

PANDECTELE ROMÂNE

Nr. 2/2002

NOTA II

1. *Nimeni nu poate să aibă drepturi și datorii fără să aibă personalitate*¹⁾. Este un adevăr care nu mai trebuie demonstrat. Totuși, după cum se vede, instanța supremă pare să ignore cu multă nonșalanță o asemenea regulă elementară statuând *in terminis* următoarele: “Calitatea de părți în proces trebuie să corespundă cu calitatea de titular al dreptului și respectiv al obligației ce formează conținutul raportului de drept material dedus judecării.

În cauză, obiectul pricinii l-a constituit anularea hotărârii nr. 67/2000 emisă de Consiliul General al Municipiului București.

Prin urmare, *calitatea procesuală pasivă o are Consiliul General al Municipiului București* care a emis actul a cărui anulare se cere.

Cum municipiul București nu a fost parte la soluționarea în fond a pricinii, nu avea calitatea de a declara recurs.

În principiu în materie civilă hotărârea judecătorească are putere de lucru judecat numai între părțile litigante.

Terții care nu au fost părți în proces nu au dreptul de a face recurs în cauza respectivă, iar recurentul nu face parte din categoria persoanelor pentru care în mod excepțional, i se recunoaște un atare drept” (s.n., – M.N.).

Rezultă, așadar, că instanța supremă a soluționat cauza reținând drept situație premisă faptul că, Consiliul General al Municipiului București (C.G.M.B.) are capacitate procesuală putând figura ca *pârât* în litigiul dedus judecării, fiind subiect de drept administrativ, ceea ce după părerea noastră trebuia în prealabil demonstrat, căci, potrivit art. 4 din Legea nr. 69/1991²⁾, republicată: “(1) Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice. Ele au *deplină capacitate*, posedă un patrimoniu și au inițiativă în tot ceea ce privește administrarea intereselor publice locale, exercitând, în condițiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale stabilite.

2. *Că persoane juridice civile* au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar *că persoane juridice de drept public* sunt proprietare ale bunurilor din domeniul public de interes local, potrivit legii”³⁾ (s.n., – M.N.). Or, recunoscând personalitate juridică doar unităților administrativ-teritoriale Legea nr. 69/1991, prevedea, în același timp, că aceste unități își realizează autonomia administrativă și financiară prin consiliile locale și județene, *ca autorități deliberative*, și prin primari și președinții consiliilor județene, *ca autorități executive* (art. 5 și urm.), de unde și problema necesității stabilirii poziției juridice a acestor autorități atât în raport cu unitatea administrativ teritorială, cât și față de terți,

¹⁾ Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Tipografiile Române Unite, București, 1925, p. 126.

²⁾ Legea nr. 69/1991 a fost publicată în M. Of. nr. 238 din 25 noiembrie 1991, republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996 și abrogată prin noua Lege a administrației publice locale nr. 215/2001, publicată în M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001.

³⁾ Textul art. 4 alin. 2 încumbă ideea că unitățile administrativ teritoriale ar fi entități cu dublă personalitate juridică și titulare a două patrimonii distincte, ceea ce nu numai că este inexact – orice entitate juridică are o personalitate juridică unică și o singură capacitate juridică sau de drept compusă, adevărat, din capacitățile fiecărei ramuri de drept (v. Gh. Beleiu, *Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil*, ed. a VII-a revăzută și adăugată, Ed. Universul Juridic, București, 2001, p. 469-470) –, ci și, principal, inadmisibil, deoarece contravine principiului potrivit căruia o persoană nu poate avea decât un singur patrimoniu.

precum și, strâns legat de aceasta, chestiunea subsecventă a determinării calității procesuale în litigiile de contencios administrativ. În alți termeni, actele administrative făcute de autoritățile administrației publice sunt săvârșite în nume propriu sau, dimpotrivă, sunt făcute în numele și pe seama colectivităților locale?

3. Înainte de a răspunde la această întrebare trebuie să semnalăm faptul că în literatura de specialitate și în jurisprudență s-au formulat deja două puncte de vedere, diametral opuse.

Astfel, într-o opinie⁴⁾, se afirmă că din Legea nr. 69/1991 rezultă că numai unitatea administrativ-teritorială, nu și organele ei de conducere are personalitate juridică, de vreme ce potrivit art. 44 alin. 1 lit. f), primarul exercită drepturile și asigură îndeplinirea obligațiilor ce revin comunei sau orașului în calitate de persoană juridică civilă, iar conform dispozițiilor cuprinse în art. 71 alin. 1 lit. d) președintele consiliului județean exercită atribuțiile care revin județului în calitate de persoană juridică.

Dimpotrivă, într-o altă opinie⁵⁾, autoritățile administrației publice locale pot figura în calitate de pârât în litigiile de contencios administrativ, întrucât chiar dacă nu sunt “persoane juridice civile”, au calitatea de autorități administrative (autorități publice în sensul art. 48 din Constituție) și deci, capacitate de drept administrativ, soluție deopotrivă valabilă și în sistemul noii Legi a administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările ulterioare⁶⁾, care păstrează în linii esențiale în această privință aceeași reglementare cu cea cuprinsă în fosta Lege nr. 69/1991 (cu excepția faptului că unitățile administrativ-teritoriale nu mai sunt calificate “persoane juridice civile”, ci doar “persoane juridice de drept publice”, ceea ce, în opinia noastră, reprezintă, neîndoielnic, un lucru pozitiv).

4. După părerea noastră atât în sistemul Legii nr. 69/1991, cât și în cel al Legii nr. 215/2001, cu modificările ulterioare⁷⁾, comunele, orașele sau județele, după caz, au capacitate juridică deplină, deci și capacitate de drept administrativ, astfel încât *în litigiile de contencios administrativ calitatea procesuală pasivă aparține tot acestora*, iar nicidecum autorităților administrației publice locale care nu sunt decât organele interne ale unității administrativ-teritoriale respective neavând capacitate juridică proprie. Această concluzie se desprinde cu multă claritate, atât din cuprinsul Legii nr. 69/1991, în vigoare

⁴⁾ A se vedea V. Prisăcaru, *notă critică* la dec. nr. 1638/1993 a Secției de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție, în *Contenciosul administrativ român*, Ed. All, București, 1994, p. 349.

⁵⁾ A se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura Nemira, București, 1996, p. 446-447; M. Preda, *Tratat elementar de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 1996, p. 168; Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p. 363; E. Popa, *Noțiunea de autoritate administrativă*, în *Dreptul* nr. 3/1992, p. 34.

⁶⁾ Cu privire la problema calității procesuale pasive în litigiile de contencios administrativ a autorităților administrației publice locale în sistemul Legii nr. 215/2001 a se vedea A. Iorgovan, *Noua Lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ-teritoriale*, în *Dreptul* nr. 9/2001, p. 38-39; *idem.*, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Editura All-Beck, București, 2001, p. 490-491. V. și A. Trăilescu, *Calitatea procesuală în litigiile având ca obiect bunurile domeniului public și privat*, în *Juridica* nr. 9-10/2001, p. 371.

⁷⁾ Asupra problematicei calității și reprezentării procesuale a unităților administrativ-teritoriale, inclusiv a capacității de drept administrativ a acestora în lumina noii legi a administrației publice locale intenționăm să scriem un studiu separat, motiv pentru care discuția noastră va fi aici limitată în principal la prevederile fostei Legi nr. 69/1991, republicată, în vigoare la data pronunțării deciziei instanței supreme care a prilejuit prezenta notă.

la data pronunțării deciziei adnotate, cât și din prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990, precum și cele ale Decretului nr. 31/1954 privitor la persoana fizică și persoana juridică.

Astfel, potrivit *Legii nr. 69/1991*, comunele, orașele și județele sunt *persoane juridice care "au deplină capacitate, posedă un patrimoniu și au inițiativă în tot ceea ce privește administrarea intereselor publice locale, exercitând, în condițiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale stabilite"* (art. 4 alin. 1) (s.n., – M.N.), în timp ce autoritățile administrației publice realizează autonomia locală în aceste unități având "dreptul și capacitatea efectivă (...) de a rezolva și de a gestiona, în nume propriu și sub responsabilitatea lor, o parte importantă a treburilor publice, în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă" (art. 1 alin. 3) (s.n., – M.N.). Consiliile locale și județene funcționează ca *autorități (organe) deliberative*, iar primarii și președinții consiliilor județene, ca *autorități (organe) executive*.

În cazul consiliului local (sau județean) legea prevedea că acesta, ca *organ deliberativ*, are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor date în competența altor autorități publice (art. 20 și 63). De asemenea, se mai prevedea că toți consilierii *răspund solidar* pentru activitatea consiliului local din care fac parte și pe care l-au votat sau, după caz, *în nume propriu*, adică personal, pentru propria activitate desfășurată în exercitarea mandatului (art. 32 și 74).

Cât privește pe primari și președinții consiliilor județene, aceștia sunt șefii administrației publice locale sau județene și răspund în fața consiliului local sau județean de buna funcționare a acesteia. Totodată, aceștia reprezintă comuna, orașul sau, după caz, județul în relațiile cu persoanele fizice sau juridice din țară și din străinătate, precum și în *justiție* (art. 42 și 70).

În exercitarea atribuțiilor proprii, consiliile locale și județene, inclusiv Consiliul General al Municipiului București adoptă *hotărâri* cu caracter individual sau normativ – acte administrative de autoritate care-și produc efectele de la data comunicării sau, după caz, de la data aducerii lor la cunoștința publică (art. 29, 66, 77). Spre deosebire de aceste organe, primarii și președinții consiliilor județene emit *dispoziții* cu caracter normativ sau individual care devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștința publică ori au fost comunicate persoanelor interesate, după caz (art. 48, 72, 77).

Așadar, potrivit *Legii nr. 69/1991*, unitatea administrativ-teritorială are personalitate juridică, în timp ce autoritățile locale sunt organele cu atribuții deliberative ori executive, după caz. Să vedem în continuare dacă Legea nr. 29/1990 conține dispoziții derogatorii recunoscând capacitate de drept administrativ autorităților administrației publice locale, ceea ce ar justifica calitatea lor procesuală în litigiile de contencios administrativ, așa cum susține instanța supremă în decizia pe care o adnotăm.

Astfel, este de observat că Legea nr. 29/1990, cu modificările ulterioare, reglementând contenciosul administrativ român, nu arată *in terminis* ce se înțelege prin noțiunea de "autoritate administrativă" (autoritate publică), însă din ansamblul reglementării și interpretarea sistematică a textelor rezultă implicit, dar neîndoielnic, că *nu este vorba de orice autoritate publică, ci numai de acelea înzestrate cu personalitate juridică*⁸⁾, căci,

⁸⁾ Cu privire la înțelesul sintagmei "autoritate administrativă", respectiv "autoritate publică" în concepția Legii nr. 29/1990 a se vedea de ex.: A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 1996, p. 446-448; V. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român, citat supra*, p. 154-161; *idem*, *Tratat de drept administrativ. Partea generală*, ed. a

numai acestea pot răspunde *proprio nomine* de ilegalitatea actelor administrative și de prejudiciile materiale și morale cauzate prin săvârșirea unui act administrativ ilegal sau, după caz, prin refuzul nejustificat de a se rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege ori chiar la un interes legitim. Într-adevăr, în Legea nr. 29/1990 găsim o serie de dispoziții legale care ne “conduc” la această concluzie și anume:

II-a revăzută și adăugită, Ed. All, București, 1996, p. 318-322; M. Preda, *op. cit.*, p. 168; Rodica Narcisa Petrescu, *op. cit.*, p. 361-365; Al. Negoită, *Legea contenciosului administrativ*, în *Dreptul* nr. 6/1991, p. 8-9; I. Santai, *Condițiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul Legii contenciosului administrativ*, în *Dreptul* nr. 6/1991, p. 17-18; E. Popa, *op. cit.*, p. 31-34. Este însă de observat că sfera noțiunii de “autoritate publică” diferă de la un autor la altul și fără a se face vreo distincție între autoritățile publice investite cu personalitate juridică și cele cărora nu le este recunoscută o astfel de personalitate. Astfel:

- *într-o primă opinie*, noțiunea de “autoritate administrativă” trebuie înțeleasă într-un sens restrâns, ea neputând include organizațiile, asociațiile, societățile etc. cu caracter nestatal, deoarece nu au calitatea de autorități administrative (publice), chiar dacă pot emite în mod unilateral acte juridice asimilate actelor administrative (I. Santai, *op. cit.*, p. 17);

- *într-o altă opinie*, calitatea de pârât în litigiile de contencios administrativ o poate avea orice “autoritate administrativă”, respectiv orice serviciu public administrativ în care intră organele administrației publice, instituțiile publice și regiile autonome de interes public (V. Prisăcaru, *op. cit.*, 1996, p. 318);

- *într-o a treia părere*, în noțiunea de autoritate administrativă ar intra “autoritățile administrației publice centrale și locale, instituțiile publice și regiile autonome de interes public și oricare alt serviciu public administrativ creat pentru a satisface interesele generale ale societății” (M. Preda, *loc. cit.*); același autor afirmă însă explicit în altă parte, că “primarul nu deține și exercită drepturile și obligațiile, atribuțiile în nume propriu, ci în numele colectivității care l-a ales și al statului care l-a abilitat și i-a recunoscut aceste drepturi și obligații ca fiind de interes public, atât pentru colectivitatea respectivă, cât și pentru stat” (*ibidem*, p. 521), pentru ca numai la câteva pagini mai jos să vorbească de primar ca „subiect de drept administrativ, precum și ca reprezentant al persoanei juridice civile a unității administrativ-teritoriale” (*ibidem*, p. 532), ceea ce ne scutește de orice comentariu;

- în sfârșit, *într-o a patra opinie* (Al. Negoită, *op. cit.*, p. 8; A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 1996, p. 446-447; Rodica Narcisa Petrescu, *op. cit.*, p. 363) sfera noțiunii de “autoritate administrativă (publică)” este mult mai largă, noțiunea “autoritate a administrației publice” urmând a include 3 mari categorii de autorități: 1) *organe ale administrației de stat* (Președintele României, Guvern, ministere, prefecturi etc.) și structuri subordonate acestora; 2) *organe ale autonomiei locale* (Consiliul județean, Consiliul local, Primar și structuri subordonate acestora); 3) *organisme neguvernamentale* (barouri, asociații, societăți, institute, academii, universități etc.), autorizate prin lege sau de un organ guvernamental în baza legii, să presteze servicii publice, în regim de putere publică (stabilimente de utilitate publică) – A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 446-447; acest din urmă autor afirmă însă în altă parte, respectiv în volumul al doilea al lucrării că, în ce privește autoritățile administrației publice locale, din prevederile art. 4 alin. 2 al Legii nr. 69/1991 rezultă “calitatea **consiliului local** și de organ al **persoanei juridice de drept privat**, încheind actele specifice circuitului civil, respectiv calitatea sa de **organ al persoanei juridice de drept public**, în virtutatea căreia emite nu numai acte unilaterale, dar poate încheia și **contracte administrative**”. (*idem*, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ed. Nemira, București, 1996, p. 573); “calitatea de organ al persoanei juridice (de drept privat sau de drept public) pentru comună sau oraș (municipiu) o are și *primarul*, care este înțeles de către Constituție, cum s-a văzut, la fel ca și “consiliul local”: o autoritate administrativă locală, “care rezolvă treburile publice din comune și orașe”. Este adevărat că Legea administrației publice locale precizează că **primarul** este o **autoritate executivă**, în comparație cu organul colegial (consiliul), care este o *autoritate deliberativă*, dar acest “executiv” înseamnă adoptare de **acte administrative**, ordonare de credite, stabilire de sancțiuni contravenționale, încheiere de contracte civile, comerțurile sau administrative, (...)” (*ibidem*, p. 573, nota 90). După părerea noastră calificarea consiliului local și a primarului drept **organe ale persoanei juridice de drept public** care este comuna sau orașul, după caz, este pe deplin corectă, o atare calificare excluzând însă *eo ipso* calitatea de **pârât** a acestor organe în litigiile de contencios administrativ, calitate care revine și în aceste cazuri, cum vom vedea, tot unității administrativ-teritoriale.

- art. 1: "Orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată în drepturile sale, recunoscute de lege printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei *autorități publice*⁹⁾ de a-i rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, se poate adresa instanței judecătorești, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului, precum și *repararea pagubei ce i-a fost cauzată*."

Se consideră refuz nejustificat de rezolvare a cererii referitoare la un drept recunoscut de lege și faptul de a nu răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu se prevede un alt termen." (s.n., – M.N.);

- art. 10 alin. 1 (modificat prin Legea nr. 59/1993): "La primirea acțiunii, instanța va dispune *citarea părților* și va putea cere *autorității* al cărei act este atacat să-i comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație ce a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei". (s.n., – M.N.);

- art. 11: "Instanța, soluționând acțiunea, poate, după caz, să anuleze, în total sau în parte, actul administrativ, să oblige *autoritatea publică* să emită un act administrativ ori să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris (...).

În cazul admiterii cererii, instanța va hotărî și asupra daunelor materiale și morale cerute." (s.n., – M.N.);

- art. 13: "Acțiunile în justiție, prevăzute în prezenta lege, vor putea fi formulate și personal împotriva *funcționarului autorității pârâte*, care a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere. În cazul în care acțiunea se admite, *persoana respectivă va fi obligată* la plata daunelor, *solidar cu autoritatea publică*."

Persoana acționată astfel în justiție poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic de la care a primit ordin scris să semneze actul, a cărui legalitate – totală sau parțială – este supusă judecății." (s.n., – M.N.).

- art. 16 (modificat prin Legea nr. 59/1993): "Dacă în urma admiterii acțiunii, *autoritatea publică* este obligată să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un certificat, o adeverință sau orice alt înscris, executarea hotărârii irevocabile se va face în termenul prevăzut în cuprinsul ei, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii."

În cazul în care termenul nu este respectat se va aplica conducătorului autorității publice, sancțiunea prevăzută de art. 10 alin. 3 (o amendă n.n.), iar *reclamantului i se vor acorda daune pentru întârziere* (...).

Conducătorul autorității publice se poate îndrepta cu acțiune împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii, potrivit dreptului comun (art. 998-999 C. civ., – n.n.)" (s.n., – M.N.).

Prevederile Legii nr. 69/1991 și cele ale Legii nr. 29/1990 se corelează perfect cu dispozițiile art. 35 și 36 din *Decretul nr. 31/1954 privitor la persoanele fizice și persoanele juridice*, care prevăd următoarele:

⁹⁾ În textul oficial figura expresia "autoritate administrativă". Prin dec. nr. 97/1997 (publicată în M. Of. nr. 210 din 27 august 1997) și *C.D.H. 1997*, p. 460-463, Curtea Constituțională admitând excepția de neconstituționalitate a cuprinsului art. 1 din Legea nr. 29/1990 în partea care prevede "autoritățile administrative" a constatat că "art. 1 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 este abrogat în ce privește referirea la *autorități administrative*, urmând să-și găsească aplicarea directă prevederile art. 8 alin. (1) din Constituție care se referă la *autoritate publică*". Pentru unele rezerve față de această soluție v. totuși V. Prisăcaru, *Actele și faptele de drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 56.

- art. 35: "*Persoana juridică își exercită drepturile și își îndeplinește obligațiile prin organele sale.*"

Actele juridice făcute de organele persoanei juridice în limitele puterilor ce le-au fost conferite, sunt actele persoanei juridice însăși.

Faptele licite sau ilicite săvârșite de organele sale obligă însăși persoana juridică, dacă au fost îndeplinite cu prilejul exercitării lor.

Faptele ilicite atrag și răspunderea personală a celui ce le-a săvârșit, atât față de persoana juridică, cât și față de cel de-al treilea." (s.n., – M.N.);

- art. 36: "Raporturile dintre persoana juridică și cei care alcătuiesc organele sale sunt supuse, prin asemănare, regulilor mandatului, dacă nu s-a prevăzut altfel prin lege, actul de înființare ori statut."

5. Am reprodus *in extenso* principalele dispoziții legale care interesează administrația publică locală și județeană pentru a ilustra și justifica locul și rolul autorităților publice locale în cadrul unităților administrativ-teritoriale, respectiv, faptul că aceste organe lucrează și acționează în numele și interesul colectivităților locale, pe care le reprezintă, ceea ce face ca toate actele și faptele licite sau ilicite săvârșite în limitele sau cu prilejul exercitării funcțiilor încredințate sunt, indiferent de natura lor, actele și faptele comunei, orașului sau județului însuși, după caz¹⁰⁾.

Pe cale de consecință, autoritățile administrației publice locale nu au și nici nu pot să aibă personalitate juridică proprie, publică sau privată, deplină sau restrânsă, câtă vreme Legea nr. 69/1991, republicată (și, de altfel, nici Legea nr. 215/2001) nu le-a conferit această calitate și nici nu le-a recunoscut-o implicit, deoarece nu le-a înzestrat cu un patrimoniu propriu, distinct de acela al unităților administrativ-teritoriale. Într-adevăr, calitatea de subiect de drept implică drept premisă esențială *existența unui patrimoniu propriu* care să permită unui individ sau unei colectivități capacitatea, respectiv aptitudinea sau facultatea de a avea drepturi și obligații proprii. *Independența patrimonială* este criteriul decisiv în caracterizarea unei entități individuale sau colective ca subiect de drept, adică purtător de drepturi și obligații proprii.

În opinia potrivit căreia consiliile locale și cele județene ar avea calitatea de subiect de drept, putând sta în nume propriu în litigiile de contencios administrativ se confundă capacitatea juridică, în speță, capacitatea administrativă, a unității administrativ-teritoriale cu competența stabilită prin lege în sarcina acestor organe. Într-adevăr, așa cum s-a arătat în literatura de specialitate¹¹⁾, capacitatea administrației desemnează *posibilitatea de a participa ca subiect independent în raporturi de drept administrativ*, pe când competența este "categoria care desemnează ansamblul atribuțiilor unui organ

¹⁰⁾ În sensul că autoritățile locale sunt *organe* ale persoanei juridice v. și V. Prisăcaru, *notă critică* la dec. nr. 1638/1993 a Secției de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție, *loc. cit. supra*, p. 349; A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, 1996, p. 573, text și nota 90 (cu mențiunea că acest din urmă autor include consiliile locale și județene împreună cu primarii și președinții consiliilor județene în categoria autorităților publice la care se referă art. 1 din Legea nr. 29/1990, ceea ce ni se pare însă discutabil (cf. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 1996, p. 446). V. și E. Popa, *op. cit.*, p. 34 (în contextul Legii nr. 29/1990, termenul de "autoritate administrativă" poate să desemneze fie noțiunea de autoritate administrativă autonomă cu personalitate juridică, fie pe aceea de organ administrativ, cu sau fără personalitate juridică).

¹¹⁾ A se vedea I. Iovănaș, *Drept administrativ*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 35; *idem*, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 120-121.

administrativ, compartiment sau funcționar, și limitele exercitării lor¹²⁾, cele două noțiuni nefiind, așadar, identice și nici echivalente¹³⁾. Prin urmare, întrucât autoritățile administrației publice locale nu acționează în nume propriu, ci își exercită atribuțiile și lucrează în numele și pe seama colectivităților locale pe care le reprezintă, ele nu au capacitate administrativă distinctă de cea a comunei, orașului sau județului în care funcționează. Or, neavând capacitate juridică, actele consiliilor locale (ca și cele ale primarilor¹⁴⁾) făcute în limitele competențelor conferite prin lege, sunt actele persoanei juridice însăși și atrag răspunderea directă (*nu* indirectă) a unității administrativ-teritoriale respective.

Aceasta înseamnă că și în litigiile de contencios administrativ, calitatea procesuală pasivă aparține tot comunei, orașului sau județului, după caz, reclamantul putând chema personal în judecată și pe primar (sau președintele consiliului județean) ori pe consilierii care au votat hotărârea atacată, dacă solicită și obligarea acestora în solidar cu unitatea administrativ-teritorială pentru prejudiciul cauzat (art. 13 din Legea nr. 29/1990; art. 32, 42, 70 și 74 din Legea nr. 69/1991, republicată¹⁵⁾; art. 35 alin. 4 din Decretul nr. 31/1954; art. 998-999 C. civ.). Desigur, și în aceste litigii unitatea administrativ-teritorială va sta în proces prin primar sau președintele consiliului județean (art. 42 și 70 din Legea nr. 69/1991, republicată¹⁶⁾), cu excepția cazului în care ar exista un conflict de interese (de ex., atunci când primarul ar ataca o hotărâre a consiliului local) când unitatea va sta în proces printr-un *curator special* numit de instanță, la cerere sau din oficiu (art. 44 C. pr. civ.)¹⁷⁾. Dar acest din urmă aspect *nu este o chestiune de capacitate (și calitate) procesuală*, ci, *doar una de reprezentare*, ceea ce este cu totul altceva.

6. Revenind la cazul din speță, este de observat că, în cauză, obiectul pricinii l-a constituit anularea hotărârii nr. 67/2000 emisă de Consiliul General al Municipiului București prin care s-au aprobat "unele planuri urbanistice de detaliu pentru construcții definitive pe teren proprietate publică în domeniul privat" pe motiv că "actul administrativ contestat este nelegal în sensul terminologiei folosite, precum și pentru că nu au fost precizate motivele pentru care terenul în suprafață de 378 mp situat în str. T. nr. 50, s. 4 este scos la licitație publică în vederea executării unei construcții de locuințe".

¹²⁾ I. Iovănaș, *op. cit.*, 1997, p. 36. Potrivit aceluiași autor atribuția este "investirea legală cu anumite prerogative" (*ibidem*).

¹³⁾ *Contra*, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2001, p. 272-277; *idem*, *op. cit.*, vol. II, 1996, p. 361-367 (în esență, după acest autor noțiunile de "capacitate administrativă" și "competență" ar fi echivalente având ca titular acele structuri administrative externe care au calitatea de *persoane morale de drept public* sau, pur și simplu, *persoane administrative*).

¹⁴⁾ Desigur, primarul poate avea și atribuții ce implică exercițiul autorității de stat acționând ca *reprezentant* al acestuia (v. de ex. art. 43 din fosta Lege nr. 69/1991, republicată sau art. 69 din Legea nr. 215/2001) pentru identitate de rațiune trebuie să admitem că și în aceste cazuri actele făcute de primar în limitele funcțiilor încredințate sunt actele statului însuși, fiind deci valabile și opozabile direct acestuia din urmă.

¹⁵⁾ Pentru cadrul legislativ actual v. art. 53, 66 alin. 2, art. 95 alin. 1, art. 96, 97 alin. 1, art. 110 și 115 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările ulterioare.

¹⁶⁾ Pentru cadrul legislativ actual v. art. 67 alin. 1 și art. 114 alin. 1 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările ulterioare.

¹⁷⁾ Potrivit art. 44 alin. 1 și 3 C. pr. civ. va putea numi un curator special în caz de conflict de interese între reprezentant și cel reprezentat sau când o persoană juridică, chemată să stea în judecată, nu are reprezentant legal" (alin. 1); numirea acestor curatori se va face de instanța competentă să hotărască asupra cererii de chemare în judecată (alin. 3).

Rezultă, indubitabil, după părerea noastră, că actul administrativ atacat de prefect avea drept obiect regimul juridic al unui bun aparținând unității administrativ-teritoriale, ceea ce înseamnă că autoritatea emitentă nu a acționat în nume propriu, ci, dimpotrivă, în calitate de *organ* al municipiului, adică de *reprezentant* al acestuia. Din această perspectivă, făcând abstracție de faptul că C.G.M.B. nu are nici o personalitate juridică, cum am încercat să arătăm anterior, este discutabilă statuarea instanței supreme în sensul că municipiul București ar fi o persoană străină de raportul de drept material dedus judecății. Se face o confuzie regretabilă între *calitatea juridică de reprezentant* (persoana juridică își exercită drepturile și își îndeplinește obligațiile prin organele ei) și *calitatea procesuală (legitimatio ad causam)* a celui reprezentat¹⁸⁾. În realitate, în speță, dacă s-ar fi verificat cu mai multă atenție modul de stabilire a cadrului procesual, s-ar fi putut observa că *parte* în calitate de pârât trebuia să figureze municipiul București, care trebuia reprezentat de Primarul General (art. 42 din Legea nr. 69/1991, republicată), iar nicidecum C.G.M.B., entitate lipsită nu numai de calitate procesuală, ci și de capacitate procesuală.

Este de observat că autorul notei precedente, fiind formal de acord cu soluția instanței supreme de respingere ca inadmisibil a recursului formulat de municipiul București prin Primarul General al Capitalei, deoarece a fost declarat de o “persoană lipsită de calitate procesuală și care “nu a fost parte la soluționarea în fond a pricinii” – soluție care din punct de vedere strict juridic ar putea fi considerată corectă, de vreme ce acțiunea prefectului Capitalei a fost îndreptată (desigur, eronat) împotriva C.G.M.B., iar nu contra municipiului¹⁹⁾ –, împărtășește însă și motivarea instanței de recurs privind calitatea procesuală pasivă a C.G.M.B., pe considerentul că “pricina dedusă judecății are ca obiect anularea unei hotărâri a C.G.M.B. prin care s-au aprobat planuri urbanistice de detaliu pentru construcții definitive pe teren proprietate publică” și că “calitatea de *părți* în primă instanță au avut Prefectul Municipiului București și C.G.M.B.” (s.n., – M.N.). Or,

¹⁸⁾Pentru un caz de speță în care s-a ivit necesitatea delimitării noțiunii de calitate procesuală față de calitatea de reprezentant procesual (art. 112 pct. 2 C. pr. civ.), v. P. Perju, *Sinteză teoretică a jurisprudenței din 1994 a instanțelor judecătorești din circumscripția Curții de Apel Suceava în materiile dreptului comercial, al muncii și al celui procesual-civil*, în Dreptul nr. 8/1995, p. 79-80.

¹⁹⁾Semnălm însă că într-o altă speță, relativ asemănătoare, Secția civilă a Curții Supreme de Justiție, a admis recursul împotriva dec. nr. 395/2000 a Curții de Apel București, secția a III-a civilă, prin care aceasta din urmă respinsese ca *inadmisibil* apelul declarat de primarul general, în numele Municipiului București, deoarece acesta nu a figurat în proces, calitatea de pârât având-o C.G.M.B., și a statuat următoarele: “Din cuprinsul art. 12 alin. 5 din Legea nr. 213/1998, rezultă că, în litigiile referitoare la dreptul de proprietate, Municipiul București, ca unitate administrativ-teritorială, este reprezentată de Consiliul General al Municipiului București, care dă mandat serios, în fiecare caz în parte, primarului general.

Textul distinge între calitatea procesuală a Municipiului București, ca parte în proces, și calitatea Consiliului General, respectiv a primarului, de reprezentant al municipiului.

Cum, în prima instanță, Municipiul București a fost reprezentat de Consiliul General al Municipiului București, prin consilierul său juridic ca reprezentant convențional, iar apelul a fost exercitat de Municipiul București, prin primarul general, ca reprezentant desemnat conform art. 12 alin. 5 din Legea nr. 213/1998, rezultă că *instanța de apel*, respingând apelul ca inadmisibil, a *confundat calitatea procesuală de parte cu aceea de reprezentant al părții*. Primarul general a exercitat apelul comandatar, fără a pune în discuție, prin aceasta, calitatea procesuală a pârâtului, ca parte în proces”. (Decizia nr. 2828 din 1 iunie 2001, nepublicată) (s.n., – M.N.). Iată o nouă optică de analiză a raporturilor dintre persoana juridică și organele sale la nivelul unei unități administrativ-teritoriale care provine de la o altă secție a Curții Supreme de Justiție, ceea ce vădește practica neunitară existentă și la asemenea nivel.

în realitate, cum am arătat mai sus, nu C.G.M.B. avea calitate procesuală pasivă, ci, dimpotrivă, Municipiul București care avea în proprietate publică sau privată (aspect rămas neelucidat) terenul în litigiu.

De aceea, în ce ne privește, dacă din punct de vedere strict procedural hotărârea instanței de recurs ar putea fi considerată corectă, din punctul de vedere al calității procesuale pasive a C.G.M.B. în litigiul dedus judecătii, atât hotărârea instanței de fond, cât și motivarea instanței de recurs sunt însă *nelegale și netemeinice*, căci, prima instanță trebuia să respingă acțiunea pentru lipsa calității procesuale pasive a C.G.M.B. în timp ce instanța supremă trebuia să se limiteze numai la statuarea faptului că recursul este inadmisibil, deoarece a fost formulat de o persoană care nu a figurat ca parte în cadrul judecătii de fond. Cu toate acestea, instanța de recurs nu s-a oprit aici, ci s-a legat și de problema stabilirii calității procesuale pasive în litigiul dedus judecătii pe baza faptului că obiectul pricinii l-a constituit anularea hotărârii nr. 67/2000 a C.G.M.B. iar nu vreun act al municipiului București. Or, o asemenea abordare este eronată, întrucât hotărârea atacată fiind emisă de un organ al persoanei juridice este *ipso juris* actul persoanei juridice înseși, adică, în speță, al municipiului București (art. 35 alin. 2 din D. nr. 31/1954). De altfel, acest aspect este sesizat și de autorul notei precedente, fără a trage însă și concluziile care se impun sub aspectul chestiunii de fond, și anume lipsa calității procesuale pasive a C.G.M.B. în acest litigiu. Într-adevăr, în nota precedentă se face și următoarea remarcă, în esență corectă: “Faptul că primarul și consiliile locale sunt autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe astfel încât, practic, *hotărârea consiliului produce efecte asupra unității administrativ-teritoriale*, nu este un argument pentru a recunoaște municipiului *direct* în căile de atac.” (s.n., – M.N.).

În concluzie, după părerea noastră, având în vedere dispozițiile legale incidente, precum și considerentele mai sus făcute, socotim că, atât hotărârea instanței de fond, cât și, parțial, hotărârea instanței de recurs sunt nelegale și netemeinice, deoarece au fost pronunțate fără a se observa faptul că acțiunea în anulare a fost greșit introdusă, calitatea de pârât ar fi trebuit să aparțină nu C.G.M.B., ci direct Municipiului București, reprezentat de Primarul General²⁰⁾, conform regulii generale cuprinse în art. 42 din Legea nr. 69/1991, republicată, în prezent abrogată, dar în vigoare la data soluționării cauzei.

Lector univ. MARIAN NICOLAE
Facultatea de Drept. Universitatea din București

²⁰⁾ Menționăm că în prezent nu este exclusă nici soluția ca unitatea administrativ-teritorială să fie reprezentată de însăși autoritatea deliberativă (consiliul local sau județean, inclusiv C.G.M.B.) în măsura în care actul atacat ar fi adoptat chiar de către aceasta, în limitele atribuțiilor conferite de lege. Avem în vedere prevederile art. 58 al O.G. nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale (publicată în M. Of. nr. 90 din 20 februarie 2002) potrivit cărora:

“(1) Dacă nu este posibilă angajarea în aparatul permanent de lucru a unui specialist cu pregătire juridică, consiliul local poate hotărî ca apărarea intereselor sale în fața instanțelor de judecată să se facă de un apărător ales, cheltuielile urmând să fie suportate din bugetul local.

(2) În situațiile prevăzute la alin. (1) împuternicirea se semnează de președintele de ședință.”