

**Conf. univ. dr. ALEXANDRU-SORIN CIOBANU**  
**- FACULTATEA DE DREPT -**  
**UNIVERSITATEA DIN BUCUREȘTI**

***Regimul contractelor de concesiune***

***Certificare/Acknowledgment:***

***Această lucrare a fost finanțată din contractul POSDRU/159/1.5/S/133255, proiect strategic ID 133255 (2014), cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013/ This work was supported by the strategic grant POSDRU/159/1.5/S/133255, Project ID 133255 (2014), co-financed by the European Social Fund within the Sectorial Operational Program Human Resources Development 2007-2013).***

Această lucrare utilizează legislația adoptată până la data de 15.09.2015.

**Conf. univ. dr. ALEXANDRU-SORIN CIOBANU**

**- FACULTATEA DE DREPT -  
UNIVERSITATEA DIN BUCUREȘTI**

# **Regimul contractelor de concesiune**

---

**Universul Juridic  
București  
-2015-**

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2015, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI  
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL  
ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**CIOBANU, ALEXANDRU-SORIN**

**Regimul contractelor de concesiune / Alexandru-Sorin**

Ciobanu. - București : Universul Juridic, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-714-2

347.451

**REDACȚIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0732.320.666**  
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** tel.: **021.314.93.15**  
**DISTRIBUȚIE:** fax: **021.314.93.16**  
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**[www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro)**



## Abrevieri

alin.	= alineatul
art.	= articolul
ANRMAP	= Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
CJUE	= Curtea de Justiție a Uniunii Europene (fosta Curte de Justiție a Comunităților Europene)
CNSC	= Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor
Directiva 23	= Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului
Directiva 24	= Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului
Directiva 25	= Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului
Directiva 17	= Directiva 2004/17/CEE a Parlamentului European și a Consiliului
Directiva 18	= Directiva 2004/18/CEE a Parlamentului European și a Consiliului
Directiva 13	= Directiva 92/13/CEE a Consiliului
Directiva 665	= Directiva 89/665/CEE a Consiliului
H.G.	= Hotărârea Guvernului
Ghid	= Ghidul pentru implementarea proiectelor de concesiune de lucrări publice și servicii în România, aprobat prin Ordinul comun al ministrului finanțelor și al președintelui ANRMAP (Ediția 1, 2009)
JORF	= Journal Officiel de la République Française
JOUE/JO	= Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (fost Jurnal Oficial al Comunităților Europene)
LCA	= Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004
Monitorul Oficial	= Monitorul Oficial al României, Partea I
NCC	= Noul Cod civil
NCPC	= Noul Cod de procedură civilă
nr.	= numărul
O.U.G.	= Ordonanța de urgență a Guvernului
O.G.	= Ordonanța simplă a Guvernului
p.	= pagina
pp.	= paginile
parag.	= paragraful

PPP	=	parteneriat public-privat
RRPPP	=	Revista Română de Parteneriat Public-Privat
RRDP	=	Revista Română de Drept Privat
SEAP	=	Sistemul Electronic de Achiziții Publice
TFUE	=	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TCE	=	Tratatul privind Comunitatea Europeană
U.E.	=	Uniunea Europeană
urm.	=	următoarele

## Cuvânt înainte

Problema concesiunilor a revenit, în forță, în actualitatea juridică europeană, odată cu adoptarea și publicarea, în cursul anului 2014, a pachetului normativ cuprinzând noile directive privind achizițiile publice „clasice” și achizițiile efectuate de entitățile din sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (Directiva 2014/24/UE, respectiv Directiva 2014/25/UE), la care se adaugă, în premieră, prima reglementare distinctă în materia concesiunilor de lucrări publice și servicii (Directiva 2014/23/UE).

În urma acestui eveniment, este obligatoriu ca statele-membre ale Uniunii Europene, inclusiv România, să își revizuiască legislația internă, în vederea unei transpuneri corespunzătoare a directivelor menționate, termenul limită pentru acest demers fiind 18 aprilie 2016 (dată la care va opera și abrogarea Directivelor 2004/18/CEE și 2004/17/CEE).

Ca atare, apreciem ca fiind utilă, la acest moment, realizarea unei lucrări care să prezinte atât regimul actual al concesiunilor în dreptul Uniunii Europene (guvernat, în principal, de mai vechea Directivă 2004/18/CEE și de principiile TFUE), dar și noile soluții pe care le impune Directiva 2014/23/UE, inclusiv corelația cu parteneriatul public-privat.

Prezentarea noastră nu poate ignora, se înțelege, jurisprudența CJUE, fie și pentru motivul că această instanță a clarificat, prin hotărârile sale anterioare, multe dintre aspectele interpretabile, generate de lipsa unei reglementări precise a concesiunilor de servicii.

În egală măsură, vom prezenta legislația din România aplicabilă atât concesiunilor de lucrări și servicii (astfel cum a fost gândită la nivelul anului 2006, în scopul de a transpune directivele din 2004 și directivele „remedii” din 1989 și 1992), cât și concesiunilor de bunuri proprietate publică, cu mențiunea că actele normative (primare sau secundare) în vigoare la acest moment urmează să fie supuse (foarte curând, după cum am precizat) unui amplu proces de reformare.

În ciuda faptului că ne aflăm într-o situație tranzitorie, din perspectiva dreptului pozitiv, sperăm că o analiză detaliată a ceea ce a fost și ceea ce va fi concesiunea, la nivel european și național, va fi de folos pentru cei interesați de materia contractelor de drept public.





# Titlul I

## Concesiunea – specie a contractelor administrative.

### Repere privind natura juridică, trăsăturile și evoluția normativă în dreptul român

#### Capitolul 1

#### *Apariția teoriei „contractului administrativ”. Soluții din dreptul francez*

Orice analiză a concesiunilor trebuie să se raporteze la clasică includere a acestora în sfera contractelor de drept public sau, conform denumirii utilizate în mod tradițional, a „contractelor administrative”.

Contractul administrativ face parte din categoria actelor juridice ale administrației publice, fiind guvernat, în principal, de regimul dreptului administrativ, completat cu unele reguli specifice dreptului civil.

Originile sale se regăsesc în dreptul francez, mai precis în jurisprudența creată de Consiliul de Stat, acesta având și competența de a soluționa conflictele dintre administrație și particulari, în măsura în care era nevoie să se facă aplicarea unor reguli juridice speciale aparținând dreptului public, derogatorii de la dreptul comun<sup>1</sup>.

Fiind nevoit să își definească propria competență materială, Consiliul și-a arogat sarcina de a soluționa toate litigiile privind organizarea și funcționarea serviciilor publice, inclusiv cele care ridicau probleme de natură contractuală. Acest lucru i-a aglomerat excesiv și nejustificat activitatea, deși o bună parte dintre contractele încheiate în legătură cu serviciile publice (vânzări de bunuri, închirieri etc.) erau similare celor din Codul civil<sup>2</sup>. Ca atare, Consiliul de Stat a fost nevoit să facă o distincție, în jurisprudența sa, între contractele civile ale administrației, guvernate

---

<sup>1</sup> Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Edițiunea a doua, Ed. „Universala” Alcalay&Co., București, 1936, p. 201.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 202.

de regulile dreptului privat, și contractele care se află sub imperiul unor norme și principii de drept public, numai cele din urmă fiind menținute în competența sa jurisdicțională, sub denumirea de „contracte administrative”.

Un merit deosebit în promovarea teoriei și în sistematizarea reperelor oferite de Consiliu a revenit profesorului Gaston Jéze<sup>1</sup>, care a înfățișat elementele care caracterizează un astfel de contract<sup>2</sup>: (i.) este încheiat de administrație pentru a asigura funcționarea unui serviciu public, ceea ce implică un regim de putere publică<sup>3</sup>; (ii.) presupune angajamentul cocontractantului de a participa activ și personal la funcționarea serviciului public; (iii.) este guvernat de reguli speciale privind forma (e.g. existența unui caiet de sarcini), puterile administrației, facilitățile conferite cocontractanților particulari (e.g. aplicația „teoriei impreviziunii”); (iv.) în caz de litigii, presupune competența instanțelor administrative, acceptată ca atare de părți.

Contractul administrativ a devenit o instituție de bază a dreptului administrativ francez (și nu numai<sup>4</sup>), fiind prezentat, în general, drept contractul încheiat de administrație pentru a asigura funcționarea unui serviciu public și care este supus unor reguli speciale, altele decât cele care guvernează raporturile dintre particulari.

Ca atare, există o diferențiere, în cadrul contractelor încheiate de administrație, între cele supuse regulilor dreptului public, care atrag competența instanțelor administrative, și cele supuse regulilor dreptului comun, care atrag competența instanțelor judiciare de drept privat<sup>5</sup>.

Identificarea contractelor administrative poate fi extrasă direct din lege<sup>6</sup>, dar și pe cale jurisprudențială.

Pentru prima ipoteză, legea poate: (i.) fie să indice competența instanței administrative, situație regăsită în cazul contractelor de ocupare privativă a domeniului public (art. L.2331-1 din Codul general al

---

<sup>1</sup> Jacqueline Morand-Deville, *Droit administratif des biens*, 3<sup>e</sup> édition, Montchrestien, Paris, 2003, p. 390.

<sup>2</sup> A se vedea Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ, Vol. I – Principii generale*, ed. a IV-a, Institutul de arte grafice E. Marvan, București, 1934, p. 238.

<sup>3</sup> C. Rarincescu, *op. cit.*, 1936, p. 204.

<sup>4</sup> Pentru o analiză de drept comparat în materie, a se vedea Cătălin-Silviu Săraru, *Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 50 și urm.

<sup>5</sup> Yves Gaudemet, *Droit administratif*, 19<sup>e</sup> édition, L.G.D.J., 2010, p. 293.

<sup>6</sup> Laurent Richer, *Droit des contrats administratifs*, 4<sup>e</sup> édition, L.G.D.J., Paris, 2004, pp. 107 și urm.