

DECIZIA nr.12
din 14 ianuarie 2020

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.7 alin.(6) și ale art.11 alin.(1) lit.e) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr.212/2018, precum și a dispozițiilor art.11 alin.(2) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004

Nepublicata

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Fabian Niculae	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.7 alin.(6) lit.c) și ale art.11 alin.(1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, excepție ridicată de Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Fizică și Inginerie Nucleară „Horia Hulubei” (IFIN-HH) din Măgurele, județul Ilfov, în Dosarul nr.3230/93/2015 al Tribunalului Ilfov – Secția civilă și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.2672D/2017.

2. Dezbaterile au avut loc la data de 1 octombrie 2019, în prezența reprezentanților autorului excepției de neconstituționalitate și ai părților Romtest Electronic S.R.L. din București și Gerb Engeneering GMBH și cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Loredana Veisa. Dezbaterile au fost consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când Curtea, în temeiul dispozițiilor art.57 și art.58 din Legea nr.47/1992, a amânat pronunțarea, succesiv, pentru data de 15 octombrie 2019, 3 decembrie 2019, 5 decembrie 2019, respectiv 14 ianuarie 2020, dată la care a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, constată următoarele:

3. Prin Încheierea din 27 septembrie 2017, pronunțată în Dosarul nr.3230/93/2015, **Tribunalul Ilfov – Secția civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.7 alin.(6) lit.c) și ale art.11 alin.(1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004**, excepție ridicată de Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Fizică și Inginerie Nucleară „Horia Hulubei” din Măgurele, județul Ilfov, într-un dosar având ca obiect soluționarea unei acțiuni în răspundere contractuală.

4. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorul acesteia arată, în esență, că dispozițiile criticate sunt neconstituționale, întrucât prin aplicarea *mutatis mutandis* a ipotezei procedurii de control de legalitate a emiterii actului administrativ unilateral, respectiv extinderea acesteia asupra efectelor civile ale drepturilor și obligațiilor corelative ce iau naștere în baza contractelor administrative, se ajunge la următoarele efecte neconstituționale: (i) imposibilitatea realizării procedurii plângerii prealabile după expirarea termenului de 6 luni, calculat de la data încălcării obligației, deși dreptul material la acțiune aferent obligației încălcate nu este prescris, iar în unele cazuri nici măcar nu a început să curgă; (ii) imposibilitatea formulării acțiunii în contencios administrativ după expirarea termenului de 6 luni de la încheierea procesului-verbal de conciliere/efectuarea procedurii prealabile (maximum 6 luni de la încălcarea obligației), deși dreptul material la acțiune aferent obligației încălcate nu este prescris, iar în unele cazuri nici nu a început să curgă; (iii) limitarea excesivă devine și mai evidentă, prin reglementarea termenului de un an de decădere pentru sesizarea instanței judecătorești [prin art.11 alin.(2) din Legea nr.554/2004], termen calculat de la data procesului-verbal de conciliere [maximum 6 luni de la încălcarea obligației contractuale].

5. Un alt motiv de neconstituționalitate îl constituie caracterul echivoc, ambiguu, lipsit de claritate al textului de lege, caracteristici ce contravin exigențelor referitoare la calitatea legii, prevăzute de art.1 alin.(5) din Constituție.

6. **Tribunalul Ilfov – Secția civilă** apreciază că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată. Astfel, obligativitatea parcurgerii procedurii prealabile instituită, în termenul de 6 luni de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului nu îngreunează accesul la justiție, această procedură prealabilă oferind părților posibilitatea de a se înțelege asupra eventualelor pretenții ale reclamantului, iar în cazul în care interesele părților nu se pot concilia, acestea au dreptul neîngrădit de a sesiza instanța competentă, pretențiile acestora fiind analizate în cadrul unui proces, beneficiind de garanțiile specifice unui proces echitabil.

7. Condițiile stabilite de dispozițiile art.11 alin.(1) și (2) din Legea nr.554/2004 pentru introducerea acțiunilor în justiție privind anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate nu constituie o încălcare a dreptului la liber acces la justiție, la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil. Se mai menționează jurisprudența relevantă a instanței de contencios constituțional, respectiv Decizia nr.123 din 16 februarie 2006 și Decizia nr.541 din 28 aprilie 2011.

8. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) din Legea nr.47/1992, încheierea de sesizare a fost comunicată președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

9. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului, Guvernul și Avocatul Poporului** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând încheierea de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile părților prezente, concluziile procurorului, dispozițiile legale criticate, raportate la prevederile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

10. Curtea Constituțională a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10 și 29 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

11. **Obiectul excepției de neconstituționalitate** îl constituie, potrivit încheierii de sesizare, prevederile art.7 alin.(6) lit.c) și ale art.11 alin.(1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004. Curtea observă că, în realitate, autoarea excepției este nemulțumită, pe de o parte, de conținutul normativ al părții introductive a art.7 alin.(6), iar, pe de altă parte, își limitează critica la dispozițiile art.11 alin.(1) lit.e) și la sintagma *"data încheierii procesului-verbal de conciliere"*, din cuprinsul art.11 alin.(2) din legea nr.554/2004, dispoziții aplicabile în speța dedusă judecătii, astfel că prin prezenta decizie se va pronunța numai asupra acestor texte legale care au următorul conținut:

- Art.7 alin.(6): *"Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. În acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni prevăzut la alin.(7), care va începe să curgă:[...]"*

- Art.11 alin.(1) lit.e) și alin.(2): *"(1) Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la: [...]"*

e) *data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.*

(2) Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin.(1), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau *data încheierii procesului-verbal de conciliere*, după caz."

12. Curtea observă că prevederile art.7 alin.(6) au fost modificate prin Legea nr.212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr.554/2004 și a altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.658 din 30 iulie 2018, iar prevederile art.11 alin.(1) lit.e) au fost abrogate prin același act normativ. În prezent, partea introductivă a art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004 are următorul conținut: *"Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă: [...]"*.

13. Având în vedere Decizia nr.766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.549 din 3 august 2011, conform căreia pot face obiect al controlului de constituționalitate dispozițiile legale abrogate, dar care continuă să producă efecte juridice, potrivit principiului *"tempus regit actum"*, Curtea urmează să analizeze dispozițiile legale criticate, în forma de la data invocării excepției de neconstituționalitate, întrucât ele continuă să producă efecte juridice în cauza deusă judecătii. Prin urmare, obiect al controlului îl constituie dispozițiile art.7 alin.(6) și ale art.11

alin.(1) lit.e) din Legea nr.554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr.212/2018, precum și dispozițiile art.11 alin.(2) din Legea nr.554/2004.

14. În opinia autorului excepției, prevederile criticate contravin dispozițiilor constituționale cuprinse în art.1 alin.(5) în componenta sa privind calitatea legii și art.21 alin.(1)-(3) privind accesul liber la justiție.

15. În analiza excepției de neconstituționalitate, ca premisă a controlului de constituționalitate, Curtea apreciază necesară prezentarea evoluției legislative a prevederilor care reglementează materia examinată.

16. Pe de o parte, în ceea ce privește **normele cu caracter general în materia contenciosului administrativ**, Curtea observă că dispozițiile art.7 alin.(6), partea introductivă, din Legea nr.554/2004, în forma în vigoare la data adoptării legii, prevedeau că „*Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contractele administrative are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile din Codul de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător*”. Așadar, în cazul acțiunilor în contenciosul administrativ având ca obiect contractele administrative, procedura prealabilă avea semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, astfel că dispozițiile legale speciale se coroborau cu prevederile art.720¹ din Codul de procedură civilă din 1865 care reglementau procedura concilierii prealabile în cazul litigiilor comerciale.

17. Dispozițiile legale au fost modificate prin art.I pct.9 din Legea nr.262/2007 privind modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr.554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.510 din 30 iulie 2007, și au dobândit următorul cuprins: „*Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. În acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni prevăzut la alin.(7), care va începe să curgă: [...]*”

18. Prevederile art.720¹ din Codul de procedură civilă din 1865 au fost abrogate odată cu intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, respectiv Legea nr.134/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.545 din 3 august 2012, începând cu data de 15 februarie 2013, potrivit art.81 din Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.365 din 30 mai 2012, cu modificările și completările ulterioare.

19. În fine, prin art.I pct.6 din Legea nr.212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr.554/2004 și a altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.658 din 30 iulie 2018, legiuitorul a modificat partea introductivă a art.7 alin.(6), care, în prezent, are următorul cuprins: „*Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă: [...]*”, iar prin art.I pct.7 din aceeași lege a abrogat literele c)-e) ale art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004.

20. Pe de altă parte, în ceea ce privește **normele cu caracter special în materia contractelor administrative din domeniul achizițiilor publice**, legiuitorul a adoptat Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.418 din 15 mai 2006, care prevedea la art.286 alin.(1) că „*Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică se soluționează în primă instanță de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante*”.

21. Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2006 a fost abrogată prin Legea nr.98/2016 privind achizițiile publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.390 din 23 mai 2016. În aceeași zi, 23 mai 2016, a intrat în vigoare și 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 Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.393 din 23 mai 2016. Potrivit art.53 alin.(1) din Legea nr.101/2016, „*Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, anularea, nulitatea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante, prin complete specializate în achiziții publice*”.

22. Legea nr.101/2016 a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.107/2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1022 din 22 decembrie 2017, la art.53 fiind introdus un nou alineat, alineatul (7), cu următorul cuprins: „(7) Pentru soluționarea litigiilor

prevăzute la alin.(1) [decurgând din contractele de achiziții publice n.r.] *nu este necesară parcurgerea unei proceduri prealabile*". De asemenea, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.45/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.459 din 4 iunie 2018, la art.53 din Legea nr.101/2016 a fost introdus un nou alineat, alineatul (8), cu următorul cuprins: "(8) *Termenul de introducere a acțiunii este de 1 an de la nașterea dreptului pentru acțiunile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, respectiv de 3 ani de la nașterea dreptului pentru acțiunile privind executarea, anularea, nulitatea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor, dacă prin legi speciale nu se prevăd alte termene de prescripție a dreptului material la acțiune raportat la obligațiile legale sau contractuale încălcate.*"

23. Având în vedere succesiunea în timp a modificărilor legislative, Curtea constată că, **în reglementarea de drept comun** [Legea nr.554/2004], în perioada cuprinsă între data de 15 februarie 2013 [când a intrat în vigoare noul Cod de procedură civilă] și data de 2 august 2018 [când a intrat în vigoare Legea nr.212/2018 de modificare a prevederilor art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004] a existat un vid legislativ în privința procedurii prealabile în cazul acțiunilor în contencios administrativ având ca obiect contractele administrative. În prezent, **dreptul comun în materie reglementează procedura prealabilă. În reglementarea specială** [materia contractelor de achiziții publice], în perioada cuprinsă între data de 15 februarie 2013 [când a intrat în vigoare noul Cod de procedură civilă] și data de 26 mai 2016 [când a intrat în vigoare Legea nr.101/2016] a existat un vid legislativ în privința procedurii prealabile în cazul acțiunilor în contencios administrativ având ca obiect contractele de achiziție publică. În prezent, *legea specială stabilește că nu este necesară parcurgerea unei proceduri prealabile*.

24. Prin urmare, în intervalul 15 februarie 2013 - 26 mai 2016, potrivit art.2 alin.(1) lit.c¹) din Legea nr.554/2004, contractele încheiate de autoritățile publice care aveau ca obiect achizițiile publice erau calificate drept acte administrative, în sensul legii contenciosului administrativ. De asemenea, potrivit art.286 alin.(1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2006, *"Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică se soluționează în primă instanță de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante"*. Așadar, **atât norma de drept material, cât și norma de drept procesual califică, prin asimilare, contractul de achiziție publică drept act administrativ, în sensul Legii nr.554/2004, cu consecința aplicării regimului juridic respectiv**.

25. Cu privire la **regimul juridic al actului administrativ**, Curtea observă că acesta este definit la art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr.554/2004 ca „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice*”, în vreme ce art.2 alin.(1) lit.c¹) din Legea nr.554/2004 *asimilează „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"*.

26. **Procedura de contestare a actului administrativ** are o reglementare particulară, care presupune, anterior acțiunii în fața instanței judecătorești competente, formularea unei plângeri în fața autorității administrative. Astfel, potrivit art.7 alin.(1) teza întâi din Legea nr.554/2004, *"Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual care i se adresează trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhice superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia"*. Plângerea prealabilă este definită la art.2 alin.(1) lit.j) din Legea nr.554/2004 astfel: „*cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhice superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia*". Plângerea prealabilă la care se referă art.7 din Legea nr.554/2004 este cunoscută sub denumirea de **recurs administrativ**.

27. Recursul administrativ distinge mai multe proceduri: recursul administrativ introdus la autoritatea publică emitentă a actului (*recurs grațios*), recursul administrativ introdus la autoritatea publică ierarhic superioară celei emitente (*recurs ierarhic*) și recursul introdus în fața instanței de judecată (*recursul contencios*).

28. Legea nr.554/2004 prevede, la art.7 alin.(1), obligația persoanei vătămate de a exercita fie recursul grațios, fie recursul ierarhic înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ. Prin urmare, persoana vătămată are dreptul de a opta cu privire la tipul de recurs administrativ pe care îl va exercita, fiind însă obligatorie exercitarea unuia dintre acestea înainte de a formula acțiunea în instanță. Procedura prealabilă este reglementată ca o condiție de exercitare a dreptului la acțiune, a

cărei neîndeplinire este sancționată cu respingerea acțiunii ca inadmisibilă. În cazul în care persoana care se consideră vătămată introduce acțiunea în contencios administrativ fără a mai aștepta, fie ca autoritatea publică să răspundă procedurii prealabile, fie ca termenul legal de 30 de zile prevăzut de art.8 din Legea nr.554/2004 să se împlinească, acțiunea va fi respinsă ca prematură.

29. Cu privire la *funcțiile recursului administrativ*, Curtea constată că acestea vizează mai multe aspecte: (i) autoritatea publică are posibilitatea de a reflecta asupra legalității și oportunității actului administrativ emis, putând dispune repararea propriei greșeli prin revocarea sau modificarea actului; (ii) spre deosebire de instanța de contencios administrativ care poate verifica doar respectarea condițiilor de legalitate a actului, autoritatea publică poate analiza atât condițiile de legalitate ale actului administrativ, cât și motivele de oportunitate ale adoptării acestuia; (iii) persoana vătămată printr-un act administrativ are la dispoziție o procedură simplă, rapidă și scutită de taxă de timbru în vederea revocării sau modificării aceluși act; (iv) procedura prealabilă degrevează rolul instanțelor de contencios administrativ, multe potențiale litigii fiind soluționate în urma exercitării de către persoana vătămată a recursului administrativ. Pe lângă funcțiile sale pozitive, pot fi evidențiate și *aspectele vulnerabile* ale recursului administrativ: (i) autoritatea publică emitentă sau ierarhic superioară la care se exercită recursul administrativ este judecătorească în propria sa cauză, decizia acesteia fiind lipsită de garanția independenței și imparțialității; (ii) autoritatea publică emitentă sau ierarhic superioară la care se exercită recursul administrativ soluționează aceste plângeri în cadrul unei proceduri nepublice, necontradictorii și fără administrarea de probe.

30. Prin urmare, Curtea observă că **recursul administrativ este un mijloc de remediere a eventualei nelegalități sau/și neoportunități a actului administrativ atacat, prin reexaminarea lui de către organul emitent sau de organul ierarhic superior**. Procedura de soluționare a recursului administrativ, fiind lipsită de garanția independenței și imparțialității, nu poate împiedica și nici restrânge accesul la justiție al persoanei pretins vătămate.

31. Ulterior parcurgerii procedurii recursului administrativ, accesul la instanța judecătorească este consacrat de art.8 din Legea nr.554/2004, care la alin.(3) prevede că „La soluționarea litigiilor prevăzute la alin.(2) se are în vedere regula după care principiul libertății contractuale este subordonat principiului priorității interesului public”. Având în vedere că acordul de voință al părților este subordonat interesului public, fiind supus regimului de drept public, astfel încât contractul administrativ reprezintă un mijloc juridic prin care se realizează administrația publică, apare ca firească opțiunea legiuitorului de a institui **prioritatea interesului public față de principiul libertății contractuale când judecata are ca obiect un astfel de contract**. Cu privire la art.8 alin.(3) din Legea nr.554/2004, prin Decizia nr.464 din 6 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.604 din 12 iulie 2006, Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul că acesta „nu are semnificația plasării autorității publice pe o poziție procesuală preferențială, deoarece nu calitatea părții va fi avută în vedere de către instanța de judecată care soluționează litigiul, ci principiul priorității interesului public”.

32. În materia **contractelor administrative**, plecând de la definiția legală a actului administrativ unilateral, precum și ca urmare a asimilării legale a contractului administrativ în sfera actelor administrative unilaterale, s-a conturat *natura specială mixtă a contractului administrativ, acesta fiind format atât dintr-o parte de natură pur civilă în raport cu care părțile sunt pe poziție de egalitate juridică, cât și dintr-o parte reglementată, impusă de către autoritatea publică parte a raportului contractual*, ce îndeplinește condițiile unui act administrativ unilateral, parte reglementată față de care cocontractantul privat ar putea avea calitatea de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, în accepțiunea contenciosului administrativ. Potrivit art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr.212/2018, procedura prealabilă trimitea la procedura de soluționare a litigiilor comerciale evaluabile în bani, care presupunea realizarea unei **proceduri prealabile de conciliere între părți** în condițiile prevăzute de art.720¹ din Codul de procedură civilă din 1865, înainte de introducerea acțiunii în instanță. Această procedură constituia expresia naturii speciale, mixte a contractului administrativ, dând valoare laturii civile a raportului juridic născut între părțile contractante, potrivit căreia acestea se află pe poziții de egalitate.

33. În perioada ulterioară abrogării dispozițiilor art.720¹ din Codul de procedură civilă din 1865, ca urmare a confuziei generate de împrejurarea că dispozițiile abrogate nu și-au mai găsit corespondent în noul Cod de procedură civilă, s-a considerat că *dispozițiile art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004 au căzut în desuetudine, cu consecința aplicării prevederilor art.7 alin.(1) din aceeași lege și în cazul litigiilor privind contractele administrative, fiind deci incidente condițiile referitoare la recursul administrativ grațios sau ierarhic*, astfel că neîndeplinirea procedurii prealabile administrative a fost sancționată în practica judiciară cu respingerea acțiunii fie ca inadmisibilă, fie ca prematură.

34. Astfel, prin Decizia nr.75 din 5 noiembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1066 din 17 decembrie 2018, referitoare la pronunțarea unei hotărâri prealabile

pentru dezlegarea unei chestiuni de drept privind abrogarea expresă a dispozițiilor art.720¹ din vechiul Cod de procedură civilă, reglementate de art.7 alin.(6) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a respins, ca inadmisibilă, sesizarea formulată în temeiul art.519 din Codul de procedură civilă. Instanța supremă a avut în vedere că în practica și în opinia majoritară a instanțelor, față de abrogarea expresă a dispozițiilor art.720¹ din vechiul Cod de procedură civilă, parcurgerea procedurii prealabile, reglementate de art.7 alin.(6) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, cu modificările și completările ulterioare, este obligatorie în cazul acțiunilor având ca obiect nulitatea, anularea, executarea, rezilierea sau rezoluțiunea unui contract administrativ, inclusiv în situația în care acțiunea este formulată de o autoritate publică, precum și în situația în care acțiunea este formulată de o autoritate publică la recomandarea/propunerea unui organism de control intern sau internațional. Instanța a reținut că "în contextul legislativ creat de abrogarea dispozițiilor art.720¹ din vechiul Cod de procedură civilă privind concilierea, la care trimit dispozițiile art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004, care prevăd procedura prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative, dar în lipsa abrogării sau modificării art.7 alin.(6) prin Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, chestiunea de drept a cărei dezlegare se solicită s-a clarificat în practica și în opinia majoritară a instanțelor de judecată, în sensul interpretării că, deși dispozițiile art.720¹ din vechiul Cod de procedură civilă nu se mai regăsesc în noul Cod de procedură civilă, procedura administrativă prealabilă rămâne obligatorie în materia contractelor administrative, în temeiul dispozițiilor art.7 alin.(1) și (6) din Legea nr.554/2004, care reglementează în mod imperativ formularea plângerii prealabile, inclusiv în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative, normele legale în discuție nefăcând nicio distincție în raport cu partea din contractul administrativ care formulează cererea de chemare în judecată și motivele acesteia" (par.57). Prin urmare **"orientarea majoritară a instanțelor spre o anumită interpretare a normelor analizate și existența unei practici a instanțelor de judecată naționale determină pierderea caracterului de noutate a chestiunii de drept supuse dezlegării și face ca problema de drept să nu mai prezinte o dificultate reală**, în măsură să reclame intervenția instanței supreme prin pronunțarea unei hotărâri prealabile" (par.58).

35. Cu privire la modul de elaborare a actelor normative, Curtea Constituțională reține că, potrivit Legii nr.24/2000, normele de tehnică legislativă impun legiuitorului ca în cadrul soluțiilor legislative adoptate să realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite (art.25), iar dacă o noțiune sau un termen nu este consacrat sau poate avea înțelesuri diferite, semnificația acestuia în context se stabilește prin actul normativ ce le instituie, în cadrul dispozițiilor generale sau într-o anexă destinată lexicului respectiv, și devine obligatorie pentru actele normative din aceeași materie [art.37 alin.(2)]. De asemenea, Curtea reține că, în general, stilul juridic, datorită însăși rațiunii sale de a fi, întrebuițează aceeași terminologie, cuprinzând cuvinte tehnice care corespund exact noțiunilor juridice. Utilizarea constantă și uniformă a acelorași termeni în redactarea actelor normative este o garanție pentru realizarea coerenței legislației naționale, în aceste condiții nemaifiind necesară determinarea conceptuală și definirea acestor termeni, așadar, interpretarea oficială, autentică, contextuală a noțiunilor cu conținut normativ identic reglementării anterioare (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.489 din 30 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.661 din 29 august 2016, par.59 și 61).

36. Pe de altă parte, tot în jurisprudența sa (Decizia nr.489 din 30 iunie 2016, precitată, par.62), Curtea a reținut că "dreptul, ca operă a legiuitorului, nu poate fi exhaustiv, iar dacă este lacunar, neclar, sistemul de drept recunoaște judecătorului competența de a tranșa ceea ce a scăpat atenției legiuitorului, printr-o interpretare judiciară, causală a normei. Sensul legii nu este dat pentru totdeauna în momentul creării ei, ci trebuie să se admită că adaptarea conținutului legii se face pe cale de interpretare - ca etapă a aplicării normei juridice la cazul concret -, în materie penală, cu respectarea principiului potrivit căruia legea penală este de strictă interpretare". Curtea a reținut astfel că, deși "interpretarea autentică, legală poate constitui o premisă a bunei aplicări a normei juridice, prin faptul că dă o explicație corectă înțelesului, scopului și finalității acesteia", legiuitorul "nu poate și nu trebuie să prevadă totul", astfel că "în concret, orice normă juridică, ce urmează a fi aplicată pentru rezolvarea unui caz concret, urmează a fi interpretată de instanțele judecătorești (interpretare judiciară, cazuală) pentru a emite un act de aplicare legal".

37. Având în vedere aceste considerente și ținând seama de abrogarea instituției concilierii directe în materie comercială, cu consecința implicită că plângerea prealabilă nu mai poate avea semnificația concilierii în ipoteza contractelor administrative, **Curtea constată că, prin interpretarea judiciară a dispozițiilor art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004, parcurgerea procedurii plângerii prealabile (care, potrivit dreptului pozitiv, are semnificația recursului administrativ) a devenit**

obligatorie atît pentru cocontractantul privat nemulțumit de un act al autorității publice, **cât și pentru autoritatea publică contractantă**, nemulțumită de un act al entității private cu care a intrat în raporturi contractuale de drept administrativ. Așa fiind, Curtea urmează să examineze în ce măsură interpretarea judiciară a conferit valențe neconstituționale textului legal supus controlului.

38. În primul rând, pornind de la faptul că, în ipoteza reglementată de art.7 alin.(1), **procedura administrativă prealabilă vizează litigiile generate de actele administrative unilaterale** care, în principiu, sunt revocabile, Curtea observă că această procedură este dificil, dacă nu chiar imposibil, de aplicat în litigiile izvorâte din contracte administrative care, fiind acte juridice bilaterale, sunt, în principiu, irevocabile.

39. În al doilea rând, Curtea constată că, **prin definiție, plângerea prealabilă se introduce de persoana vătămată în vederea revocării actului administrativ emis de către o autoritate publică**, astfel că această procedură poate fi îndeplinită numai de către entitățile private lezate în drepturile sau interesele lor legitime prin aceste acte, iar nu și de către autoritățile publice cocontractante. Autoritatea publică nu poate fi ținută ea însăși să formuleze plângere prealabilă față de actele entității private care, în mod evident, nu exercită autoritatea publică, conform art.2 lit.b) din Legea nr.554/2004, și nici nu emite acte administrative în regim de putere publică, conform art.2 lit.c) din Legea nr.544/2004.

40. Analizând instituția recursului administrativ, Curtea reține că formularea plîngerii prealabile în cazul contractelor administrative are sens doar din perspectiva părții private vătămate, sub aspectul laturii reglementate a contractului care răspunde satisfacerii unui interes public. **Extinderea incidenței acestei proceduri cu privire la eventualele vătămări suferite de autoritatea publică prin acte ale entității private nu are fundament legal și contravine scopului acestei instituții juridice**, și anume crearea posibilității autorității publice de a reflecta asupra legalității și oportunității actului administrativ emis, cu consecința reparării propriei greșeli prin revocarea sau modificarea actului.

41. Mai mult, având în vedere că motivele pentru care poate fi revocat un act administrativ, în urma parcurgerii procedurii plîngerii prealabile, sunt nelegalitatea sau inoportunitatea sa, Curtea constată că **procedura prealabilă este inaplicabilă în cazul litigiilor privind executarea contractelor administrative, declanșate ca urmare a neîndeplinirii de către una dintre părțile contractante a obligațiilor contractuale asumate**. Cu alte cuvinte, procedura administrativă prealabilă poate fi un remediu numai în cazul litigiilor având ca obiect anularea actelor administrative, inclusiv a contractelor administrative, nu și în cazul litigiilor privind executarea acestor contracte. De altfel, aceasta a fost și rațiunea pentru care legiuitorul a modificat art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004 prin Legea nr.212/2018, în prezent procedura administrativă prealabilă fiind obligatorie numai în cazul litigiilor în legătură cu încheierea acestor contracte.

42. Dacă până la intrarea în vigoare a noului Cod de procedură civilă, la 15 februarie 2013, **noțiunea de plângere prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative avea semnificația concilierii** în cazul litigiilor comerciale, deci un înțeles normativ determinat și determinabil prin prisma dispozițiilor Codului de procedură civilă din 1865, **în prezent această noțiune nu își mai poate găsi aplicabilitatea, având în vedere transformările structurale operate la nivelul noului Cod de procedură civilă**. Legea contenciosului administrativ, atunci când se raportează la noțiuni specifice dreptului civil, trebuie să o facă prin utilizarea unor termeni și noțiuni proprii dreptului pozitiv, și nu prin recurgerea, fără o motivare justă, la termeni și noțiuni autonome, atunci când nici situația normativă nu o impune și nici sensul propriu al acestora nu corespunde scopului reglementării (a se vedea *mutatis mutandis* Decizia nr.603 din 6 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.845 din 13 noiembrie 2015).

43. Având în vedere considerentele de principiu dezvoltate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Curtea Constituțională pune, în mod esențial, accentul pe respectarea exigențelor de calitate a legislației interne, legislație care, pentru a fi compatibilă cu principiul preeminenței dreptului, trebuie să îndeplinească cerințele de accesibilitate (reglementarea să aibă caracter de normă primară), claritate (normele trebuie să aibă o redactare fluentă și inteligibilă, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce, într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie), precizie și previzibilitate (*lex certa*, norma trebuie să fie redactată clar și precis, astfel încât să permită oricărei persoane - care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate - să își corecteze conduita și să fie capabilă să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat). Aceste exigențe trebuie să fie inerente oricărui act normativ, cu atît mai mult unei reglementări care vizează raporturile juridice cu o autoritate publică.

44. Or, în cazul de față, Curtea reține că există suficiente repere jurisprudențiale ale instanțelor judecătorești pentru a se constata că **norma de drept administrativ criticată nu este nici**

clară, nici previzibilă, împrejurare care a determinat o detournare a sensului noțiunilor specifice contenciosului administrativ pe calea interpretării judiciare a normei. Pentru acest motiv, Curtea constată că sintagma „are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător” din cuprinsul dispozițiilor art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004, care face trimitere la norme de procedură civilă abrogate, a rămas fără obiect, astfel că preservarea ei în dreptul pozitiv a determinat neclaritatea și imprevizibilitatea normei, fapt ce contravine prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție. Mai mult, nici modificarea operată prin art.1 pct.6 din Legea nr.212/2018, care elimină sintagma mai sus menționată, nu asigură claritate și previzibilitate dispozițiilor art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004, întrucât nu identifică expres conduita pe care părțile unui contract administrativ trebuie să o adopte pentru a se conforma prescripției legale, astfel că permite perpetuarea aceleiași practici judecătorești care instituie obligația autorității publice contractante de a parcurge procedura plângerii prealabile.

45. Având în vedere aceste argumente, pe de o parte, și faptul că, printr-o jurisprudență constantă a instanțelor judecătorești, plângerea prealabilă a fost considerată obligatorie și pentru autoritățile publice reclamante care sunt părți în contractele administrative, indiferent de obiectul litigiilor izvorâte din aceste contracte, pe de altă parte, **Curtea constată că această procedură administrativă, cu excepția situațiilor în care legea specială o prevedea expres, s-a desfășurat în lipsa unui temei legal, împrejurare ce determină încălcarea principiului legalității, consacrat de dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție.** Curtea constată că pe fondul unei reglementări care nu a respectat cerințele de calitate ale normei, astfel cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale, **interpretarea atribuită pe cale judiciară dispozițiilor art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004 a conferit valențe neconstituționale normei.** În aceste condiții, Curtea apreciază că dispozițiile criticate, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr.212/2018, sunt neconstituționale în măsura în care impun autorității publice contractante parcurgerea procedurii administrative a plângerii prealabile.

46. Pentru aceleleași rațiuni, sub aspectul cerințelor de previzibilitate, Curtea constată că și art.11 alin.(1) lit.e) din Legea nr.554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr.212/2018, care stabilește „data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii” ca dată de la care se calculează termenul de 6 luni în care poate fi formulată o cerere prin care se solicită anularea unui contract administrativ, precum și sintagma „data încheierii procesului-verbal de conciliere” din art.11 alin.(2) din Legea nr.554/2004 sunt neconstituționale.

47. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d) și al art.29 din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

Decide:

1. Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Fizică și Inginerie Nucleară „Horia Hulubei” (din Măgurele, județul Ilfov, în Dosarul nr.3230/93/2015 al Tribunalului Ilfov – Secția civilă și constată că dispozițiile art.7 alin.(6) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr.212/2018, sunt constituționale numai în măsura în care nu impun autorității publice contractante parcurgerea procedurii prealabile.

2. Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de aceeași parte în același dosar al aceleiași instanțe și constată că sintagma „are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător” din cuprinsul dispozițiilor art.7 alin.(6) și dispozițiile art.11 alin.(1) lit.e) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr.212/2018, precum și sintagma „data încheierii procesului-verbal de conciliere” din art.11 alin.(2) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 sunt neconstituționale.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică președinților celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Tribunalului Ilfov – Secția civilă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 14 ianuarie 2020.

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția de admitere a excepției de neconstituționalitate, pronunțată de Curtea Constituțională, cu majoritate de voturi, considerăm că **excepția de neconstituționalitate a**

dispozițiilor art.7 alin.(6) lit.c) și ale art.11 alin.(I) și (2) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr.212/2018, **se impunea a fi respinsă ca neîntemeiată**, pentru argumentele ce vor fi expuse în continuare.

1. Cadrul procesual al excepției de neconstituționalitate ridicată în cauză

Prin încheierea din 27 septembrie 2017, pronunțată în Dosarul nr.3230/93/2015, **Tribunalul Ilfov - Secția civilă a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.7 alin.(6) lit.c) și ale art.11 alin.(I) și (2) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ**, excepție invocată de Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare pentru Fizică și Inginerie Nucleară „Horia Hulubei” din Măgurele, județul Ilfov (IFIN), într-un dosar având ca obiect soluționarea unei acțiuni în răspundere contractuală.

2. Obiectul excepției

Obiectul excepției de neconstituționalitate, îl constituie prevederile art.7 alin.(6) lit.c) și ale art.11 alin.(I) și (2) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004, prevederi ce au următorul conținut:

- **Art.7 alin.(6) lit.c) din Legea nr.554/2004:** „ *Plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. În acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni prevăzut la alin.(7), care va începe să curgă: [...] c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;* ”

- **Art.11 alin.(I) și (2) din Legea nr.554/2004:** „ (1) *Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:*

- a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;*
- b) data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii;*
- c) data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii;*
- d) data expirării termenului prevăzut la art.2 alin.(I) lit.h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;*
- e) data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.*

(2) Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin.(I), dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.”

Prevederile art.7 alin.(6) lit.c) și ale art.11 alin.(I) lit.e) au fost abrogate prin Legea nr.212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr.554/2004 și a altor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.658 din 30 iulie 2018.

Având în vedere că, prin Decizia nr.766 din 15 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.549 din 3 august 2011, Curtea Constituțională a constatat că sintagma ”în vigoare” din cuprinsul dispozițiilor art.29 alin.(1) și ale art.31 alin.(1) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, este constituțională în măsura în care se interpretează în sensul că sunt supuse controlului de constituționalitate și legile sau ordonanțele ori dispozițiile din legi sau din ordonanțe ale căror efecte juridice continuă să se producă și după ieșirea lor din vigoare, în mod corect, instanța de contencios constituțional, în prezenta cauză, s-a pronunțat asupra constituționalității prevederilor **art.7 alin.(6) lit.c) și ale art.11 alin.(I) și (2) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ**, în forma lor în vigoare la data sesizării Curții Constituționale.

3. Condițiile în care autorul excepției – reclamanta IFIN din dosarul nr.3230/93/2015 al Tribunalului Ilfov, Secția Civilă - a invocat în fața instanței excepția de neconstituționalitate ce face obiectul prezentei cauze

În cauza ce s-a aflat pe rolul Tribunalului Ilfov reclamanta IFIN a chemat în judecată mai multe părți cocontractante, pentru neexecutarea unui contract administrativ, în aceeași cauză formulându-se și o cerere reconvențională a antreprenorului, parte contractantă, împotriva IFIN. **Cu acel prilej s-au formulat excepții de inadmisibilitate a acțiunii, ca urmare a faptului că cele două reclamante nu au formulat plângeri prealabile conform art.7 alin.6 lit.c) coroborat cu art.11 din Legea nr.554/2004.**

Prin urmare, în aceste condiții, IFIN a formulat excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.7 alin.(6) lit.c) și ale art.11 alin.(I) și (2) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ care reglementează, printre altele, și raporturile juridice contractuale.

Astfel, IFIN a susținut că art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004 este neconstituțional în măsura în care este interpretat în sensul obligativității parcurgerii procedurii prealabile, la care face referire textul de lege, și de către autoritatea publică contractantă în cazul contractelor administrative. A mai arătat că, prevederile art.7 alin.(1) din Legea nr.554/2004 stabilesc necesitatea parcurgerii procedurii prealabile doar de către partea vătămată de actul administrativ emis de către o autoritate publică și că, deși potrivit art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr.554/2004 contractul administrativ este asimilat unui act administrativ, autoritatea administrativă nu trebuie să parcurgă procedura prealabilă.

S-a mai susținut că, odată cu modificarea din 02.08.2007 a Legii nr.554/2004, a fost instituit un termen de prescripție de 6 luni pentru formularea plângerii prealabile în contractele administrative, fiind determinate și momentele de la care acesta începe să curgă. Deși obligativitatea procedurii concilierii directe în materie comercială, prevăzută de dispozițiile art.720 ind. 1 și următoarele Cod vechi de procedură civilă a fost eliminată, mai exact abrogată, în jurisprudență s-a apreciat că procedura plângerii prealabile în contractele administrative își păstrează caracterul obligatoriu, decurgând din asimilarea acestora actelor administrative individuale.

S-a arătat totodată că, în ipoteza litigiilor rezultate din încălcarea obligațiilor contractuale, formularea plângerii prealabile constituie o procedură prealabilă obligatorie de care este condiționată însăși realizarea dreptului subiectiv.

Astfel, în ipoteza în care s-ar aprecia că inclusiv autoritatea publică contractantă este obligată să parcurgă procedura plângerii prealabile anterior introducerii cererii de chemare în judecată, reclamanta ar fi nevoită ca, pentru a putea pretinde despăgubiri legate de neexecutarea contractului, să formuleze o plângere prealabilă în termen de 6 luni de la încălcarea obligației, deși termenul de prescripție a dreptului material la acțiune pentru erori de proiectare este de 10 ani de la finalizarea lucrării, conform Legii nr.10/1995 privind calitatea în construcții, în caz contrar acțiunea introductivă urmând a fi respinsă ca inadmisibilă de către instanță.

În această ipoteză, efectul art.7 alin.(6) lit.c) coroborat cu art.11 alin.1 lit.e) și art.11 alin.2 din Legea nr.554/2004 ar fi acela de a lipsi de efecte termenul special de 10 ani instituit în favoarea beneficiarului lucrării, în speța de față autoritatea publică, având în vedere că după 6 luni de la încălcarea obligațiilor contractuale, autoritatea s-ar afla în imposibilitatea de a-și valorifica dreptul, întrucât a expirat termenul pentru formularea plângerii prealabile, fără de care acțiunea este inadmisibilă.

Reclamanta IFIN a mai apreciat că nu este incompatibilă dispozițiilor constituționale instituția plângerii administrative prealabile, ci limitarea posibilității formulării acesteia într-un interval de 6 luni de la încălcarea obligației de către cocontractant, în condițiile în care dreptul material la acțiune, fie că este vorba de un drept de creanță sau chiar de un drept real, subzistă acestui termen.

În final, **practic, IFIN a solicitat Curții Constituționale să restricționeze, în cazul contractelor administrative, subiectele de drept care sunt obligate conform legii să realizeze această procedură**, procedură ce ar trebui să fie parcursă doar de către partea vătămată de actul administrativ emis de către o autoritate publică, autoritatea publică neputând fi ținută ea însăși să formuleze plângere prealabilă față de actele /deciziile cocontractantului său privat.

A arătat, totodată, că dispozițiile art.7 alin.(6) pct.1 lit.c) și ale art.11 alin.(1) alin) și alin.2 raportat la art.7 alin.(6) pct.1 lit.c) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 sunt neconstituționale, întrucât restrâng nejustificat accesul la justiție garantat de art.21 alin.(1), (2) și (3) din Constituția României, afectând în egală măsură și interesul public; că dispozițiile art.7 alin.(6) și art.11 alin.(1) lit.e) și alin.2 din Legea contenciosului administrativ încalcă și prevederile art.1 alin.(5) din Constituția României.

S-a mai susținut caracterul echivoc, ambiguu, lipsit de claritate al textelor de lege invocate, care contravin calităților pe care trebuie să le aibă legea pentru a-i fi recunoscută obligativitatea prevăzută de art.1 alin.(5) din Constituția României și că prin menținerea în cuprinsul art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004, precum și a art.11 alin.1 lit.e) din aceeași lege, a trimiterii la dispoziții de drept abrogate, textul în cauză este, în mod evident, echivoc și creator de insecuritate juridică, în condițiile în care permite interpretări diferite.

4. Dispozițiile legale criticate în prezenta cauză au mai făcut obiectul controlului de constituționalitate, prin raportare la critici asemănătoare, Curtea Constituțională reținând că, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.7 alin.6 lit.c) din Legea nr.554/2005, în raport de art.21 din Constituție și excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.7 alin.(6) lit.c) coroborate cu art.11 alin.1 și 2 din Legea 554/2004, sunt neîntemeiate.

5. Astfel, prin Decizia nr.541 din 28 aprilie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.509 din 19 iulie 2011, Curtea a constatat că, prevederile **art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004** privind Legea contenciosului administrativ sunt constituționale.

Curtea a reținut că **obligativitatea parcurgerii procedurii prealabile nu reprezintă o nesocotire a accesului liber la justiție, legiuitorul înțelegând să reglementeze și în această materie o procedură extrajudiciară care să ofere părților posibilitatea de a se înțelege asupra eventualelor pretenții ale reclamantului, fără implicarea instanței judecătorești.** În cazul în care însă părțile nu reușesc să își concilieze interesele în acest mod, au dreptul neîngrădit de a sesiza instanța competentă, care va analiza pretențiile acestora în cadrul unui proces care va satisface toate garanțiile specifice unui proces echitabil.

Or, pornind de la **principiul egalității de tratament** între părțile unui raport juridic civil materializat printr-un contract administrativ purtător de drepturi și obligații reciproce, legiuitorul în mod legal a reglementat ca termenul de 6 luni pentru formularea plângerii prealabile să curgă **de la data încălcării dispozițiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului.** Prin urmare, în cazul contractului administrativ, dacă partea, prestatorul nu își îndeplinește obligațiile contractuale, autoritatea contractantă-beneficiarul are obligația formulării plângerii prealabile în vederea soluționării cauzei pe cale amiabilă, termen care, în mod corect, se calculează de la momentul încălcării dispozițiilor contractuale.

6. Prin Decizia nr.955 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.600 din 25 august 2010, Curtea a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.11 alin.(1) și (2) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ. Astfel, în ceea ce privește problema termenelor reglementate de art.11 din Legea nr.554/2004, înăuntrul cărora persoana vătămată trebuie să exercite dreptul la acțiune în contencios administrativ, Curtea, a reamintit jurisprudența sa, de exemplu, **Decizia nr.1.161 din 17 septembrie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.703 din 20 octombrie 2009** prin care a statuat că dispozițiile art.11 alin.(2) din Legea nr.554/2004 „consacră excepția de la aplicarea termenului de prescripție stabilit la alin.(1) al aceluiași articol, în sensul că, pentru motive temeinice, cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ individual poate fi introdusă și peste termenul de 6 luni, dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau **data încheierii procesului-verbal de conciliere**, după caz. Aceste prevederi se aplică în mod egal tuturor celor aflați în situația reglementată de ipoteza normei criticate, instanța fiind cea care, în funcție de temeinicia motivelor invocate, încuviințează sau nu cererea introdusă și peste termenul de 6 luni.”

7. De asemenea, prin Decizia nr.123 din 16 februarie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.257 din 22 martie 2006, Curtea a reținut că „stabilirea unor condiționări pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a dreptului la liber acces la justiție și la un proces echitabil”, iar „legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, ca și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale, principiul liberului acces la justiție presupunând posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri, în formele și în modalitățile instituite de lege”.

Astfel, **obligativitatea parcurgerii procedurii prealabile instituită, în termenul de 6 luni de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului, nu îngrădește accesul la justiție, această procedură prealabilă oferind părților posibilitatea de a se înțelege asupra eventualelor pretenții ale reclamantului, iar în cazul în care interesele părților nu se pot concilia acestea au dreptul neîngrădit de a sesiza instanța competentă, pretențiile acestora fiind analizate în cadrul unui proces, beneficiind de garanțiile specifice unui proces echitabil.**

Condițiile stabilite de dispozițiile art.11 alin.(1) și 2 din Legea nr.554/2004 pentru introducerea acțiunilor în justiție privind anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate nu constituie o încălcare a dreptului la liber acces la justiție, la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil.

8. Problema supusă analizei Curții Constituționale în prezenta cauză a fost aceea de a stabili dacă, anterior sesizării instanței de judecată în cazul litigiilor ce au ca obiect contracte administrative, este obligatorie sau nu, parcurgerea de către toate părțile contractante, inclusiv de către autoritatea publică contractantă, a procedurii prealabile reglementată de art.7 din Legea nr.554 din 2 decembrie 2004 a contenciosului administrativ. Concret, autorul excepției a solicitat Curții Constituționale ca, într-un caz particular, să dea textelor de lege, invocate în cadrul excepției de neconstituționalitate, o altă interpretare constituțională decât cea pe care Curtea a dat-o în jurisprudența sa anterioară.

9. În opinia noastră, chiar dacă textul art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004 a suferit mai multe modificări, intenția legiuitorului a fost aceea ca și în materia contractelor administrative să mențină caracterul obligatoriu al procedurii administrative prealabile prin utilizarea în textul art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004 a sintagmei ”plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative.” Și aceasta cu atât mai mult cu cât, contractele administrative fiind asimilate actelor

administrative individuale, conform art.2 alin.(1) lit.c) din Legea nr.554/2004, procedura plângerii prealabile – obligatorie pentru actul administrativ, potrivit art.7 alin.(1) din Legea nr.554/2004 – este obligatorie și pentru contractul administrativ.

10. În contextul legislativ creat de abrogarea dispozițiilor **art.720¹** din vechiul Cod de procedură civilă privind concilierea, la care trimit dispozițiile art.7 **alin.(6)** din Legea nr.554/2004 – ce prevăd procedura prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative -, **dar în lipsa abrogării sau modificării art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004, prin Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă**, considerăm că, **procedura administrativă prealabilă rămâne obligatorie în materia contractelor administrative, în temeiul dispozițiilor art.7 alin.(1) și (6) din Legea nr.554/2004, care reglementează, în mod imperativ, formularea plângerii prealabile, inclusiv în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative, normele legale în discuție nefăcând nicio distincție în raport cu partea din contractul administrativ care formulează cererea de chemare în judecată și motivele acesteia.**

11. **Abrogarea dreptului comun, reprezentat de art.720¹ din Codul de procedură civilă din 1865 nu produce efecte asupra normei speciale prevăzute la art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004**, singurul efect al dispariției procedurii concilierii comerciale fiind acela că procedura prealabilă administrativă (așa-zisul recurs administrativ) nu mai este asimilată concilierii, **ea având caracter de sine stătător**. Chiar dacă ar fi fost abrogată expres norma specială, ceea ce nu este cazul, rămânea aplicabilă regula generală prevăzută la **alin.(1)** al art.7 din Legea nr.554/2004, Legea nr.76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr.134/2010 privind Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare nemodificând **art.7** din Legea nr.554/2004.

Eliminarea din cadrul normativ a reglementării concilierii directe, respectiv a dispozițiilor art.720¹ din Codul de procedură civilă din 1865, s-a datorat doar eliminării distincției dintre actele juridice civile și actele juridice comerciale.

12. Drept urmare, considerăm că parcurgerea procedurii plângerii prealabile este obligatorie, atât pentru partea privată a contractului administrativ – nemulțumită de un act al autorității publice -, dar și pentru autoritatea publică contractantă – față de entitatea privată – nemulțumită de un act al entității private cu care a intrat în raporturi contractuale.

13. În opinia majoritară s-a susținut că, având în vedere că motivul revocării actelor administrative constă în nelegalitatea lor, procedura prealabilă este lipsită de utilitate în cazul litigiilor privind executarea contractelor administrative a căror cauză nu o reprezintă nelegalitatea acestor contracte, ci neîndeplinirea de către una dintre părțile contractante a obligațiilor contractuale asumate. Deci, cu alte cuvinte, s-a susținut că procedura administrativă prealabilă poate fi un remediu numai în cazul litigiilor având ca obiect anularea actelor administrative, inclusiv a contractelor administrative, și nu și în cazul litigiilor privind executarea acestor contracte. S-a susținut de asemenea, că aceasta a fost rațiunea pentru care art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004 a fost modificat prin Legea nr.218/2018, în sensul obligativității procedurii administrative prealabile numai în cazul litigiilor în legătură cu încheierea acestor contracte.

14. Or, **simpla lectură a textului art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004 demonstrează că acesta se referă la plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative, legiuitorul nedistingând între încheierea contractelor administrative și executarea contractelor administrative**. Dacă intenția legiuitorului ar fi fost aceea de a stabili obligativitatea parcurgerii procedurii prealabile doar cu privire la încheierea contractelor administrative ar fi făcut-o în mod expres. Or, legiuitorul nu face o astfel de precizare expresă, ci dimpotrivă, în textul art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004 statuează că plângerea prealabilă este obligatorie inclusiv pentru autoritatea publică, norma legală nefăcând nicio distincție în raport cu persoana care a formulat cererea de chemare în judecată pentru neexecutarea obligațiilor unui contract administrativ. Mai mult, textul reglementează într-o manieră imperativă obligativitatea parcurgerii procedurii prealabile, în termen de 6 luni, în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative.

15. Prin admiterea excepției de neconstituționalitate și constatarea că dispozițiile art.7 alin.(6) din Legea nr.554/2004 (în redactarea anterioară modificării prin Legea nr.212/2018) sunt constituționale numai în măsura în care nu impun autorității publice contractante parcurgerea procedurii prealabile, Curtea Constituțională a stabilit că:

- **dispozițiile art.7 alin.(6) din Legea nr.544/2004**, referitoare la parcurgerea procedurii prealabile, **nu trebuie să se aplice tuturor cocontractanților – în speță autorității publice contractante** -, deși în condițiile executării unui contract administrativ, neîndeplinirea obligațiilor contractuale se poate reține în raport de fiecare parte contractantă;

- **părților unui contract li se aplică reguli diferite**, mai exact dacă pentru autoritatea publică contractantă nu este obligatorie parcurgerea procedurii prealabil, în schimb aceasta este obligatorie pentru celelalte părți cocontractante - entități private.

16. Or, din punctul nostru de vedere, tocmai acest aspect conduce de fapt la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5), art.16 alin.(1) și art.21 alin.(1) – (3) din Constituție, stabilind un privilegiu pentru o parte contractantă, în speță autoritatea publică, în fața altei părți contractante – entitate privată. În jurisprudența sa Curtea Constituțională a statuat că principiul egalității în drepturi consacrat de art.16 alin.(1) din Constituție presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. În consecință un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional. (Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1 din 8.02.1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69 din 16.03.1994).

Totodată, Curtea prin Decizia nr.39 din 27.01.2005 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.165 din 24.02.2005 a reținut că "nicio dispoziție constituțională nu interzice ca prin lege să se instituie o procedură administrativă prealabilă, fără caracter jurisdicțional, cum este, de exemplu, procedura recursului administrativ grațios sau a celui ierarhic. Obligatorietatea parcurgerii procedurii prealabile nu reprezintă o nesocotire a accesului liber la justiție, legiuitorul înțelegând să reglementeze și în această materie o procedură extrajudiciară care să ofere părților posibilitatea de a se înțelege asupra eventualelor pretenții ale reclamantului, fără implicarea instanței judecătorești. Dreptul de acces liber la justiție nu este un drept absolut, el putând fi supus anumitor condiționări. Parcurgerea unei proceduri administrative prealabile, obligatorii, fără caracter jurisdicțional nu îngrădește dreptul de acces liber la justiție, atât timp cât decizia organului administrativ poate fi atacată în fața unei instanțe judecătorești."

*
* *

Pentru toate aceste motive considerăm că **excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.7 alin.(6) lit.c) și ale art.11 alin.(1) și (2) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, în redactarea anterioară modificării prin Legea nr.212/2018, se impunea a fi respinsă ca neîntemeiată.**

JUDECĂTORI,

Dr. Livia Stanciu

Prof.univ.dr. Elena-Simina Tănăsescu