



ORIGINEA ȘI DIMENSIUNEA CONCEPTULUI „CONTRACT ADMINISTRATIV”

Ion GUCEAC,

doctor habilitat în drept, profesor universitar (USM)

Victor BALMUȘ,

doctor în drept

SUMMARY

The theory of the administrative contract, which was widely spread in all the states of the world, developed in the USSR, including the beginning of the XXth century and the inter-war period, and in the East European states up to the installation of the “democratic popular regimes”, then, it stagnated not being supported officially. Only after the changes in the governing of the 1960th of and under the influence of scientific publications of researchers in administrative law of the East European states, in the USSR there were published some results of scientific research in the field.

(Continuare. Începutul în nr. 12)

Evoluția teoriei contractului administrativ după declararea suveranității Republicii Moldova¹

Deși în legislația Republicii Moldova termenul „contract” este unul dintre cei mai frecvent utilizați (în peste 340 de legi), pentru prima oară termenul „contract administrativ” a fost utilizat de legislativ în Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000.²

În legătură cu aceasta vom apela la opinia prof. Virginia Vedinaș, care subliniază că o nouă etapă în evoluția teoriei contractului administrativ în România a început odată cu adoptarea Constituției României din 1991 care a recunoscut prin art.135 alin.5, pe de o parte, proprietatea publică inalienabilă, iar, pe de altă parte, posibilitatea existenței unor mijloace juridice de valorificare a bunurilor proprietate publică. Este vorba despre trei tipuri de contracte administrative: darea în administrare, care nu se poate face decât către o regie autonomă sau instituție publică; concesiunea; închirierea.³

În opinia noastră, această concluzie este valabilă și pentru Republica Moldova, deoarece doar după consacrarea în art.1, 2 ale Legii cu privire la proprietate, nr.459 din 22.01.91, iar mai apoi în art.9 și 126 ale Constituției Republicii Moldova, adoptate la 29 iulie 1994, a proprietății publice și private, a asigurării de către stat a administrării „proprietății publice ce-i aparține, în condițiile legii”⁴ și inviolabilității „investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine”, în țara noastră a început o etapă nouă de dezvoltare a teoriei contractelor publice și civile.

În pofida acestui fapt, contractele administrative privind administrarea proprietății de stat au fost printre cele dintâi reglementate prin lege. Astfel, potrivit art.3 pct.6) al Legii cu privire la Guvern, nr.64 din 31.05.90, acesta „realizează colaborarea economică cu țările lumii în condițiile dezvoltării relațiilor contractuale, formării infrastructurii de piață, integrării general-europene și mondiale”; în special, potrivit pct.1) art.18 și alin.1 art.20, colaborează „cu Guvernul Uniunii R.S.S., cu guvernele republicilor unionale”, „cu state străine, cu organizații internaționale” prin contracte publice internaționale.⁵

În continuare, conform art.2 al Legii cu privire la antreprenariat și întreprinderi, nr.845 din 03.01.92, „Statul și autoritățile administrației publice locale sunt antreprenori speciali. Atribuțiile de antreprenor la întreprinderile de stat (municipale) le execută managerul-șef de întreprindere pe baza contractului încheiat cu acesta”⁶, iar Legea cu privire la întreprinderea de stat, nr.146 din 16.06.94, în art.6 stipulează că „fondatorul transmite bunurile și atribuțiile sale în ceea ce privește desfășurarea activității de întreprinzător administratorului în baza contractului (acordului)”, iar „contractul-tip (acordul-tip) dintre fondator și administrator – șeful întreprinderii de stat se aprobă de către Guvern”.

Suplimentar, Legea cu privire la Guvern prevede în alin.2 al art.22 și un alt tip de contracte administrative – contracte de muncă cu funcționarii de stat. Similar, același tip de contracte cu polițiști se încheie potrivit Legii cu privire la poliție, nr.416 din 18.12.90, care stipulează în art.19 alin.7 și în art.21 pct.5) că „ocuparea posturilor în organele, instituțiile



și subunitățile poliției poate fi efectuată atât pe bază de concurs, cât și prin încheierea de contracte în modul stabilit de Ministerul Afacerilor Interne”.⁷

Încheierea contractelor administrative între organele administrației publice și alte organe și instituții de stat sau alte persoane juridice era prevăzută de art.10 din Legea cu privire la serviciul de alternativă, nr.633 din 09.07.91 (abrogată): „Direcția Serviciului de alternativă încheie contracte cu întreprinderi, instituții, organizații, centre de instrucție privind satisfacerea serviciului de alternativă a cetățenilor și pregătirea lor profesională specială”.

În opinia prof. B.N. Gabricidze și A.G. Cerneavski, în Federația Rusă, în ultimele decenii problemele contractului administrativ au fost examinate destul de activ de știința dreptului administrativ, găsim și reflecție în mai multe manuale de drept administrativ, inclusiv în ultimele ediții ale manualului prof. B.M. Lazarev, precum și în manualele prof. Iu.M. Kozlov și prof. D.N. Bahrah.

Potrivit prof. A.P. Alehin, A.A. Karmolițki și Iu.M. Kozlov, „dezvoltarea mecanismului administrării de stat în cadrul tranziției la relațiile de piață... abordează din nou printre cele mai actuale problema raporturilor administrativ-juridice care exprimă, în particular, procesul evoluției formelor administrativ-juridice de realizare a puterii executive sau a funcțiilor de administrare”.⁸

La această etapă teoria contractelor administrative în România este susținută de prof. Antonie Iorgovan, Ioan Alexandru⁹, Verginia Vedinaș, Ilie Iovănaș, Rodica Narcisa Petrescu, Ion Corbeanu¹⁰, Corneliu Manda¹¹, Dana Apostol Tofan¹², Eugen Popa¹³, Emil Bălan¹⁴ etc.

În opinia prof. I.Iovănaș, „în doctrina românească, ținând seama și de reglementările legislative din România, s-a admis și azi se reia ideea că contractele administrative reprezintă o entitate specifică dreptului administrativ, distinctă atât față de actul unilateral de putere, cât și de actul juridic civil sau comercial”.¹⁵

Prin urmare, rămâne în sarcina doctrinei de a stabili trăsăturile contractelor administrative, care trebuie să le delimiteze atât de contractele civile, cât și de actele administrative.

În opinia savanților români, contractul administrativ poate fi definit ca fiind:

a) un acord de voință între o autoritate administrativă sau un alt subiect de drept autorizat de aceasta și un particular, prin care particularul se angajează, în schimbul unei sume de bani, să asigure funcționarea

unui serviciu public ori să efectueze o lucrare publică a căror organizare reprezintă obligații legale ale administrației¹⁶;

b) un acord de voință între o autoritate publică, aflată pe o poziție de superioritate juridică, pe de o parte, și alte subiecte de drept, pe de altă parte (persoane fizice, persoane juridice sau alte organe ale statului subordonate celeilalte părți), prin care se urmărește satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice sau punerea în valoare a unui bun public, supus unui regim de putere publică¹⁷;

c) o convenție încheiată între administrația publică prin autoritățile și organele sale competente cu un particular în vederea realizării unui serviciu public, a unor lucrări publice sau folosirii unor bunuri ce aparțin domeniului public sau privat al statului ori al autorităților administrative teritoriale.¹⁸

Nu susținem opinia prof. Valentin I. Prisăcaru, care consideră că sintagma „contract administrativ” cuprinde două noțiuni care au caracteristici proprii care le deosebesc. Astfel, noțiunea de contract presupune, printre altele, egalitatea părților în stabilirea elementelor esențiale, ale drepturilor și obligațiilor pe care și le asumă fiecare parte contractantă, în timp ce noțiunea de administrativ implică dreptul de comandă al aceluși organ al administrației publice, de la care emană actul ori care participă la încheierea lui. Așa fiind, numai cu multă îngăduință am putea accepta noțiunea de contract administrativ prin care să înțelegem acel contract, pe care îl încheie un organ al administrației publice cu un particular și în care cel care hotărăște elementele esențiale ale contractului este organul administrației publice, iar particularul numai în măsura în care aderă, de bună voie, la aceste elemente poate încheia contractul administrativ, care se poate încheia pentru o diversitate de aspecte ale realizării în concret a sarcinilor și atribuțiilor administrației publice”.¹⁹

Cu atât mai mult nu suntem de acord cu abordarea simplistă a aceluiași autor care consideră că „noțiunea de act administrativ de gestiune cuprinde, pe de o parte, acel act juridic, cu caracter administrativ și contractual, pe care organele administrației publice și particularii le încheie pe baza hotărârii – a actului administrativ de autoritate – adoptat de organul competent, căruia ambele părți – atât organul administrației publice care încheie actul administrativ de gestiune, cât și particularul – trebuie să li se spună. De asemenea, actul administrativ de gestiune se încheie numai pentru utilizarea și dezvoltarea patrimoniului persoanelor juridice politico-



administrative: stat, județ ori comună, precum și pentru acoperirea necesităților lor bugetare”.²⁰

Deci, putem concludiona că **contractul administrativ reprezintă:**

a) un instrument juridic prin care unele autorități publice, organe, instituții din cadrul administrației publice își exercită atribuțiile prevăzute de lege, alături de actul administrativ;

b) un act administrativ cu regim juridic special, destinat satisfacerii unui interes general, care se deosebește de alte acte administrative prin aceea că este act juridic administrativ bilateral:

– care, deși se caracterizează prin inegalitatea părților,

– necesită la încheiere acordul de voință al acestora sau prescrierea unui act normativ al autorității publice.

Prof. Ion Corbeanu consideră că „capacitatea de a contracta a organelor administrației publice este legată de personalitatea juridică a acestora, pentru că atunci când un serviciu public încheie diferite contracte, se angajează statul, nu serviciul public”.²¹

Administrația publică încheie diferite categorii de contracte, dar individualizarea contractului administrativ se poate înfăptui prin două căi²²:

a) dacă obiectul contractului privește exploatarea unui serviciu public sau a unei lucrări publice *ori*

b) dacă în contract sunt prevăzute clauze exorbitante care exced celor de drept comun, sunt obligatorii, reprezentând de cele mai multe ori elementul esențial, decisiv al contractului administrativ.

Potrivit lui Dacian C. Dragos, legea asimilează actelor administrative anumite „contracte încheiate de autoritățile publice”, în funcție de obiectul lor²³:

a) contractele de concesiune a unui bun public, de închiriere a unui bun public, de administrare a unui bun public;

b) contractele de concesiune de lucrări și servicii;

c) contractele de prestare a serviciilor publice pe baza unui contract de concesiune sau a unui contract de delegare a gestiunii etc.

Prof. D.N. Bahrah are o viziune mai largă asupra contractelor administrative și consideră că acestea sunt²⁴:

a) încheiate în temeiul normelor de drept administrativ;

b) elaborate în interes public în rezultatul acordului benevol a două sau mai multor subiecte de drept public, unul dintre care întotdeauna este subiect al puterii executive;

c) reprezintă un act administrativ care instituie, modifică sau lichidează drepturile și obligațiile reciproce ale părților.

În opinia aceluiași autor, contractele administrative reprezintă un tip de afaceri în care egalitatea părților este condiționată de coraportul atribuțiilor de putere publică atribuite prin lege, de aceea ele se mai numesc și *acorduri*.

Afirmația de mai sus nu poate duce la concluzia că persoanele private care prestează servicii publice încheie doar contracte private, susțin autorii francezi M.Long, P.Weil, G.Braibant, P.Delvolve, B.Genevois; dimpotrivă, ele pot încheia și contracte administrative, în temeiul puterii publice care le este conferită prin actul administrativ sau contractul administrativ prin care le este delegat serviciul public.²⁵ Astfel, ajungem la concluzia, enunțată de Jean Michel de Forges, că „contractele încheiate între două persoane publice sunt considerate, de principiu, ca fiind contracte administrative”.²⁶

Competența autorităților publice sau a persoanelor juridice de drept public este determinată de lege și, după cum afirmă cercetătorul român Emil Bălan, este „circumscrișă realizării interesului general și din acest motiv ea este expres determinată prin actul constitutiv sau actul normativ de organizare și funcționare a autorității respective”.²⁷

Astfel, deoarece prin contractul administrativ administrația publică își realizează sarcinile, susținem opinia cercetătorului român Toader Toma, care consideră că „regimul juridic aplicabil este unul exorbitant, de drept public în special, având și clauze negociate, ceea ce-i conferă un regim mixt de drept public și privat”.²⁸ Situația privilegiată prin interesul pe care îl urmărește permite administrației de a impune clauze exorbitante în contract, de a controla modul de executare a contractului, de a dispune unilateral rezilierea contractului.

Deci, **o distincție esențială între contractele administrative și contractele civile rezidă, în special, în poziția privilegiată a autorităților publice în cazul primului tip de contacte și în condițiile egale ale oricărei persoane fizice sau juridice a acestora în cazul celui de al doilea tip de contracte. În același timp, ambele tipuri de contracte se încheie în baza unui acord de voință, generator de drepturi și obligații pentru părțile contractante.**

În contractul administrativ autoritatea administrativă contractantă urmărește o mai bună funcționare a serviciului public în interesul colectivității, de aceea



nu există egalitatea părților contractante și un echilibru perfect de interese. Elaborarea clauzelor contractuale nu rezultă din negocierea dintre părțile contractante, „deoarece una din părți – administrația – stabilește în mod unilateral clauzele, iar cealaltă le poate doar accepta sau refuza în bloc”.²⁹

În opinia savantului francez Jean Michel de Forges, contractelor administrative, comparativ cu cele de drept privat, li se aplică reguli mai tehnice, administrația are limite de acțiune, are o competență legală, fiind ținută de dispozițiile legale și de satisfacerea interesului general, iar particularul este ținut de cauzele exorbitante derogatorii propuse și impuse de administrație.³⁰

Profesorul A. Iorgovan stabilește următoarele trăsături ale contractelor administrative³¹:

a) reprezintă un acord de voință între o autoritate a administrației publice sau alt subiect de drept autorizat de o autoritate a administrației publice și un particular;

b) presupune efectuarea de lucrări, prestarea de servicii etc. de către particulari în schimbul unei remunerații (caracter oneros);

c) este destinat să asigure funcționarea aceluiași serviciu public, a cărui organizare reprezintă obligație legală a autorității administrației publice cocontractante (are ca scop un serviciu public) sau, după caz, punerea în valoare a aceluiași bun public;

d) părțile trebuie să accepte unele clauze de natură reglementară stabilite prin lege sau în baza legii, prin hotărâre a guvernului (clauze reglementare);

e) autoritatea administrației publice (cel autorizat) nu poate ceda interesele, drepturile sau obligațiile sale decât altei autorități a administrației publice, în condițiile legii, iar particularul le poate ceda oricărei persoane, dar numai cu aprobarea administrației publice;

f) când interesul public o cere sau când particularul nu și-a îndeplinit din culpă obligațiile din contracte, ori când executarea apare prea împovărătoare pentru particular, autoritatea administrației publice poate modifica sau rezilia unilateral contractul, fără a mai recurge la justiție;

g) părțile, prin clauză expresă sau prin simpla acceptare a clauzelor prestabilite, au înțeles că se vor supune, inclusiv cu privire la soluționarea litigiilor, unui regim juridic de drept public;

h) soluționarea litigiilor este de competența instanțelor naționale de contencios administrativ, dacă legea nu dispune altfel.

Cercetătorul autohton Liliana Belecciu, în încercarea de a face distincție între contractele administrative și

alte contracte încheiate de administrația publică, care sunt identice cu cele ale particularilor, a abordat următoarele criterii de identificare a primelor³²:

a) contractul este administrativ prin determinare legală, când legiuitorul l-a calificat ca atare;

b) criteriul jurisprudențial, adică un asemenea contract întrunește elementele stabilite de jurisprudență ca fiind de esența unui atare tip de contract – părțile contractului, obiectul contractului și existența clauzelor exorbitante de dreptul comun.

În opinia cercetătorului român Dacian Cosmin Dragoș, pot fi identificate următoarele trăsături ale contractului administrativ³³:

a) acordul de voință prin care se naște un raport juridic;

b) apartenența cel puțin a uneia din părțile contractante la sistemul de administrație publică (sau un alt subiect de drept autorizat de o autoritate a administrației publice), iar cealaltă parte poate fi o persoană fizică sau juridică, selectată de organul de administrație publică, în urma licitației publice;

c) titlul oneros, deoarece particularul realizează anumite activități în schimbul unei plăți, iar cheltuielile trebuie prevăzute în bugetul autorității, serviciului de administrație publică ce organizează licitația și încheie contractul;

d) asigurarea funcționării serviciului public a cărui organizare reprezintă tocmai obligația organului administrativ contractant: organizarea unui serviciu public sau punerea în valoare a bunurilor respective;

e) acceptarea de către părți a unor clauze din contract stabilite prin lege sau în baza legii, prin hotărâre a guvernului, deci, care nu pot fi negociate, ele fiind făcute cunoscute printr-un caiet de sarcini, dat publicității sau pus la dispoziția celor interesați odată cu anunțarea licitației publice, în urma căreia se va încheia contractul;

f) cedarea obligațiilor și drepturilor contractuale de către organul administrației publice doar altui organ de administrație publică;

g) modificarea sau rezilierea contractului fără a se recurge la justiție în anumite circumstanțe – precizate de la bun început (neîndeplinirea, din culpă, de către particular a obligațiilor sau când executarea devine împovărătoare pentru acesta);

h) condițiile de executare a contractului administrativ sunt mai riguroase și sancțiunile mai energice decât în cazul contractelor civile;

i) supunerea conștientă a părților unui regim de drept public;



j) soluționarea litigiilor de către instanțele de contencios administrativ;

k) capacitatea de a contracta – în toate situațiile când administrația încheie un contract ea nu face de fapt decât să pună în valoare o competență a sa”.

Potrivit cercetătorului român Rodica Narcisa Petrescu, doctrina și legislația de specialitate consacră următoarele trăsături specifice ale contractelor administrative³⁴:

a) încheierea lor are loc pe baza acordului de voință între o autoritate a administrației publice și un particular;

b) particularul se angajează, în schimbul unei sume de bani, să asigure funcționarea unui serviciu public ori să efectueze o lucrare publică care reprezintă obligația legală a administrației;

c) particularul are obligația de a accepta anumite clauze reglementare stabilite prin caietul de sarcini, în baza legii;

d) când interesul public o cere sau dacă executarea contractului este prea grea pentru particular ori acesta nu și-a îndeplinit din culpă obligațiile, autoritatea administrației publice poate rezilia unilateral contractul, fără a recurge la justiție;

e) autoritatea administrației publice sau cel autorizat de aceasta nu poate ceda drepturile sau obligațiile sale decât altei autorități a administrației publice, în condițiile legii, iar particularul le poate ceda altei persoane numai cu aprobarea autorității administrative.

Prof. Martine Lombard susține că un anumit contract poate fi calificat în mod expres prin lege ca fiind contract administrativ, așa cum se întâmplă în Franța cu contractele referitoare la execuția lucrărilor publice sau cu cele referitoare la vânzarea imobilelor statului.³⁵

Un alt cercetător român, Ana Vasile, consideră că o altă modalitate de calificare legală a contractului administrativ poate fi efectuată prin atribuirea litigiilor născute din contract în competența de soluționare a instanțelor de contencios administrativ.³⁶ În opinia autorului Dacian Cosmin Dragoș, „pentru a recunoaște indirect unui contract natura juridică de contract administrativ era necesar de a conferi instanțelor de contencios administrativ, specializate în aprecierea condițiilor specifice în care își desfășura activitatea administrația publică, competența de a judeca litigiile născute în legătură cu acel contract”.³⁷

Precizarea în cuprinsul contractului a faptului că anumite acte administrative din domeniul în care se încheie contractul nu semnifică limitarea obligației

contractantului privat la respectarea doar a acestor acte administrative; toate actele administrative, precum și legislația din domeniu trebuie respectată de cocontractant, precizarea din contract având doar rolul de a-i ușura acestuia din urmă munca de identificare a celor mai relevante acte normative din domeniu.

Este cunoscut că dacă subiecții raporturilor juridice civile sunt pe picior de egalitate, între părțile contractelor administrative predomină relațiile de subordonare, deși contractele administrative includ atât raporturi de subordonare, cât și de egalitate (contractul individual de muncă cu funcționarii publici, militarii, contractele de vânzare a obiectelor privatizării, contractul privind instruirea studenților în instituțiile de învățământ de stat etc.).

Astfel, regimul juridic aplicabil contractelor administrative este exagerat de drept public, deși conține și clauze negociate, ceea ce îi conferă, totuși, un regim mixt de drept public și de drept privat. Prerogativele de drept public de care beneficiază administrația constau în faptul că aceasta încheie contractul pentru realizarea unor sarcini de interes public, ceea ce îi permite de a impune clauze exorbitante, de a controla modul de executare a contractului și de a dispune unilateral rezilierea lui.

Pe drept subliniază cercetătorul francez M. Lombard că unele clauze nu pot fi inserate în contract: cum ar fi clauza ce are ca obiect transferul către persoana privată a dreptului de a rezilia unilateral contractul, drept ce aparține autorității publice.³⁸

Astfel, deoarece voința administrației este subordonată realizării interesului public, devine imposibilă revenirea sau negocierea clauzelor caietului de sarcini, parte integrantă a contractului administrativ, după întocmirea lui.

În același timp, prerogativele autorității publice, justificate prin interesul public, sunt contrabalansate de principiul respectării echilibrului contractual, caracteristic executării contractelor civile, unde se aplică principiul egalității părților.

Potrivit cercetătorului român Dacian Cosmin Dragoș, doctrina consideră inerente oricărui contract administrativ patru tipuri de prerogative, exercitate de autoritatea publică³⁹:

a) puterea de direcție și control, care conferă autorității publice dreptul de a urmări respectarea clauzelor contractuale și, în special, a obligațiilor cocontractantului prin emiterea instrucțiunilor și ordinelor;

b) dreptul de sancționare care permite aplicarea sancțiunilor pecuniare, în cazul întârzierii executării



prestațiilor sau coercitive, impuse de neexecutarea contractului – substituirea autorității publice în locul cocontractantului pentru executarea contractului pe cheltuiala acestuia din urmă, sau acordarea unui terț a dreptului de a executa contractul, tot pe cheltuiala cocontractantului inițial;

c) puterea de modificare unilaterală a contractului, în temeiul interesului public (exigențelor serviciului public) este una dintre caracteristicile fundamentale ale contractului administrativ⁴⁰, spre deosebire de contractele private, care nu pot fi modificate decât prin acordul părților;

d) rezilierea unilaterală a contractului care poate interveni numai din inițiativa autorității publice, cu titlu de sancțiune, caz în care cocontractantul nu are drept la despăgubiri, sau în temeiul interesului public, când autoritatea publică trebuie să-l despăgubească pe cocontractant, deoarece acesta din urmă nu are nici o culpă.

Prerogativelor excesive ale autorității publice doctrina contrapune aplicarea teoriei impreviziunii în domeniul contractelor administrative⁴¹, care se traduce prin dreptul cocontractantului unei persoane publice, victimă a unei situații imprevizibile de natură economică, de a obține un ajutor financiar din partea administrației publice, în vederea continuării executării contractului administrativ. În lipsa unui astfel de ajutor financiar, contractul ar deveni imposibil de executat în condiții de echilibru financiar între cele două părți.⁴²

Aplicarea teoriei impreviziunii contractelor administrative este condiționată, potrivit doctrinei și jurisprudenței franceze, de⁴³:

a) existența unui eveniment cu efecte economice exterior părților;

b) imprevizibilitatea evenimentului la încheierea contractului pe baza experienței părților la acea dată;

c) evenimentul trebuie să determine bulversarea iremediabilă a executării contractului din punct de vedere financiar sau material.

Aplicarea teoriei în cauză are ca scop de a adapta executarea contractului la noile condiții apărute, dar nicidecum exonerarea cocontractantului de executare. Mijloacele necesare reparării echilibrului financiar al contractului se acordă doar atunci când executarea contractului nu mai este posibilă în condițiile prevăzute inițial de contract, dar poate totuși continua. Imposibilitatea de a continua executarea contractului justifică rezilierea acestuia într-o situație de forță majoră.

Potrivit cercetătorului francez Jean Michel de Forges, administrația poate încheia următoarele contracte administrative principale⁴⁴:

a) contractul de concesiune a serviciului prin care autoritățile administrației publice îi încredințează unui particular misiunea de a executa, de a pune în funcțiune o activitate publică (serviciu) contra unei remunerații, denumită redevență, taxa încasată de la beneficiarii (utilizatorii) acestui serviciu;

b) contractul de lucrări publice este acel contract administrativ prin care organele administrației publice încredințează unui antreprenor particular edificarea unei construcții, realizarea unei autostrăzi, căi ferate etc., a unor imobile în principiu, în interesul public, general;

c) contractul de furnituri are ca obiect achiziționarea de către administrație a diferitelor bunuri mobile.

Prof. D.N. Bahrah consideră că contractele administrative pot fi clasificate⁴⁵:

a) după atitudinea față de puterea publică a părților: interne (părți sunt organele administrației publice); externe (una dintre părți este o persoană particulară);

b) după obiectul contractului: privind competența (delimitarea sau delegarea împuternicirilor); privind administrarea proprietății publice; privind achizițiile publice; contracte cu militarii, studenții, agenții serviciilor speciale; acorduri financiare și fiscale; acorduri de interacțiune, colaborare; concesiuni și acorduri investiționale ș.a.;

c) după criteriile unanim recunoscute: contracte între două și mai multe părți; contracte-tip, consensuale, prealabile, principale etc.;

d) după conținut: acorduri organizaționale și mixte, în care clauzele organizaționale sunt legate cu raporturile de muncă, de proprietate etc.

Prof. Antonie Iorgovan consideră că clasificarea contractelor administrative se poate face după mai multe criterii și având în vedere mai multe opinii⁴⁶:

a) după subiect, se disting două mari categorii: contracte încheiate între două autorități de administrație publică (două persoane de drept public); contracte încheiate între o persoană de drept public și un particular (persoană fizică sau juridică, de drept privat);

b) după natură, se disting cel puțin două mari categorii: contracte care sunt încheiate pentru realizarea serviciilor publice destinate punerii în valoare a bunurilor domeniului public (de dare în administrare, concesiune, închiriere); contracte care sunt încheiate pentru realizarea altor servicii publice – învățământ, sănătate, menținerea ordinii publice etc.

Cercetătorul român Toader Toma propune o altă clasificare, după⁴⁷:



a) modul de perfectare: contracte administrative perfectate pe bază de licitație publică; contracte administrative perfectate pe bază de învoială.

b) domeniul public ce se contractează: contracte privind domeniul public al statului; contracte privind domeniul public al județului; contracte încheiate pentru domeniul public al municipiilor, orașelor, comunelor.

În opinia noastră, **complexitatea funcțiilor din competența Guvernului îl impune de a delega prin intermediul contractelor administrative unele din atribuțiile sale atât unor autorități administrative centrale, cât și unor instituții publice de interes național, specializate în domeniu. Cu atât mai mult Guvernul va face acest lucru în cazul când este obligat la aceasta prin lege.**

Astfel, cadrul legislativ al Republicii Moldova prevede ca o parte contractantă obligatorie a contractelor administrative este autoritatea publică executivă, care acționează în limita competenței cu care este investită de lege în vederea realizării unui interes public sau a utilizării domeniului public:

a) Guvernul (pentru domeniul public al statului);

b) organele de specialitate ale administrației publice centrale, alte organe administrative centrale (pentru domeniul public al statului transmis în gestiune);

c) autoritățile publice executive ale raioanelor (pentru domeniul public al raionului);

d) primarii comunelor și orașelor (pentru domeniul public al comunelor sau orașelor);

e) instituțiile publice (în limita bugetului propriu și subvențiilor alocate de la bugetul de stat ori de la bugetele locale, potrivit normelor legale).

Cealaltă parte a contractului administrativ poate fi orice persoană fizică sau juridică, inclusiv o altă autoritate publică executivă sau instituție publică. Deci, contractele administrative pot fi încheiate între persoane juridice de drept public sau între o persoană juridică de drept public și una privată, dar în nici un caz nu poate fi considerat ca având caracter administrativ contractul încheiat între două persoane private, fără atribuții de putere publică, chiar dacă unele clauze avantajează o parte a contractului, deoarece situația de inegalitate juridică rezultă din liberul acord de voințe, nu din impunerea unor clauze cu putere publică.

Aceste categorii generale de contracte administrative, recunoscute atât de legislația română, cât și de legislația altor state, inclusiv de legislația Republicii Moldova, nu oferă o clasificare oficială, deși din reglementarea unor anumite contracte reiese cu pregnanță caracterul lor public.

Astfel, diferite tipuri de contracte administrative (contract de garanție de stat, contract de aflare în rezervă activă, tratate interguvernamentale, tratate interdepartamentale, contracte de cultivare a macului somnifer, cânepei, arbustului coca, contractul de concesiune, contracte de folosire a serviciilor de apărare a secretului de stat, contractul pentru executarea lucrărilor, contractele de achiziții publice de mărfuri și servicii, Acordul de parteneriat între Guvern și Academia de Științe a Moldovei, contractele de finanțare a proiectelor din sfera științei și inovării, contractele de asociere în cluster științifico-tehnologic) pot fi întâlnite în actele legislative atât înainte⁴⁷, cât și după adoptarea Legii contenciosului administrativ, nr.793 din 10.02.2000.⁴⁹

În cea ce privește tipurile de contracte administrative, întâlnite în legislația românească, potrivit cercetătorilor Ioan Alexandru, Ion Popescu și Mihaela Cărăușan, acestea sunt⁵⁰: contractul de transport cu mijloacele de transport în comun; contractul de furnizare de gaze naturale, energie electrică, termică; contractul de concesiune; contractele de achiziții publice; contractele de închiriere de bunuri; contractele de executare de lucrări; contractele de prestări servicii.

Pornind de la faptul că orice clasificare, inclusiv a contractelor administrative, are avantajele și dezavantajele sale, **considerăm că contractele administrative prevăzute de legislația Republicii Moldova pot fi divizate după:**

a) puterea juridică a actului normativ care prevede încheierea contractului: act legislativ; act normativ al Guvernului, act normativ al organelor de specialitate ale administrației publice centrale sau al altor autorități administrative centrale; act normativ al autorităților administrației publice locale, autorităților publice de interes național;

b) obiectul contractului: de constituire; de muncă; de achiziții publice; de concesiune; de investiții; de delegare a competenței; de delimitare a competenței; de asociere (colaborare); de administrare fiduciară; de locațiune; de ipotecă;

c) statutul juridic al subiecților contractului și numărul lor: între cel puțin două autorități publice sau instituții publice; între autorități publice și persoane juridice de drept privat; între autorități publice și persoane fizice;

d) principiul teritorial:

– interne: contracte; acorduri, convenții;

– internaționale: acorduri, convenții, tratate;

e) modul de alegere a părților: concurs (licitație); cerere de oferte de preț; negocieri directe;



f) tipul domeniului public care se contractează: de stat; local;

g) durată: determinată; nedeterminată.

Note:

¹ Hotărârea Parlamentului privind Declarația suveranității Republicii Sovietice Socialiste Moldova, nr.148/23.06.90 // *Veștile*, 1990, nr.8/192.

² Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.57-58 din 18.05.2000, art.375.

³ *A se vedea:* V.Vedinaș. *Drept administrativ și instituții politico-administrative*. – București: Lumina LEX, 2002, p.126.

⁴ Legea cu privire la întreprinderea de stat, nr.146 din 16.06.94 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.2/9; Hotărârea Parlamentului pentru punerea în aplicare a Legii cu privire la întreprinderea de stat, nr.147 din 16.06.94 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.2/10; Hotărârea Guvernului cu privire la delegarea provizorie a unor funcții privind dispunerea de patrimoniul statului ministerelor, departamentelor, altor organe administrative de stat, nr.465 din 07.07.94 (abrogată); Hotărârea Guvernului despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere a întreprinderilor de stat, organizațiilor, instituțiilor, a subdiviziunilor lor, clădirilor, construcțiilor, mijloacelor fixe și altor active, nr.688 din 09.10.95 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1996, nr.10/45.

⁵ Lege cu privire la Guvern, nr.64 din 31.05.90 // *Veștile*, 1990, nr.8/191.

⁶ Lege cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, nr. 845 din 03.01.92 // *Monitor*, 1994, nr.2/33.

⁷ Lege cu privire la poliție, nr.416 din 18.12.90 // *Veștile*, 1990, nr.12/321.

⁸ А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. *Административное право Российской Федерации*. – Москва: Зерцало, 2000, p.259.

⁹ *A se vedea:* Alexandru Ioan Negoită, Alexandru Șantai Ioan et. al. *Drept administrativ*. – Brașov: Omnia, 1999, p.458-465.

¹⁰ *A se vedea:* I.Corbeanu. *Drept administrativ*. – București: Lumina LEX, 2002, p.108-119.

¹¹ *A se vedea:* C.Manda. *Drept administrativ*. – București: Victor, 2000, p.143-148.

¹² *A se vedea:* A.D. Tofan. *Unele considerații privind legislația în domeniul parteneriatului public-privat* // *Revista de Drept Public*, 2004, nr.2, p.11.

¹³ *A se vedea:* E.Popa. *Mari instituții ale dreptului administrativ*. – București: Lumina LEX, 2002, p.293-360.

¹⁴ *A se vedea:* E.Bălan. *Introducere în studiul domeniului public-privat*. – București: ALL Beck, 2004, p.101.

¹⁵ I.Iovănaș. *Drept administrativ*. – Arad: Servo-Sat, 1997, p.74-75.

¹⁶ *A se vedea:* Erast Diti Tarangul. *Tratat de drept administrativ român*. – Cernăuți: Glasul Bucovinei, 1944, p.477; Rodica Narcisa Petrescu. *Drept administrativ*. Ediție revăzută și adăugită.

– Cluj-Napoca: Cordial LEX, 2001, p.276; Vasile Ana. *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*. – București: ALL Beck, 2003, p.66.

¹⁷ *A se vedea:* Verginia Vedinaș. *Drept administrativ și instituții politico-administrative*. – București: Lumina LEX, 2002, p.127.

¹⁸ *A se vedea:* I.Corbeanu. *Drept administrativ*, p.110.

¹⁹ V.I. Prisăcaru. *Actele și faptele de drept administrativ*. – București: Lumina LEX, 2001, p.187.

²⁰ *Ibidem*, p.187-188.

²¹ M.T. Oroveanu. *Tratat de drept administrativ*. – București: Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, 1994, p.105; Jean Michel Forges. *Droit administratif*. – Paris: PUF, 1991, p.73.

²² *A se vedea:* Jean Michel Forges. *Droit administratif*, p.24.

²³ *A se vedea:* Dacian Cosmin Dragoș. *Drept administrativ: Actele și contractele administrative*. – Cluj-Napoca: Accent, 2005, p.34.

²⁴ *A se vedea:* Д.Н. Бахрах. *Административное право России. Учебник для вузов*. – Москва: НОРМА, 2002, p.131-139.

²⁵ *A se vedea:* M.Long, P.Weil, G.Braibant, P.Delvolve et. al. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. – Paris: Sirey, 1999, p.615.

²⁶ Jean Michel Forges. *Droit administratif*, p.33.

²⁷ E. Bălan. *Drept administrativ și contencios administrativ*, p.67.

²⁸ Toader Toma. *Tratat de drept administrativ*. – Iași: Vasiliana, 2003, p.54.

²⁹ Eugen Popa. *Mari instituții ale dreptului administrativ*. – București: Lumina LEX, 2002, p.297.

³⁰ *A se vedea:* Jean Michel Forges. *Droit administratif*, p.71.

³¹ *A se vedea:* Antonie Iorgovan. *Tratat de drept administrativ*. Vol.II. – București: ALL Beck, 2002, p.115.

³² *A se vedea:* Liliana Belecciu. *Contractul de concesiune: autoreferat al tezei de doctor în drept, specialitatea: 12.00.02. Drept public (drept administrativ), organizarea și funcționarea instituțiilor de drept*. – Chișinău, S.n., 2007, p.6.

³³ *A se vedea:* Dacian Cosmin Dragoș. *Drept administrativ: Actele și contractele administrative*. – Cluj-Napoca: Accent, 2005, p.14.

³⁴ *A se vedea:* Rodica Narcisa Petrescu. *Drept administrativ*, p.279-280.

³⁵ *A se vedea:* Martine Lombard. *Droit administratif*, 3^e édition. – Paris: Dalloz, 1999, p.222.

³⁶ *A se vedea:* Ana Vasile. *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*, p.66.

³⁷ Dacian Cosmin Dragoș. *Drept administrativ: Actele și contractele administrative*, p.21.

³⁸ *A se vedea:* Martine Lombard. *Droit administratif*, p.239.

³⁹ *A se vedea:* Dacian Cosmin Dragoș. *Drept administrativ: Actele și contractele administrative*, p.41.

⁴⁰ *A se vedea:* Ana Vasile. *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*, p.75.

⁴¹ *A se vedea:* Martine Lombard. *Droit administratif*, p.240.

⁴² *A se vedea:* Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin. Véronique, Inseguet-Brissette. *Dictionnaire de droit administratif*. 2^eédition. – Paris: Dalloz, Armand Collin, 1999, p.150.

⁴³ *A se vedea:* Jacqueline Morand-Deville. *Cours de droit administratif*. – Paris: Montchrestien, p.423.



⁴⁴ *A se vedea:* Jean Michel de Forges. *Droit administratif*, p.70; M.T. Oroveanu. *Tratat de drept administrativ*, p.101.

⁴⁵ *A se vedea:* Д.Н. Бахрах. *Административное право России*, p.144.

⁴⁶ *A se vedea:* Antonie Iorgovan. *Tratat de drept administrativ*, p.115.

⁴⁷ *A se vedea:* Toader Toma. *Tratat de drept administrativ*, p.73.

⁴⁸ Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, nr.595 din 24.09.99 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.24-26 art. 137, 02.03.2000; Legea privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, nr.753 din 23.12.99 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.156, art.764, 31.12.1999; Legea cu privire la circulația substanțelor narcotice și psihotrope și a precursorilor, nr.382 din 06.05.99 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.73-77, art.339, 15.07.1999; Legea cu privire la concesiuni, nr. 534 din 13.07.95 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.67, art.752, 30.11.1995; Legea cu privire la secretul de stat, nr.106 din 17.05.94 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.2, art.5, 25.08.1994

⁴⁹ Legea Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale, nr.93 din 05.04.2007 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.78-81, art.358, 08.06.2007; Legea cu privire la aprobarea Regulamentului disciplinei militare, nr.52 din 02.03.2007 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.78-81, art.356, 08.06.2007; Legea privind administrarea și deținerea proprietății publice, nr.121 din 04.05.2007 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.90-93, art.401, 29.06.2007; Legea privind administrația publică locală, nr.436 din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.32-35, art.116, 09.03.2007; Legea privind achizițiile publice, nr.96 din 13.04.2007 // Monitorul

Oficial al Republicii Moldova, nr.107-111, art.470, 27.07.2007; Legea viei și vinului, nr.57 din 10.03.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.75-78, art.314, 19.05.2006; Legea Serviciului de Stat de Curieri Speciali, nr.402 din 02.12.2004 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.1-4, art.4, 07.01.2005; Legea cu privire la statutul militarilor, nr.162 din 22.07.2005 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.129-131, art.618, 30.09.2005; Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, nr. 212 din 24.06.2004 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.132-137, art.696, 06.08.2004; Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova, nr.259 din 15.07.2004 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.125-129, art.663, 30.07.2004; Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, nr.225 din 30.05.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 111-115 din 12.06.2003; Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402 din 24.10.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.14-17, art. 49, 07.02.2003; Legea privind finanțele publice locale, nr.397 din 16.10.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.248-253, art. 996, 19.12.2003; Legea cu privire la apărarea națională, nr.345 din 25.07.2003 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.200-203 din 19.09.2003; Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402 din 24.10.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.14-17, art.49, 07.02.2003; Legea cu privire la rezerva Forțelor Armate, nr.1244 din 18.07.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.124-125, art.989, 05.09.2002; Codul civil, nr. 1107 din 06.06.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.82-86, art.661, 22.06.2002.

⁵⁰ I.Alexandru, I.Popescu, M.Cărăușan et. al. *Drept administrativ*. – București: Editura Economică, 2002, p.286.