

Cuprins

Abrevieri	VII
I. Executarea hotărârilor în contenciosul administrativ, între cadrul general și specificul materiei.....	1
Corelația dintre Legea contenciosului administrativ și Codul de procedură civilă în materia executării hotărârilor judecătorești (<i>Alina Pohrib</i>).....	3
Impactul Legii nr. 212/2018 asupra competenței materiale, teritoriale și funcționale a instanțelor de contencios administrativ, procedurii recursului grațios și procedurii de judecată (<i>Dumitru Dobrev</i>).....	53
Executarea în contenciosul administrativ: între prevalența interesului public și echitate (<i>Radu Odangiu</i>)	65
II. Titlul executoriu.....	91
Titlul executoriu în contenciosul administrativ (<i>Antoniu Simon</i>).....	93
O hotărâre „civilă” poate face obiectul executării în contenciosul administrativ? Efectele noului regim al competenței consacrat de noul Cod de procedură civilă (<i>Mircea Ursuța</i>).....	112
III. Participanții în procedura de executare silită în contenciosul administrativ	123
Instanța de executare în contenciosul administrativ (<i>Anton Trăilescu</i>).....	125
Calitatea procesuală pasivă în procedura specială de executare a hotărârilor judecătorești de contencios administrativ (<i>Ovidiu Podaru</i>).....	132
IV. Procedura specială de executare prevăzută în art. 24-25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004	159
Procedura de executare reglementată de art. 24-25 din Legea nr. 554/2004 în lumina jurisprudenței Curții Constituționale a României (<i>Daniel Marian Drăghici</i>).....	161

Procedura de executare reglementată de art. 24 din Legea nr. 554/2004 în lumina jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (<i>Mirela Danciu</i>).....	178
Obiectul procedurii de executare reglementate în art. 24 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (<i>Linda Iulia Gadi</i>).....	211
Compatibilitatea art. 906 din Codul de procedură civilă cu contenciosul administrativ (<i>Mihai Drăgulescu</i>)	238
Evoluția legislativă a procedurii de executare prevăzute de art. 24-25 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ din perspectiva deciziilor de unificare a practicii pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție (<i>Daniela-Ioana Stăncioi</i>).....	263
V. Particularități ale executării hotărârilor pronunțate în diferite categorii de litigii de contencios administrativ	281
Executarea hotărârilor judecătorești pronunțate în litigii privind contractele administrative (<i>Dan Constantin Măță</i>)	283
Executarea silită a hotărârilor pronunțate în materia achizițiilor publice (<i>Bogdan Cristea</i>)	309
Executarea silită a hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios administrativ în soluționarea acțiunilor în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale pentru limitele serviciului public (<i>Cristian Clipa</i>)	329
Executarea obligațiilor privind plata unor sume de bani stabilite prin hotărâri ale instanțelor de contencios administrativ (<i>Alin Trăilescu</i>).....	349
Aducerea la îndeplinire a obligațiilor bănești stabilite în sarcina autorităților publice prin hotărâri judecătorești – o abordare funcțională (<i>Andrei Iancu</i>).....	368
Executarea silită a creanțelor fiscale generate de o asocierie în participațiune (<i>Andrei Iancu</i>).....	385
Executarea hotărârii instanței de contencios administrativ și fiscal în materia autorizării construcțiilor (<i>Cristina Ardeleanu</i>)....	395
Aspecte privind executarea silită a hotărârilor judecătorești privind drepturile de natură salarială ale funcționarilor publici (<i>Mădălina Jebelean</i>).....	416

Corelația dintre Legea contenciosului administrativ și Codul de procedură civilă în materia executării hotărârilor judecătorești

Alina Pohrib,
judecător, Curtea de Apel București

Executarea hotărârilor judecătorești reprezintă parte integrantă a procesului civil, fiind guvernată de principiul executării benevole a obligațiilor stabilite în sarcina debitorului.

Procedura de executare silită a hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele de contencios administrativ va fi supusă prevederilor speciale ale Legii nr. 554/2004 sau, dimpotrivă, prevederilor generale ale Cărții a V-a, „Despre executarea silită”, a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, distincția urmând a fi realizată în funcție de debitorul obligației de executat și de natura acestei obligații.

Studiul de față reprezintă o analiză comparativă a celor două proceduri de executare, cu accent asupra aplicării principiului specialia generalibus derogant în cazul executării silită a obligațiilor de a face, stabilite în sarcina autorității publice prin hotărâri judecătorești definitive ale instanțelor de contencios administrativ.

1. Parte introductivă – executarea hotărârilor judecătorești

Executarea hotărârii judecătorești reprezintă acea etapă extrem de importantă în procesul civil, în care creditorul căruia îi este recunoscut în mod formal prin hotărârea judecătorească un drept subiectiv civil realizează în mod efectiv acest drept, obținând satisfacerea deplină a pretențiilor sale formulate prin cererea de chemare în judecată.

Potrivit principiului consacrat în art. 435 alin. (1) C.proc.civ.:

„Hotărârea judecătorească este obligatorie și produce efecte numai între părți și succesorii acestora”.

Legiuitorul consacră, aşadar, **caracter obligatoriu** hotărârii judecătoreşti, stabilind în mod implicit că debitorul este ținut de executarea întocmai a obligațiilor stabilite prin dispozitivul hotărârii judecătoreşti, în principal prin ducerea la îndeplinire **în mod benevol** a acestor obligații și, în secundar, prin aducerea la îndeplinire a acestora în **procedura executării silit**.

Principiul executării benevole a obligației stabilite printr-un titlu executoriu se regăsește în cuprinsul art. 622 alin. (1) C.proc.civ.:

„Obligația stabilită prin hotărârea unei instanțe sau printr-un alt titlu executoriu se aduce la îndeplinire de bunăvoie”.

În privința debitorului autoritate publică, obligativitatea executării benevole a hotărârii judecătorești definitive este mai accentuată în accepțiunea Legii nr. 554/2004, legiuitorul prevăzând inclusiv un termen de executare a obligațiilor, precum și posibilitatea instanței de contencios administrativ să stabilească un astfel de termen [art. 24 alin. (1)], dispunând:

„Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris, executarea hotărârii definitive și irevocabile se va face în termenul prevăzut în cuprinsul ei, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii.” (mențiunea privind caracterul „irevocabil” al hotărârii se va interpreta în prezent potrivit art. 8 din Legea nr. 76/2012, de punere în aplicare a noului Cod de procedură civilă, în sensul în care de la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă „referirile din cuprinsul actelor normative la hotărârea judecătorească «definitivă și irevocabilă» sau, după caz, «irevocabilă» se vor înțelege ca fiind făcute la hotărârea judecătorească «definitivă»” – n.n., A.P.).

În situația în care debitorul nu execută din proprie inițiativă obligațiile stabilite de instanța de judecată prin hotărârea ce reprezintă titlu executoriu, devin aplicabile normele în materia executării silit, tocmai în scopul asigurării finalității demersului procesual al creditorului. În mod evident, hotărârea judecătorească ar rămâne fără efecte, în măsura în care obligațiile pe care le stabilește în cuprinsul său nu ar fi puse în executare, benevol sau silit, dat fiind că activitatea instanțelor de judecată își atinge scopul doar dacă obligațiile stabilite prin hotărârile pronunțate de acestea sunt duse la îndeplinire de părțile implicate în proces.

S-a reținut în mod constant în doctrină, dar și în practica instanțelor judecătorești, că **executarea silită trebuie considerată parte integrantă a**

procesului civil, aplicarea normelor în materie de executare intrând, la rândul său, sub protecția conferită de art. 6 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului.

Aceste concluzii rezultă din prevederile art. 1 C.proc.civ., potrivit căruia: „(1) Codul de procedură civilă, denumit în continuare codul, stabilește regulile de competență și de judecare a cauzelor civile, precum și cele de executare a hotărârilor instanțelor și a altor titluri executorii, în scopul îndeplinirii justiției în materie civilă”, dar și din jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, cu titlu de exemplu urmând a fi menționate considerentele expuse în hotărârea pronunțată în cauza *Vasile Mihăescu c. României*¹, în care Curtea a reținut următoarele:

„37. Curtea amintește că executarea unei sentințe sau a unei hotărâri, indiferent de la care instanță ar proveni, trebuie să fie considerată ca făcând parte integrantă din «proces», în sensul articolului 6 al Convenției. Dreptul la un tribunal ar fi iluzoriu dacă ordinea juridică internă a unui stat contractant ar permite ca o hotărâre judecătorească definitivă și obligatorie să rămână inactivă, în detrimentul unei părți (*Imobiliara Saffi c. Italiei* [GC], nr. 22774/93, §63, CEDO – 1999-V).”

Executarea silită reprezintă, în fapt, punerea în aplicare, de către autoritățile competente, a măsurilor coercitive prevăzute de lege în vederea obținerii, în baza unui titlu executoriu, a ducerii la îndeplinire a obligațiilor stabilite în sarcina debitorului.

Sub acest aspect, subliniind importanța executării silită a hotărârilor judecătorești, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în jurisprudența sa că dreptul de acces la justiție ar fi iluzoriu și lipsit de eficiență practică dacă ordinea juridică internă a statului, care respectă preeminența dreptului, ar permite ca o hotărâre judecătorească să rămână neexecutată în detrimentul unei părți. Executarea unei hotărâri judecătorești trebuie deci considerată ca făcând parte integrantă din proces, în sensul art. 6 (Cauza *Hornsby c. Greciei*, Hotărârea din 19 martie 1997).

S-a reținut, așadar, că procedura de executare silită a hotărârilor judecătorești se bucură de aceleași garanții prevăzute de Convenție în legătură cu procedura de judecată, finalizată cu emiterea hotărârii supuse executării, că ea reprezintă o garantare a satisfacerii drepturilor creditorului recunoscute

¹ Cauza *Mihăescu c. României* (cererea nr. 5060/02), Hotărârea din 2 noiembrie 2006, pct. 37.

Executarea silită a hotărârilor pronunțate în materia achizițiilor publice

Dr. Bogdan **Cristea**,
judecător, Curtea de Apel București

Materia achizițiilor publice permite analize diverse, atât de drept substanțial, cât și de drept procesual, în acest din urmă caz fiind de interes nu doar aspectele ce privesc judecarea diferitelor acțiuni susceptibile de a fi formulate, ci și executarea în concret a hotărârilor pronunțate, chestiune asupra căreia ne vom concentra atenția în studiul de față.

Deși veche de aproape un secol, rămâne de incontestabilă actualitate constatarea profesorului Constantin G. Rarincescu, acesta afirmând că „[e]xecutarea hotărârilor judecătorești obținute de un particular în contra Statului, atunci când acesta refuză să le execute de bunăvoie, constituie una din cele mai dificile probleme juridice”¹.

1. Aspecte generale

Parte a contenciosului administrativ și fiscal român, care constituie genul proxim, materia achizițiilor publice implică, atunci când se grefează pe raporturi juridice litigioase, pronunțarea de acte jurisdicționale (hotărâri) fie de către instanțele judecătorești, fie de către jurisdicția administrativă specială, cu privire la care se poate pune problema recurgerii de către creditor la procedura de executare silită, dacă debitorul refuză în continuare să își execute de bunăvoie obligația ce îi incumbă.

¹ C.G. Rarincescu, Contenciosul administrativ român; edițiunea a doua, Ed. Universul Juridic, București, 2019, p. 394 (reeditare București, Editura Universală Alcalay & Co., 1936).

În acest din urmă caz, prezintă relevanță în scopul determinării regimului juridic de drept procesual², ca normă juridică specială aplicabilă în materia achizițiilor publice, Legea nr. 101/2016³, care arată la art. 1 că „(1) Prezenta lege reglementează *remediile, căile de atac și procedura de soluționare a acestora, pe cale administrativ-jurisdicțională sau judiciară, în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune, (...).* (2) Prezenta lege se aplică și cererilor având ca *obiect acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și celor privind executarea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor.*” (s.n., B.C.).

Altfel spus, prin Legea nr. 101/2016 legiuitorul a urmărit să reglementeze aspecte privind trei categorii de procese:

(1) cele privind analiza de legalitate a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică *lato sensu* (înțelegând inclusiv acordurile-cadru, contractele sectoriale și cele privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii);

(2) cele privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică *lato sensu*;

(3) cele privind anularea sau nulitatea și executarea contractelor de achiziție publică *lato sensu*⁴.

În ce privește prima categorie amintită de procese, acestea se pot soluționa, la alegerea părții interesate, fie în procedura contestației formulate pe cale administrativ-jurisdicțională, prin pronunțarea unei decizii de către

² Pentru determinarea regimului juridic de drept substanțial/material specific domeniului în discuție prezintă relevanță, în principal, Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, Legea nr. 99/2016 privind achizițiile sectoriale și Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, publicate în M. Of. nr. 390-392 din 23 mai 2016.

³ Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016, cu modificările și completările ulterioare.

⁴ În același sens, C.A. București, s. a VIII-a cont. adm. fisc., sent. civ. nr. 177/21.01.2019, definitivă, nepublicată.

Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, susceptibilă de a fi atacată cu plângere în fața curții de apel – secția de contencios administrativ și fiscal, care se pronunță prin decizie definitivă (art. 8 și urm. din Legea nr. 101/2016), fie în procedura contestației formulate pe cale judiciară, prin pronunțarea unei sentințe de către tribunal – secția de contencios administrativ și fiscal, susceptibilă de a fi atacată cu recurs în fața curții de apel – secția de contencios administrativ și fiscal, care se pronunță prin decizie definitivă (art. 49 și urm. din Legea nr. 101/2016).

Referitor la a doua și a treia categorie amintită de procese, acestea revin în competența materială de judecată în primă instanță a tribunalului – secția de contencios administrativ și fiscal atunci când au ca obiect acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și anularea sau nulitatea contractelor [art. 53 alin. (1), art. 58 și urm. din Legea nr. 101/2016], respectiv în competența materială de judecată în primă instanță a instanței civile de drept comun atunci când decurg din executarea contractelor administrative [art. 53 alin. (1)⁵ din Legea nr. 101/2016]⁵.

În acest context, subliniem că un element esențial în configurarea domeniului de aplicare propriu articolului 53 menționat îl constituie noțiunea de „contract”, definiția regăsindu-se la art. 3 din Legea nr. 101/2016 – „În sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos semnifică, după cum urmează: (...) c) **contract** – oricare dintre următoarele: (i) contractul de achiziție publică, astfel cum este definit în legislația privind achizițiile publice; (ii) contractul sectorial, astfel cum este definit în legislația privind achizițiile sectoriale; (iii) acordul-cadru, astfel cum este definit în legislația privind achizițiile publice, precum și în legislația privind achizițiile sectoriale; (iv) contractul de concesiune de servicii sau contractul de concesiune de lucrări, astfel cum este definit în legislația privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii;” (s.n., B.C.).

Observând Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, se constată că aceasta definește cu caracter general la art. 3 alin. (1) lit. l) și c), text aflat în

⁵ Partajarea competenței de judecată între instanța de contencios administrativ și fiscal, respectiv instanța de drept comun este rezultatul reformei competenței introduse prin Legea nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative, publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.