

# Executarea hotărârilor judecătorești pronunțate în litigii privind contractele de achiziție publică

## Enforcement of judgments in disputes concerning public procurement contracts

Lect. univ. dr. **Alin TRĂILESCU\***  
Universitatea de Vest din Timișoara  
Facultatea de Drept

### Abstract

*In this article, the author proposed to examine the procedure for the enforcement of judgments issued in disputes concerning public procurement contracts.*

*Thus, by virtue of the provisions of Law no. 554/2004 and Law no. 101/2016, both recently modified by Law no. 212/2018, the author has submitted the enforcement of those judgments in the following assumptions: enforcement of judgments handed down by administrative courts in disputes occurring in the preceding stages of the public procurement contracts; enforcement of judgments handed down by administrative courts in disputes related to public procurement contracts and enforcement of judgments issued by civil courts in disputes arising from the execution of public procurement contracts.*

**Keywords:** public acquisitions; court judgments; enforcement

### Rezumat

*În cadrul acestui articol, autorul și-a propus să analizeze procedura de executare silită a hotărârilor judecătorești pronunțate în litigiile privind contractele de achiziție publică.*

*Astfel, prin prisma prevederilor Legii nr. 554/2004 și Legii nr. 101/2016, ambele modificate recent prin Legea nr. 212/2018, autorul a prezentat executarea silită a acestor hotărâri judecătorești în următoarele ipoteze: executarea hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios administrativ în litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii contractelor de achiziție publică; executarea hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios administrativ în litigiile legate de încheierea propriu-zisă a contractelor de achiziție publică și executarea hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele civile în litigiile care decurg din executarea contractelor de achiziție publică.*

---

\* alin.trailescu@e-uvv.ro.

*Cuvinte-cheie: achiziții publice, hotărâri judecătorești, executare silită.*

## 1. Preliminarii

*De lege lata*<sup>1</sup>, soluționarea litigiilor de achiziții publice este dată atât în competența instanțelor de contencios administrativ, cât și în competența instanțelor civile, primele soluționând procesele de natură administrativă, iar secunde pe cele de natură civilă.

Astfel, instanțele de contencios administrativ soluționează litigiile privitoare la atribuirea și încheierea contractelor de achiziție publică, precum și pe cele care au ca obiect acordarea de despăgubiri pentru pagubele cauzate operatorilor economici în cadrul procedurii de atribuire<sup>2</sup>.

În schimb, instanțele civile soluționează litigiile care decurg din executarea contractelor de achiziție publică, adică pe acelea care au ca obiect rezoluțiunea, rezilierea, denunțarea unilaterală, precum și acordarea de despăgubiri pentru neîndeplinirea obligațiilor contractuale<sup>3</sup>. Astfel, în funcție de măsurile dispuse cu ocazia soluționării acestor litigii, executarea hotărârilor judecătorești se face potrivit Legii nr. 554/2004, Codului de procedură civilă sau Codului de procedură fiscală.

## 2. Executarea hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele de contencios administrativ în litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii contractelor de achiziție publică

---

<sup>1</sup> Avem în vedere prevederile recente ale Legii 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), între care 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.

<sup>2</sup> Astfel, art. 8 alin. (2), prima teză, din Legea nr. 554/2004 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1154 din 7 decembrie 2004) prevede că: „Instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum și orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ”. În același sens, art. 49 alin. (2), prima teză, din Legea nr. 101/2016 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 393 din 23 mai 2016) are următorul conținut: „Competența de soluționare a contestațiilor privind procedurile de atribuire prevăzute la art. 68 din Legea nr. 98/2016 (...) aparține tribunalului în a cărui arie de competență teritorială se află sediul autorității contractante, secția de contencios administrativ și fiscal, prin completuri specializate în achiziții publice”. De asemenea, art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 prevede că: „Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind anularea sau nulitatea 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 completuri specializate în achiziții publice”.

<sup>3</sup> A se vedea, în acest sens, art. 8 alin. (2), teza a doua, din Legea nr. 554/2004 care prevede că: „Litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competența de soluționare a instanțelor civile de drept comun”. În același sens, art. 53 alin. (1)<sup>1</sup> din Legea nr. 101/2016 prevede că: „Procesele și cererile care decurg din executarea contractelor administrative se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către instanța civilă de drept comun în circumscripția căreia se află sediul autorității contractante”.

Soluționând aceste litigii, instanța de contencios administrativ poate dispune următoarele măsuri<sup>4</sup>: anularea actelor autorității contractante; suspendarea sau anularea procedurii de atribuire (dacă nu este posibilă remedierea actului atacat); obligarea autorității contractante la emiterea sau remedierea (adică îndreptarea/corectarea) unor acte<sup>5</sup>, la îndeplinirea anumitor operațiuni, precum și la plata de despăgubiri pentru repararea pagubelor cauzate în cadrul procedurii de atribuire. De asemenea, instanța de contencios administrativ poate dispune reevaluarea ofertelor de către autoritatea contractantă<sup>6</sup> sau, dacă este cazul, atribuirea<sup>7</sup> contractului către un anumit operator economic.

Dacă nu se conformează hotărârii judecătorești, autoritatea contractantă poate fi silită să îndeplinească obligațiile de a face „*intuitu personae*”<sup>8</sup> (de a emite unele acte sau de a îndeplini anumite operațiuni) stabilite în sarcina acesteia, precum și să plătească despăgubirile pentru repararea pagubelor cauzate în cadrul procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică.

Astfel considerăm că, în lipsa unor prevederi speciale ale Legii nr. 101/2016, este aplicabil art. 24 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 care prevede că: „Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile<sup>9</sup> de la data rămânerii definitive a hotărârii”.

---

<sup>4</sup> A se vedea, în acest sens, art. 34 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

<sup>5</sup> Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, prin „act al autorității contractante” se înțelege: „orice act, orice operațiune care produce sau poate produce efecte juridice, neîndeplinirea în termenul legal a unei obligații prevăzute de legislația în materie, omisiunea ori refuzul de a emite un act sau de a efectua o anumită operațiune, în legătură cu sau în cadrul unei proceduri de atribuire prevăzute de art. 68 din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice (...)”. Constatăm că, din nefericire, această definiție legală nu face distincție între noțiunile de „act administrativ” și „operațiune tehnico-administrativă”, deși, în doctrină această distincție este clară în sensul că numai actele administrative produc efecte juridice.

<sup>6</sup> În acest sens, art. 34 alin. (6) din Legea nr. 101/2016 prevede că: „În situația în care contestația a vizat rezultatul procedurii de atribuire, iar instanța (curtea de apel, secția de contencios administrativ – n.n.), admitând plângerea (împotriva deciziei CNSC – n.n.), dispune reevaluarea ofertelor, aceasta va indica în mod clar și precis limitele reevaluării, respectiv identitatea ofertelor care fac obiectul reevaluării, etapa/etapele procedurii de atribuire vizată/vizate de reevaluare și măsurile concrete pe care le va adopta autoritatea contractantă în cadrul reevaluării”. În mod similar prevede și art. 50 alin. (10) din Legea nr. 101/2016, referindu-se la formularea contestației pe cale judiciară.

<sup>7</sup> Astfel, art. 34 alin. (7) din Legea nr. 101/2016, referindu-se la soluționarea plângerii formulate împotriva deciziei CNSC, prevede că: „Instanța nu poate decide atribuirea contractului către un anumit operator economic, cu excepția situației în care acesta a fost desemnat de autoritatea contractantă sau calitatea sa de ofertant câștigător rezultă din informațiile cuprinse în dosarul de soluționare a contestației”. Același conținut îl are și art. 50 alin. (9) din Legea nr. 101/2016, care se referă la formularea contestației pe cale judiciară.

<sup>8</sup> Obligațiile „*intuitu personae*” sunt acelea „care nu se pot aduce la îndeplinire decât de persoana debitorului” (E. Oprina, I. Gârboș, *Tratat teoretic și practic de executare silită. Vol. I. Teoria generală și procedurile execuționale*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 906).

<sup>9</sup> Apreciem oportun ca, *de lege ferenda*, să se reglementeze un termen mai scurt, de 10 zile, pentru executarea hotărârilor judecătorești pronunțate în aceste litigii, întrucât întreaga procedură reglementată de Legea nr. 101/2016 se caracterizează prin celeritate.

**2.1.** Întrucât Legea nr. 101/2016 nu conține dispoziții speciale, constrângerea autorității contractante (debitoare) la îndeplinirea *obligărilor de a face „intuitu personae”* se realizează potrivit unei proceduri speciale de executare silită reglementată de art. 24<sup>10</sup> și art. 25<sup>11</sup> din Legea nr. 554/2004, care completează<sup>12</sup> Legea nr. 101/2016, această procedură execuțională fiind aplicabilă atunci când autoritatea contractantă este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, toate acestea fiind obligații de a face care implică faptul personal al autorității contractante<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Acest articol de lege, denumit „Obligația executării” are următorul conținut:

„(1) Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii.

(2) În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de prezenta lege.

(3) La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) și care nu au fost respectate în mod culpabil, instanța de executare, prin hotărâre dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 906 din Codul de procedură civilă.

(4) Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării hotărârii de aplicare a amenzi și de acordare a penalităților debitorul, în mod culpabil, nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației.

(5) În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executării civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților.

<sup>11</sup> Acest articol de lege, denumit „Instanța de executare” prevede că:

„(1) Instanța de executare, care în materia contenciosului administrativ este, potrivit art. 2 alin. (1) lit. Ț), instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ, aplică, respectiv acordă sancțiunea și penalitățile prevăzute la art. 24 alin. (3), fără a fi nevoie de investirea cu formulă executorie și de încuviințarea executării silite de către executorul judecătoresc.

(2) Cererile prevăzute la art. 24 alin. (3) și (4) se judecă în camera de consiliu, de urgență, și sunt scutite de taxa judiciară de timbru. Procedura prevăzută la art. 200 și 201 din Codul de procedură civilă nu este aplicabilă. Întâmpinarea este obligatorie și se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Reclamantul va lua cunoștință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei. Instanța poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoștință de conținutul întâmpinării.

(3) Hotărârile pronunțate în condițiile art. 24 alin. (3) și (4) sunt supuse numai recursului, în termen de 5 zile de la comunicare.

(4) Prevederile alin. (1)-(3) se aplică, în mod corespunzător, și pentru punerea în executare a hotărârilor de contencios administrativ date pentru soluționarea litigiilor ce au avut ca obiect contracte administrative.

<sup>12</sup> Astfel, art. 68 din Legea nr. 101/2016 prevede că: „Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, ale Legii nr. 134/2010, republicată, cu modificările ulterioare, și cu cele ale Legii nr. 287/2009, republicată, cu modificările ulterioare, în măsura în care prevederile acestora din urmă nu sunt contrare”.

<sup>13</sup> A se vedea, A. Trăilescu, A. A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*,

În acord cu prevederile art. 24 și art. 25 din Legea nr. 554/2004, constrângerea autorității contractante pentru neîndeplinirea obligațiilor de a face „*intuitu personae*” începe fără intervenția executorului judecătoresc și fără încuviințarea<sup>14</sup> executării silit, însă cu participarea instanței de executare care, spre deosebire de dreptul comun, nu este judecătoria, ci instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ<sup>15</sup>. Având în vedere procedura contencioasă reglementată de Legea 101/2016, instanța de executare va fi tribunalul<sup>16</sup>, secția de contencios administrativ, în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante, care a soluționat cererea de chemare în judecată și a pronunțat hotărârea care constituie titlul executoriu și formează obiectul executării silit. În schimb, curtea de apel, secția de contencios administrativ, va fi instanță de executare atunci când, prin hotărâre definitivă, soluționează fondul cauzei în urma admiterii plângerii<sup>17</sup> formulate împotriva deciziei CNSC sau, după caz, recursului<sup>18</sup> declarat împotriva hotărârii tribunalului (ca primă instanță sesizată).

Această procedură specială de executare silită presupune parcurgerea a două etape, prima etapă fiind destinată să pună presiune pe autoritatea publică debitoare pentru a se conforma titlului executoriu (reprezentat de hotărârea definitivă a instanței de contencios administrativ), iar a doua etapă fiind destinată stabilirii unor sancțiuni concrete și despăgubiri pentru neexecutarea benevolă a titlului executoriu<sup>19</sup>.

---

ed. 4, Ed. C.H. Beck, București, 2018, p. 319. În același sens, G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată*, ed. a IV-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 597.

<sup>14</sup> A se vedea, A. Trăilescu, A. A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 337.

<sup>15</sup> Astfel, în procedura specială de executare silită reglementată de art. 24 și art. 25 din Legea nr. 554/2004, instanța de executare este „instanța care a soluționat fondul litigiului de contencios administrativ”, așa cum prevede art. 2 alin. (1) lit. Ț) din această lege.

<sup>16</sup> În acord cu art. 49 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, tribunalul, secția de contencios administrativ și fiscal, în a cărui arie de competență teritorială se află sediul autorității contractante, prin completuri specializate în achiziții publice, are competența să soluționeze contestațiile formulate de persoanele care se consideră vătămate, atunci când acestea nu optează pentru procedura administrativ-jurisdicțională.

<sup>17</sup> Astfel, art. 32 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 prevede că: „Instanța competentă să soluționeze plângerea formulată împotriva deciziei pronunțate de Consiliu este curtea de apel, secția de contencios administrativ și fiscal, în a cărei rază teritorială se află sediul autorității contractante. Plângerile se soluționează de complete specializate în achiziții publice”. În continuare, art. 34 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 prevede că: „Instanța (curtea de apel – n.n.) sesizată cu o plângere împotriva unei decizii prin care Consiliul a soluționat contestația prin soluționarea unei excepții procesuale, admitând plângerea, desființează decizia respectivă și reține cauza spre judecare pe fond, cu luarea în considerare a motivelor care au determinat desființarea deciziei”, iar alin. (4) al acestui articol de lege prevede că: „În cazul în care Consiliul a analizat doar o parte dintre motivele invocate în contestație, iar instanța (curtea de apel – n.n.) consideră că plângerea împotriva deciziei Consiliului este întemeiată, admitând plângerea, reține cauza spre judecare pe fond, analizând motivele de contestație ce nu au format obiectul analizei Consiliului”.

<sup>18</sup> În acest sens, art. 51 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 prevede că: „Hotărârea (tribunalului, secția de contencios administrativ, investit cu soluționarea contestației – n.n.) poate fi atacată cu recurs, în termen de 10 zile de la comunicare. Recursul se judecă de secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel, în complet specializat în achiziții publice”. În continuare, art. 51 prevede la alin. (5), că: „În cazul admiterii recursului, instanța de recurs rejudecă, în toate cazurile, litigiul în fond” și, la alin. (6), că: „Hotărârea pronunțată de curtea de apel este definitivă”.

<sup>19</sup> A se vedea, în acest sens, pct. 71 din Decizia nr. 12/2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Completul

a) Astfel, în prima etapă a acestei proceduri execuționale speciale, la care face referire art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, instanța de executare de contencios administrativ, la cererea creditorului<sup>20</sup> și dacă reține reaua-credință<sup>21</sup> a autorității contractante de a se conforma titlului executoriu, stabilește în sarcina conducătorului autorității contractante sau persoanei obligate prin titlu executoriu o amendă<sup>22</sup> în cuantum de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere. De asemenea, la cererea creditorului, instanța de executare stabilește ca autoritatea contractantă să plătească penalități<sup>23</sup> de întârziere în condițiile art. 906<sup>24</sup> C. pr. civ., până la executarea

---

pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 418 din 16 mai 2018.

<sup>20</sup> Creditorul poate formula cererea de acordare a penalităților și de stabilire a amenzii în temeiul art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 în cadrul termenului general de prescripție extinctivă, de 3 ani, care curge de la expirarea termenului prevăzut în hotărârea judecătorească pentru executarea acesteia sau, în lipsa acestuia, după expirarea termenului de 30 zile de la rămânerea definitivă hotărârii judecătorești.

<sup>21</sup> Și în doctrina de specialitate s-a arătat că „mecanismul juridic reglementat în art. 24 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 este fundamentat pe premisa neexecutării culpabile a hotărârii judecătorești în termenul prevăzut de lege” (G. Bogasiu, *op. cit.*, p. 599).

<sup>22</sup> În jurisprudență s-a decis că, pentru stabilirea amenzii, este necesar ca creditorul să indice numele conducătorului autorității contractante sau persoanei obligate prin titlu executoriu, sub sancțiunea respingerii cererii ca inadmisibilă (C. Ap. Cluj, S. cont. adm. și fisc., S. civ. nr. 178/2010, rămasă definitivă prin nerecurare, în Buletinul Jurisprudenței, Ed. Universul Juridic, București, 2010). Această amendă „procesual-administrativă” reprezintă un „mijloc de presiune și sancționare, pentru a înfrânge rezistența conducătorilor autorităților publice la executarea hotărârilor” (A. Iorgovan, L. Vișan, A. S. Ciobanu, D. I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ. Comentariu și jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 357).

<sup>23</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că aceste penalități „au exclusiv un scop coercitiv, ele nu au un caracter reparator, nu corespund unui prejudiciu produs în patrimoniul creditorului” și că „pentru repararea prejudiciului suferit de creditor ca urmare a neexecutării obligației înscrise în titlul executoriu se acordă despăgubiri în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă” (a se vedea pct. 97 din Decizia nr. 12/2018 a ÎCCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept).

<sup>24</sup> Acest articol de lege, denumit „Aplicarea de penalități” (în cazul neexecutării obligațiilor de a face *intuitu personae* – n.n.), prevede că:

(1) Dacă în termen de 10 zile de la comunicarea încheierii de încuviințare a executării debitorul nu execută obligația de a face sau de a nu face, care nu poate fi îndeplinită prin altă persoană, acesta poate fi constrâns la îndeplinirea ei, prin aplicarea unor penalități, de către instanța de executare.

(2) Când obligația nu este evaluabilă în bani, instanța sesizată de creditor îl poate obliga pe debitor, prin încheiere definitivă dată cu citarea părților, să plătească în favoarea creditorului o penalitate de la 100 lei la 1.000 lei, stabilită pe zi de întârziere, până la executarea obligației prevăzute în titlul executoriu.

(3) Atunci când obligația are un obiect evaluabil în bani, penalitatea prevăzută la alin. (2) poate fi stabilită de instanță între 0,1% și 1% pe zi de întârziere, procentaj calculat din valoarea obiectului obligației.

(4) Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a penalității debitorul nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma definitivă ce i se datorează cu acest titlu, prin încheiere, dată cu citarea părților. Creditorul poate solicita fixarea sumei definitive cu titlu de penalități de întârziere după trecerea fiecărui termen de 3 luni în care debitorul nu își execută obligația prevăzută în titlu executoriu, până la stingerea ei completă.

(5) Penalitatea va putea fi înlăturată ori redusă, pe calea contestației la executare, dacă debitorul execută obligația prevăzută în titlul executoriu și dovedește existența unor motive temeinice care au justificat întârzierea executării.

(6) Încheierea dată în condițiile alin. (4) este executorie.

(7) Acordarea de penalități în condițiile alin. (1)-(4) nu exclude obligarea debitorului la plata de despăgubiri,

obligației, dar nu mai târziu de momentul expirării termenului de trei luni<sup>25</sup> prevăzut de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, înăuntrul căruia autoritatea contractantă are posibilitatea să se conformeze titlului executoriu și să evite plata acestor penalități.

Stabilirea sumei amenzilor și acordarea penalităților se face cu respectarea procedurii<sup>26</sup> prevăzute de art. 25 din Legea nr. 554/2004, instanța de executare de contencios administrativ pronunțându-se prin hotărâre care poate fi atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare.

Recursul se judecă de instanța de contencios administrativ ierarhic superioară instanței de executare și, în acord cu prevederile art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, este suspensiv de executare și se judecă de urgență.

Este de precizat că hotărârea instanței de executare de stabilire a amenzii și acordare a penalităților nu este executorie, chiar dacă este definitivă, întrucât creditorul nu poate pretinde încasarea penalităților de la autoritatea contractantă decât după ce instanța de executare fixează suma definitivă a acestora în cadrul celei de a doua etape a acestei proceduri speciale de executare silită.

**b)** Astfel, în a doua etapă, la care face referire art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, instanța de executare de contencios administrativ, la cererea creditorului<sup>27</sup>, fixează (calculează<sup>28</sup>) suma definitivă a penalităților care se cuvin acestuia, precum și a amenzii<sup>29</sup>

---

la cererea creditorului, în condițiile art. 892 sau ale dreptului comun”.

<sup>25</sup> În acest sens este și Decizia nr. 12/2018 pronunțată de ÎCCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, prin care s-a reținut (la pct. 97) că, după expirarea termenului de 3 luni prevăzut de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, nu mai este previzibilă executarea în natură a obligației de către autoritatea contractantă, motiv pentru care, într-o asemenea situație, executarea în natură a obligației de a face „*intuitu personae*” să va transforma, în mod definitiv, într-o obligație de a da o sumă de bani.

<sup>26</sup> Această procedură se particularizează prin aceea că instanța de executare se pronunță de urgență, în camera de consiliu, cu citarea părților, nefiind aplicabile prevederile art. 200 C. pr. civ. referitoare la regularizarea cererii de chemare în judecată. Fiind o procedură urgentă, autoritatea publică debitoare are obligația să depună întâmpinarea cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată, creditorul luând cunoștință de conținutul întâmpinării de la dosarul cauzei. Dacă există motive temeinice, instanța de executare poate acorda creditorului un termen de judecată scurt pentru a lua cunoștință de conținutul întâmpinării, astfel încât să îi fie garantat dreptul la apărare.

<sup>27</sup> Prin Decizia nr. 12/2018, Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a decis că „termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei ce i se datorează de către debitor cu titlu de penalități este termenul de prescripție a executării silite, de 3 ani, reglementat de art. 706 din Codul de procedură civilă, termen care curge de la data executării obligației [în cazul în care aceasta s-a executat de autoritatea contractantă după expirarea termenului de grație de 3 luni prevăzut de art. 24 alin. (4) C. pr. civ. – n.n.] sau, în caz de neexecutare, de la data expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația”.

<sup>28</sup> Prin Decizia nr. 12/2018 (pct. 98), Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, a decis că: „instanța investită cu o cerere întemeiată pe dispozițiile art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 calculează penalități de la momentul indicat în încheierea pronunțată în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, până la momentul executării obligației prevăzute în titlul executoriu, dar nu mai târziu de data la care se împlinesc termenul de trei luni înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația”.

<sup>29</sup> În lipsa unei cereri a creditorului, instanța de executare stabilește din oficiu amenzile în sarcina

care se face venit la bugetul statului. Totodată, la cererea creditorului, instanța de executare poate obliga autoritatea contractantă la plata de despăgubiri în condițiile art. 892<sup>30</sup> C.pr. civ., acestea fiind destinate reparării prejudiciului cauzat prin neexecutarea în natură a hotărârii judecătorești.

Este de subliniat că instanța de executare de contencios administrativ fixează suma penalităților și amenzii numai dacă autoritatea contractantă, fiind de rea-credință<sup>31</sup>, nu pune în aplicare titlul executoriu în termen de 3 luni<sup>32</sup> de la data comunicării hotărârii instanței de executare de aplicare a amenzii și acordare a penalităților.

Instanța de executare stabilește suma definitivă a penalităților și amenzii, precum și despăgubirile prin hotărâre dată în procedura contencioasă prevăzută de art. 25 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

Prin derogare de la dreptul comun<sup>33</sup>, această hotărâre este supusă numai recursului în termen de 5 zile de la comunicare. Recursul se judecă de instanța ierarhic superioară instanței de executare și este suspensiv de executare potrivit art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, ceea ce înseamnă că creditorul nu poate urmări autoritatea contractantă pentru plata penalităților decât după ce hotărârea instanței de executare de contencios administrativ rămâne definitivă.

Prin rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești de stabilire a sumei finale reprezentând penalitățile și amenzile se încheie procedura specială de executare silită reglementată de Legea nr. 554/2004.

---

conducătorului autorității contractante sau persoanei obligate prin titlul executoriu (art. 24 alin. 5 din Legea nr. 554/2004).

<sup>30</sup> Acest articol de lege denumit „Obligarea debitorului la despăgubiri” are următorul conținut:

„(1) Dacă în titlu executoriu nu s-a stabilit ce sumă urmează a fi plătită ca echivalent al valorii bunului în cazul imposibilității predării acestuia sau, după caz, echivalentul despăgubirilor datorate în cazul neexecutării obligației de a face ce implică faptul personal al debitorului, instanța de executare, la cererea creditorului, va stabili această sumă prin hotărâre dată cu citarea părților, în termen scurt. În toate cazurile, la cererea creditorului, instanța va avea în vedere și prejudiciile ocazionate prin neexecutarea de bunăvoie a obligației, înainte ca aceasta să devină imposibil de executat.

(2) Hotărârea este executorie și este supusă numai apelului. Suspendarea executării acestei hotărâri nu se va putea obține decât cu consemnarea sumei stabilite. Dispozițiile art. 751 și 752 sunt aplicabile în mod corespunzător.

(3) Pe baza cererii prevăzute la alin. (1), creditorul va putea înființa măsuri asigurătorii”.

<sup>31</sup> Culpa este prezumată în cazul neexecutării hotărârilor judecătorești, însă această prezumție, neavând caracter absolut, poate fi răsturnată (ICCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Dec. nr. 35/2016, pct. 50).

<sup>32</sup> Termenul de 3 luni prevăzut de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 reprezintă un termen de grație stabilit de lege în favoarea autorității contractante pentru ca aceasta să își îndeplinească obligațiile stabilite prin titlul executoriu și, astfel, pentru a evita plata penalităților și amenzilor. În același timp, acest termen de 3 luni este unul prohibitiv, în sensul că, până la expirarea acestuia, creditorul nu poate cere instanței de executare să fixeze suma definitivă a penalităților și amenzii (a se vedea Decizia ICCJ nr. 12/2018, pct. 70 și pct. 83), sub sancțiunea respingerii cererii ca prematură.

<sup>33</sup> În reglementarea procedurii execuționale de drept comun, art. 651 alin. (4) C. pr. civ. prevede că: „Dacă prin lege nu se dispune altfel, instanța de executare se pronunță prin încheiere executorie, care poate fi atacată numai cu apel, în termen de 10 zile de la comunicare”.



c) În acest context, în cazul în care autoritatea publică nu plătește benevol penalitățile de întârziere stabilite în sarcina acesteia, particularul (creditor) poate porni executarea silită potrivit procedurii de drept comun reglementate de Codul de procedură civilă. În acest sens, creditorul se poate adresa executorului judecătoresc competent<sup>34</sup> pentru ca acesta să solicite încuviințarea<sup>35</sup> executării silite care este de competența judecătoriei în a cărei rază teritorială se află sediul autorității publice debitoare<sup>36</sup>.

Autoritatea publică debitoare se poate apăra formulând contestație la executare, prin intermediul căreia să solicite anularea actelor de executare silită și a întregii executări silite. Judecarea contestației la executare este de competența instanței de executare de drept comun, adică a judecătoriei, aceasta fiind cea care încuviințează și executarea silită.

În acord cu dispozițiile art. 906 alin. (5)<sup>37</sup> C. pr. civ., autoritatea publică debitoare poate solicita, pe calea contestației la executare, înlăturarea ori reducerea penalităților, dacă execută obligația prevăzută în titlul executoriu și dovedește existența unor motive temeinice care au justificat întârzierea executării. Acestui demers al autorității publice debitoare i se poate opune însă efectul pozitiv al lucrului judecat care decurge din hotărârea instanței de executare de contencios administrativ prin care s-a fixat cuantumul

---

<sup>34</sup> Competența executorul judecătoresc se determină potrivit art. 652 C. pr. civ., care are următorul conținut:

„(1) Dacă prin lege nu se dispune altfel, hotărârile judecătorești și celelalte titluri executorii se execută de către executorul judecătoresc din circumscripția curții de apel, după cum urmează:

a) în cazul urmăririi silite a bunurilor imobile, al urmăririi silite a fructelor prinse de rădăcini și al executării silite directe imobiliare, executorul judecătoresc din circumscripția curții de apel unde se află imobilul;

b) în cazul urmăririi silite a bunurilor mobile și al executării silite directe mobiliare, executorul judecătoresc din circumscripția curții de apel unde se află domiciliul ori, după caz, sediul debitorului, sau din circumscripția curții de apel unde se află bunurile; în cazul în care domiciliul sau, după caz, sediul debitorului se află în străinătate, este competent oricare executor judecătoresc;

c) în cazul executării silite a obligațiilor de a face și a obligațiilor de a nu face, executorul judecătoresc din circumscripția curții de apel unde urmează să se facă executarea.

(2) Dacă bunurile urmăribile, mobile sau imobile, se află în circumscripțiile mai multor curți de apel, oricare dintre executorii judecătorești care funcționează pe lângă una dintre acestea este competent să realizeze executarea, inclusiv cu privire la bunurile urmăribile aflate în raza celorlalte curți de apel.

(3) Executorul judecătoresc rămâne competent să continue executarea silită chiar dacă după începerea executării debitorul și-a schimbat domiciliul sau, după caz, sediul.

(4) În cazul în care executorul judecătoresc inițial investit de creditor constată că nu sunt bunuri și venituri urmăribile în raza competenței sale teritoriale, creditorul poate cere instanței de executare continuarea executării silite printr-un alt executor judecătoresc, dispozițiile art. 653 alin. (4) aplicându-se în mod corespunzător.

(5) Nerespectarea dispozițiilor prezentului articol atrage nulitatea necondiționată a actelor de procedură efectuate”.

<sup>35</sup> Încuviințarea executării silite se face în baza titlului executoriu reprezentat de hotărârea definitivă a instanței de executare de contencios administrativ prin care s-a fixat suma penalităților de întârziere.

<sup>36</sup> În acest sens, art. 651 alin. (1), prima teză, C. pr. civ. prevede că: „Instanța de executare este judecătoria în a cărei circumscripție se află, la data sesizării organului de executare, domiciliul sau, după caz, sediul debitorului, în afara cazurilor în care legea dispune altfel”.

<sup>37</sup> Astfel, art. 906 alin. (5) C. pr. civ. are următorul conținut: „Penalitatea va putea fi înlăturată ori redusă, pe calea contestației la executare, dacă debitorul execută obligația prevăzută în titlul executoriu și dovedește existența unor motive temeinice care au justificat întârzierea executării”.

penalităților; Reamintim că, potrivit art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, instanța stabilește suma fixă a penalităților numai dacă se constată refuzul abuziv al autorității publice debitoare de a pune în aplicare titlul executoriu în termen de 3 luni de la data comunicării hotărârii instanței de executare de contencios administrativ de stabilire a acestor penalități potrivit art. 24 alin. (3) din această lege.

**d)** De asemenea, în cazul neplății amenzilor, statul, în calitate de creditor, poate porni executarea silită împotriva conducătorului autorității publice sau persoanei obligate prin titlul executoriu; În acest caz, întrucât amenzile se încasează la bugetul statului, având natura de creanțe bugetare, executarea se face potrivit Codului de procedură fiscală, de către executorii fiscali din cadrul organelor fiscale de executare silită, fără a fi necesară încuviințarea executării silită.

Pentru a se apăra, debitorul poate face contestație la executare, judecarea acesteia fiind de competența judecătoriei în a cărei circumscripție se află sediul debitorului.

**2.2.** Procedura de executare silită a autorității publice debitoare este simplificată în cazul refuzului acesteia de a plăti despăgubirile stabilite prin titlul executoriu<sup>38</sup> pentru repararea pagubelor cauzate în cadrul procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică (reprezentând, de exemplu, cheltuieli de elaborare a ofertei sau de participare la procedura de atribuire).

Astfel, într-o asemenea situație, executarea silită a autorității publice debitoare se face potrivit procedurii execuționale de drept comun, reglementate de Codul de procedură civilă, întrucât, așa cum am arătat, procedura specială de executare silită reglementată de Legea nr. 554/2004 se aplică numai atunci când autoritatea publică este obligată prin titlu executoriu să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative.

În esență, procedura execuțională de drept comun presupune următoarele etape, respectiv: creditorul solicită executorului judecătoresc să înceapă executarea silită; executorul judecătoresc solicită instanței de executare (judecătoriei) să încuviințeze executarea silită în baza titlului executoriu reprezentat de hotărârea definitivă a instanței de contencios administrativ; executorul judecătoresc efectuează executarea silită în modalitățile prevăzute în încheierea de încuviințare a executării silită<sup>39</sup>.

### **3. Executarea hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios administrativ în litigiile legate de încheierea contractelor de achiziție publică**

**a)** Fiind investită cu soluționarea acestor litigii, instanța de contencios administrativ

---

<sup>38</sup> Potrivit art. 634 alin. (1) C. pr. civ., art. 53 și art. 55 din Legea nr. 101/2016, titlul executoriu este reprezentat de hotărârea definitivă a instanței de contencios administrativ și fiscal pronunțată în asemenea litigii.

<sup>39</sup> Pentru detalii, a se vedea C. Roșu, *Drept procesual civil. Partea specială*, ed. 9, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 272-282.

poate dispune, după caz: anularea sau constatarea nulității<sup>40</sup> absolute sau parțiale a contractului de achiziție publică, precum și repunerea părților în situația anterioară încheierii contractului<sup>41</sup>, adică obligarea autorității contractante la plata contravalorii lucrărilor, produselor sau serviciilor achiziționate de la operatorul economic (în cazul în care nu există posibilitatea restituirii în natură).

În situații excepționale, instanța de contencios administrativ poate dispune suspendarea executării contractelor de achiziție publică până la soluționarea definitivă a acțiunilor având ca obiect anularea sau constatarea nulității acestora<sup>42</sup>, măsura suspendării contractului fiind executorie la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești<sup>43</sup>. De asemenea, din rațiuni de protejare a interesului public, instanța de contencios administrativ poate menține contractul de achiziție publică lovit de nulitate, dispunând, în schimb, următoarele sancțiuni alternative, respectiv: limitarea efectelor contractului, prin reducerea termenului de execuție al acestuia; și/sau aplicarea unei amenzi autorității contractante, cuprinsă între 2% și 15% din valoarea obiectului contractului, cuantumul acesteia fiind invers proporțional cu posibilitatea de a limita efectele contractului<sup>44</sup>.

**b)** În cazul în care autoritatea contractantă nu se conformează titlului executoriu reprezentat de hotărârea definitivă a instanței de contencios administrativ, în sensul că refuză plata lucrărilor, produselor sau serviciilor achiziționate, creditorul poate porni executarea silită potrivit procedurii execuționale de drept comun, nu potrivit procedurii

---

<sup>40</sup> A se vedea art. 58 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 care enumeră, cu titlu exemplificativ, cazurile de nulitate absolută a contractelor de achiziție publică.

<sup>41</sup> În acest sens, art. 58 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 prevede că: „Orice persoană interesată poate solicita instanței de judecată constatarea nulității absolute a contractului/actului adițional la acesta încheiat cu încălcarea condițiilor cerute, după caz, de legislația privind achizițiile publice, legislația privind achizițiile sectoriale sau legislația privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii pentru încheierea sa valabilă, precum și repunerea părților în situația anterioară”. În continuare, alin. (2) al acestui articol de lege prevede că: „Instanța de judecată constată nulitatea absolută totală/parțială a contractului/actului și dispune repunerea părților în situația anterioară, în conformitate cu prevederile art. 1.254 alin. (3) din Legea nr. 287/2009”. Acest din urmă articol de lege are următorul conținut: „În cazul în care contractul este desființat, fiecare parte trebuie să restituie celelalte, în natură sau prin echivalent, prestațiile primite, potrivit prevederilor art. 1.639-1.647 (C. civ. – n.n.), chiar dacă acestea au fost executate succesiv sau au avut un caracter continuu”. Aceste prevederi legale se coroborează cu următoarele articole de lege: art. 1635 C. civ. [„Restituirea prestațiilor are loc ori de câte ori cineva este ținut, în virtutea legii, să înapoieze bunurile primite (...) în temeiul unui act juridic desființat ulterior cu efect retroactiv (...)”]; art. 1636 C. civ. [„Dreptul de restituire aparține celui care a efectuat prestația supusă restituirii (...)”]; art. 1638 C. civ. [„Prestația primită sau executată în temeiul unei cauze ilicite sau imorale rămâne întotdeauna supusă restituirii”] și art. 1640 alin. 1 C. civ. „[...] dacă restituirea privește prestarea unor servicii deja efectuate, restituirea se face prin echivalent”].

<sup>42</sup> Astfel, art. 53 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 prevede că: „În cazuri temeinic justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța, până la soluționarea fondului cauzei, poate dispune, la cererea părții interesate, prin încheiere motivată, cu citarea părților, suspendarea executării contractului”, această încheiere putând să fie atacată cu recurs în termen de 5 zile de la comunicare, așa cum prevede alin. (3) al acestui articol de lege.

<sup>43</sup> Este de subliniat că, așa cum rezultă din art. 53 din Legea nr. 101/2016, hotărârea judecătorească de suspendare a contractului nu este executorie dacă nu a rămas definitivă, spre deosebire de hotărârea de suspendare a actului administrativ unilateral care este executorie chiar dacă este atacată cu recurs, așa cum prevede art. 14 alin. (4) din Legea nr. 554/2004. Această deosebire de reglementare poate fi explicată prin protejarea interesului public pentru care se încheie și se execută contractele de achiziție publică.

<sup>44</sup> A se vedea, în acest sens, art. 58 alin. (3)-(6) din Legea nr. 101/2016.

speciale de executare reglementată de Legea nr. 554/2004. Așa cum am arătat, aceasta din urmă procedură de executare nu se aplică atunci când autoritatea publică este ținută să îndeplinească obligații contractuale sau legale de a da o sumă de bani<sup>45</sup> reprezentând despăgubiri, salarii sau cheltuieli de judecată. Într-o asemenea situație, încuviințarea executării silită se face de judecătoria, aceasta fiind instanța de executare de drept comun, în baza titlului executoriu reprezentat de hotărârea definitivă a instanței de contencios administrativ.

c) De asemenea, în cazul în care autoritatea publică refuză plata amenzilor stabilite prin titlul executoriu (ca sancțiune alternativă la desființarea contractului), aceasta poate fi executată silit potrivit Codului de procedură fiscală, întrucât aceste amenzi se fac venit la bugetul statului, care are calitatea de creditor.

Astfel, executarea silită a autorității publice se face de către executorii fiscali din cadrul organelor fiscale de executare silită în baza titlului executoriu reprezentat de hotărârea definitivă a instanței de contencios administrativ de aplicare a amenzii, fără încuviințarea executării silită și fără intervenția executorului judecătoresc.

#### **4. Executarea hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele civile în litigiile care decurg din executarea contractelor de achiziție publică**

Aceste litigii având ca obiect rezoluțiunea, rezilierea, denunțarea unilaterală și obligarea la plata de despăgubiri pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a obligațiilor contractuale se soluționează, în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către instanța civilă de drept comun<sup>46</sup>, aplicându-se procedura de judecată reglementată de Codul de procedură civilă, inclusiv sub aspectul competenței materiale și a căilor de atac.

Așa fiind, măsurile stabilite prin titlul executoriu reprezentat de hotărârea executorie<sup>47</sup> sau hotărârea definitivă<sup>48</sup> a instanței civile se duc la îndeplinire potrivit procedurii execuționale de drept comun, reglementată de Codul de procedură civilă, neavând relevanță că debitor sau creditor este o autoritate publică.

### **Concluzii**

---

<sup>45</sup> A se vedea, în acest sens, ICCJ, s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 4686/2011, în Dreptul nr. 7/2012, p. 216.

<sup>46</sup> Este competentă teritorial instanța civilă în circumscripția căreia se află sediul autorității contractante sau instanței de la locul încheierii contractului, dacă în acest loc funcționează o unitate ce aparține autorității contractante, în acest sens fiind prevederile art. 53 alin. (1<sup>1</sup>) și alin. (1<sup>2</sup>) din Legea nr. 101/2016. Față de specificul materiei achizițiilor publice, instanța civilă este chemată să analizeze legalitatea și sub aspect formal a actelor administrative unilaterale de reziliere sau denunțare unilaterală a contractelor de achiziție publică.

<sup>47</sup> În acord cu art. 633 C. pr. civ., hotărârile executorii sunt „1. hotărârile date în apel, dacă prin lege nu se prevede altfel; 2. hotărârile date în primă instanță, fără drept de apel, ori cele în legătură cu care părțile au convenit să exercite direct recursul, potrivit art. 459 alin. (2)”.

<sup>48</sup> Potrivit art. 634 C. pr. civ., hotărârile definitive sunt acelea care nu mai pot fi atacate cu apel sau recurs, fie pentru că legea nu prevede această posibilitate, fie pentru că a expirat termenul de declarare a căii de atac.

*De lege lata*, executarea hotărârilor judecătorești pronunțate în litigii privind contractele de achiziție publică se realizează în funcție de măsurile dispuse cu ocazia soluționării acestor litigii, fiind aplicabile prevederile speciale ale Legii nr. 554/2004, ale Codului de procedură civilă sau Codului de procedură fiscală, după caz.

