ora actuală, o cercetare monografică a *tuturor* tipurilor de contracte administrative nu există, aceasta și datorită faptului că normele juridice în domeniu sunt de dată recentă și nu s-a cristalizat o literatură omogenă în acest sens. În cuprinsul tezei am făcut o succintă analiză a unor tipuri de contracte identificate în legislația contemporană și care consider că pot fi calificate drept administrative: contractul de gestionare a unui fond de vânătoare, acordul petrolier, contractele încheiate pentru

exploatarea piscicolă a apelor, contractele de concesiune având ca obiect valorificarea resurselor stuficole, concesiunea minieră.

Păstrând o structurare principială, am dezvoltat în capitolele următoare procedura administrativă prealabilă, soluționarea în instanța a litigiilor derivând din contracte administrative dar și executarea hotărârilor judecătorești prin care au fost soluționate astfel de litigii. În analiza amănunțită a desfășurării propriu-zise a litigiilor am plecat de la abordarea modalităților alternative de soluționare a conflictelor juridice, răspunzând întrebării dacă procedura medierii sau arbitrajului poate fi utilizată în soluționarea litigiilor având ca obiect contracte administrative. Am accentuat opinia personală potrivit căreia nu trebuie exclusă *de plano* această posibilitate, având în vedere faptul că în mod expres organele judiciare au obligația de a informa părțile asupra posibilității și a avantajelor folosirii procedurii medierii - pe de o parte, iar pe de altă parte, faptul că legea stipulează expres excepțiile care nu pot face obiectul medierii - drepturile strict personale, cum sunt cele privitoare la statutul persoanei, precum și orice alte drepturi de care părțile, potrivit legii, nu pot dispune prin convenție sau prin orice alt mod admis de lege.

Am analizat legitimitatea, constituționalitatea și utilitatea procedurii prealabile în materia contenciosului contractelor administrative, în special prin prisma modificărilor constituționale ale art. 21 din Constituție cărui i-au fost adăugate două noi alineate, 3 și 4, realizându-se astfel armonizarea prevederilor constituționale cu cele ale art. 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului. Am evidențiat în acest context ideea că filtrul final al constatării legalității unui act sau a unei operațiuni juridice îl realizează instanța de judecată, fiind imperioasă necesitatea ca litigiile de orice natură, și cele din domeniul dreptului administrativ cu atât mai mult, să fie soluționate de judecători specializați, după cum judicios arăta domnul profesor Ioan Alexandru în lucrarea *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective* (Editura Lumina Lex, 2001, pag. 534 și urm.).

Studiul propriu-zis al soluționării litigiilor născute din contracte administrative a plecat în mod firesc de la determinarea competenței instanțelor de judecată și a continuat pe structura clasică procedurală, fiind analizate condițiile de admisibilitate a acțiunii de contencios al contractelor administrative, elementele acțiunii în contenciosul contractelor administrative, procedura de judecată propriu-zisă în fața primei instanțe și căi de atac în contenciosul contractelor administrative.

Ultimul capitol abordează într-o manieră exhaustivă titlul executoriu în litigiile derivând din contracte administrative, natura juridică a actelor de executare a hotărârilor judecătorești, procedura de executare propriu-zisă dar și probleme speciale precum răspunderea autorităților publice în materia contractelor administrative și acțiunea în regres.

Cel de-al treilea titlu al tezei vizează contenciosul contractelor administrative reglementate prin legi speciale, plecând de la determinarea sferei contractelor administrative reglementate prin legi speciale și continuând cu procedura administrativ-jurisdicțională reglementată de O.U.G. nr. 34/2006. Soluționarea în instanță a acestor litigii face obiectul capitolului 3, care într-o secțiune separată tratează într-o abordare comparativă contenciosul contractelor de achiziții publice în dreptul comunitar. Am apreciat că se impune cu necesitate o cercetare de ansamblu asupra problematicii contractelor administrative abordată și din perspectiva dreptului Uniunii Europene, care să aducă soluții la problemele izvorâte în practica instanțelor și să avanseze propuneri *de lege ferenda* în acest sens.

Am dedicat ultima secțiune a capitolului 3 din titlul III valorificării cercetării și propunerilor *de lege ferenda*, opinând pentru implementarea celor 5 modele contractuale utilizate în procesul de achiziție publică la nivelul practicii internaționale, cu argumentarea necesității aplicabilității acestora în realitatea economico-juridică românească. Cele cinci modele sunt: DBO – proiectare-construcție-operare; DBFO – proiectare-construcție-finanțare-operare; BOT – construcție-operare-transfer; BOR – construcție-operare-reînnoire și ROT – reabilitare-operare-transfer.

Am analizat implicațiile abrogării Ghidului pentru atribuirea contractelor de achiziții publice, care trebuie obligatoriu să ducă la o reevaluare a legislației în acest domeniu. *De lege ferenda*, susțin ideea că acum este cel mai potrivit moment pentru întocmirea unui cod al achizițiilor publice, care să înglobeze și să sintetizeze atât Ordonanța nr. 34/2006, cât și legislația secundară, în vederea corelării cu Directivele europene și cu situația economică actuală.

În ultimul titlu al tezei, Titlul IV, am radiografiat practica Curții de apel Suceava în materia contractelor administrative, subliniind viziunea instanței în spețe cu obiect diferit. Am analizat aspectele deosebite pe care le-a ridicat soluționarea unor plângeri

împotriva deciziilor CNSC, una din problemele întâlnite în studiul dosarelor de pe raza Curții de apel Suceava reprezentând-o respectarea de către reclamant a dispozițiilor art. 7 alin. 6 din Legea nr. 554/2004.

În litigiile referitoare la achiziții publice, optica instanței, decelată în urma cercetării empirice a soluțiilor de speță, a fost în sensul analizării temeiniciei și legalității deciziei Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, plângerea soluționându-se potrivit dispozițiilor art. 304¹ din Codul de procedură civilă. Alte sentințe au privit obligarea la respectarea contractului de concesiune, depășirea competențelor prin încheierea contractului administrativ în lipsa unei hotărâri a consiliului local și fără a avea un mandat dat în acest sens, obligarea la respectarea prevederilor contractului-cadru încheiat între părți prin obligarea pârâtei la plata cuantumului din suma contractată ca ajutor financiar nerambursabil, în condițiile programului special de preaderare pentru agricultură și dezvoltare rurală.

Metodele de cercetare empirică, comparativă, logică, istorică, au fost completate de metoda statistică, mergând de la analiza datelor prezentate pe saiturile oficiale până la metoda chestionarului, care a cuprins trei întrebări (1. Sunteți sau ați fost participant în vreo procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice?; 2. Ați atacat procedura în cazul în care nu ați câștigat?; Dacă da, către cine ați îndreptat plângerea?) și ale cărui rezultate au fost sintetizate și comentate pertinent.

Concluziile tezei de doctorat, pe lângă propunerile *de lege ferenda*, atestă că deși practica reclamă folosirea contractului administrativ, baza legislativă și doctrinară este încă insuficientă și neunitară. Lucrarea dorește să evidențieze importanța teoretică dar mai ales practică a instituțiilor cercetate, contribuind la clarificarea unor aspecte cu privire la care opiniile exprimate în doctrină și jurisprudență sunt contradictorii sau insuficient conturate. La elaborarea lucrării am urmărit un plan de cercetare sistematic alcătuit, cu un bogat aparat critic, valorificând cele mai importante contribuții în materie ale literaturii și practicii de specialitate și accentuând asupra propunerilor *de lege ferenda*.