

CUPRINS

ACTE NORMATIVE NOI

ȘERBAN BELIGRĂDEANU: <i>Observații critice referitoare la decizia nr. 322/2001 a Curții Constituționale și discuții în legătură cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2002 privind modificarea și completarea Legii nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească</i>	3
ION ANGHEL, IULIAN POENARU: <i>Considerațiuni asupra Legii nr. 704/2001 privind asistența judiciară internațională în materie penală</i>	15

STUDII – DISCUȚII – COMENTARII

PAVEL PERJU: <i>Buna-credință statornicită prin art. 46 alin. 2 din Legea nr. 10/2001</i>	24
MARIAN NICOLAE: <i>Considerații asupra calității de subiect de drept civil a unităților administrativ-teritoriale</i>	26
FLORIN SCRIECIU: <i>Unele considerații în legătură cu incidența dispozițiilor art. 8 din Legea nr. 10/2001 asupra terenurilor al căror regim juridic este reglementat prin Legea nr. 18/1991, republicată, și prin Legea nr. 1/2000</i>	50
VASILE PĂTULEA: <i>Riscul contractului în operațiunile de leasing</i>	69
CRENGUȚA LEAUA: <i>Unele considerații asupra procedurii de soluționare a cererii de recuzare</i>	73
CRISTIN-NICOLAE POPA: <i>Calea de atac privind sentințele pronunțate de judecătorie în plângerile împotriva hotărârilor comisiei județene pentru stabilirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor</i>	101
I. COSTEL GÎLCĂ; II. CORNELIU-LIVIU POPESCU: <i>Plata contribuției de asigurări sociale în situația cumulului de funcții, în lumina Legii nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale</i>	105
VASILE AVRAM: <i>Diversitatea nefirească a legislației actuale privitoare la suspendarea din funcție a salariaților și funcționarilor publici care au săvârșit o infracțiune</i>	113
OVIDIU PREDESCU: <i>Din nou despre măsura de siguranță privind interdicția de a reveni la locuința familiei pe o perioadă determinată</i>	117

CONSIDERAȚII ASUPRA CALITĂȚII DE SUBIECT DE DREPT CIVIL A UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

MARIAN NICOLAE

Lector univ. – Facultatea de Drept,
Universitatea din București

1. *Considerații generale.* a) *Precizări prealabile.* Constituția României din 8 decembrie 1991 a consacrat principiile autonomiei locale și a descentralizării serviciilor publice drept coordonate fundamentale ale organizării administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale (art. 119)¹. În acord cu principiile constituționale, precum și cu prevederile Cartei europene a autonomiei locale², s-a reglementat prin lege organică regimul general al autonomiei locale, precum și organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, inițial prin Legea nr. 69/1991, republicată în 1996, cu modificările ulterioare³, iar în prezent prin Legea nr. 215/2001, cu modificările ulterioare⁴. Potrivit noii legi (art. 3 alin. 1) prin *autonomie locală* se înțelege „dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii” (s.n. – M.N.). Cât privește noțiunea de *colectivitate locală*, ea desemnează totalitatea locuitorilor din fiecare unitate administrativ-teritorială – comună, oraș sau județ, după caz. Comunele, orașele și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală prin consiliile locale și județene, ca *autorități deliberative*, respectiv, prin primarii și președinții consiliilor județene, ca *autorități executive*, alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

¹ Pe larg cu privire la aceste principii a se vedea: T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Editura Lumina Lex, București, 1998, p. 335–347; E. Popa, *Autonomia locală în România*, Editura All Beck, București, 1999, *passim*; A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Editura All Beck, București, 2001, p. 441–457.

² Ratificată de România prin Legea nr. 199/1997, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

³ A se vedea „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 79 din 18 aprilie 1996.

⁴ Publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 204 din 23 aprilie 2001, Legea nr. 215/2001 a fost ulterior modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 74/2001, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 271 din 25 mai 2001, aprobată și modificată prin Legea nr. 738/2001, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 802 din 14 decembrie 2001.

Pentru o prezentare de ansamblu a acestui act normativ a se vedea D.-C. Dragoș, *Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale*, în „Dreptul” nr. 10/2001, p. 3–31.

Autonomia locală are caracter *administrativ și financiar*, respectiv privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile autorităților locale (aspectul administrativ), precum și gestionarea resurselor (aspectul financiar) care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului sau județului, după caz. În acest scop, comunele, orașele și județele sunt declarate *persoane juridice de drept public*, având un patrimoniu public și capacitate juridică deplină (art. 19).

Rezultă, așadar, că *personalitatea juridică aparține numai unităților administrativ-teritoriale*, în timp ce consiliile locale sau județene, precum și primarii sau, după caz, președinții consiliilor județene funcționează ca autorități ale administrației publice locale și rezolvă treburile publice din comune, orașe și județe în condițiile legii (art. 21 și 22). Deci, aceste autorități sunt *organele persoanei juridice*, structurile deliberative și executive prin care comuna, orașul sau județul participă *proprio nomine* la raporturile juridice de drept public sau privat, după caz, ca titular de drepturi și obligații proprii. Prin urmare, actele și faptele juridice, de drept public sau privat, săvârșite de autoritățile locale și județene în numele și pe seama unităților administrativ-teritoriale sunt acte și faptele comunei, orașului sau județului însuși, dacă au fost făcute în limitele sau, cel puțin, cu prilejul exercitării funcțiilor încredințate.

Această concluzie este foarte importantă, deoarece, uneori, în doctrina și practica judiciară, personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale – calitatea acestora de *subiect de drept* în general, exprimată în *capacitatea juridică (de drept)*, adică aptitudinea, facultatea de a avea drepturi și obligații – este redusă la calitatea de persoană juridică civilă” (subiect de drept civil), pe de o parte, și la cea de „persoană juridică (morală) de drept public” (ori „persoană administrativă”), în înțelesul de subiect de drept public (administrativ), pe de altă parte. În realitate, unitățile administrativ-teritoriale au calitatea de subiect de drept și în alte raporturi juridice reglementate prin norme juridice care aparțin altor ramuri de drept. De exemplu, este indiscutabil că aceste unități sunt subiect de drept constituțional, de drept fiscal, de dreptul muncii, de drept comercial, procesual etc. Or, în măsura în care legea recunoaște o anumită capacitate de drept, înseamnă că, în aceeași măsură, comunele, orașele și județele au și calitatea de a dobândi sau, după caz, de a-și asuma drepturi și obligații care intră în conținutul acelei capacități specifice (de ramură)⁵.

Precizăm că în studiul de față atenția noastră va fi îndreptată în principal asupra calității de *persoană juridică*, adică de subiect de drept civil a unităților

⁵ Cu privire la vocația și corelația *capacității civile* (capacitate de ramură) cu *capacitatea juridică (sau de drept)* și cu *alte capacități de ramură* a se vedea: Gh. Beleiu, *Drept civil. Persoanele*, Tipografia Universității București, 1982, p. 43–48; *idem*, *Drept civil. Persoanele*, Tipografia Universității București, 1987, p. 31–35; *idem*, *Capacitatea juridică și capacitatea civilă în dreptul român*, în „Studii de drept românesc” nr. 2/1990, p. 163–166; *idem*, *Capacitatea juridică a societăților comerciale*, în „Revista de drept comercial” nr. 1/1991, p. 35–46.

administrativ-teritoriale, fără a omite a face scurte considerații ori simple referințe la capacitatea de drept public, în special de drept administrativ a acestor entități juridice, în măsura în care aceste explicații și referințe ar fi necesare sau, cel puțin, utile, întrucât, deși capacitatea civilă sau administrativă sunt capacități juridice distincte, ele privesc una și aceeași entitate politico-teritorială înzestrată cu o *personalitate juridică unică*⁶. Dar, deși unică, întrucât privește aceeași entitate juridică, *ea trăiește prin capacitățile de drept specifice (de ramură) care-i dau sens și substanță*⁷.

În al doilea rând, este de observat că în doctrină, ca și în jurisprudență, se discută asupra personalității juridice civile (dar și administrative) a consiliilor locale și județene, adică a chestiunii dacă aceste entități (organisme) colegiale au sau nu și o capacitate juridică proprie, distinctă de aceea a colectivităților pe care le reprezintă și pe seama cărora acționează, capacitate care să le permită să participe *proprio nomine* la raporturile juridice civile (administrative etc.) în calitate de titular de drepturi și obligații și angajând, prin aceasta, propria răspundere juridică. Este motivul pentru care în studiul de față vom analiza și această problemă, inclusiv chestiunea naturii juridice a *primăriilor*, calificate și ele, uneori (mai ales în doctrina de drept civil) drept persoane juridice alături de unitățile administrativ-teritoriale și consiliile locale și județene⁸.

⁶ Referindu-se la problema dacă *statul* (implicit, și subdiviziunile lui politico-teritoriale) are sau nu o singură personalitate, după cum apare ca subiect de drept public sau de drept civil, P. Negulescu observa pe bună dreptate: „Statul are personalitate, dar face două feluri de acte juridice: printr-unele își manifestează puterea suverană dând ordine, printr-altele se preocupă de gestiunea patrimoniului (...).”

Dacă se admite astăzi că Statul poate să fie citat pentru actele administrative ilegale, sau pentru legile neconstituționale, adică pentru actele de putere publică, aceasta înseamnă că el este titular de asemenea drepturi și supus la obligațiuni, ceea ce înseamnă că are personalitate. Dar responsabilitatea statului decurgând din acte de putere publică pe ce s-ar baza, dacă statul nu ar fi titularul acestor drepturi (...).

După cum nu se poate zice că particularul, individul are 2 personalități, pentru că are și drepturi de familie și drepturi patrimoniale, tot asemenea și Statul nu poate avea 2 personalități pentru că are drepturi de comandament și drepturi patrimoniale.

În rezumat deci, toate actele făcute de Stat, fie acte de putere publică, fie acte de gestiune, se referă la *personalitatea unică, una și singură a Statului*. (P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Tipografiile Române Unite, București, 1925, p. 134–136); a se vedea, în același sens, și A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., București, 1929, p. 187 și urm.

⁷ A se vedea, în acest sens, Gh. Beleiu, *Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil*, ed. a VII-a revăzută și adăugită de M. Nicolae și P. Trușcă, Editura Universul Juridic, București, 2001, p. 469 (în continuare: Gh. Beleiu, *op. cit.*).

⁸ A se vedea, de exemplu: Gh. Beleiu, *op. cit.*, p. 429; *idem*. *Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil*, ed. a IV-a, Editura Șansa, București, 1995, p. 349, precum și *infra*, nota 40.

b) *Terminologie*. Nu putem însă trece la analiza și discutarea chestiunilor enunțate fără a lămuri, în prealabil, înțelesul unor termeni pe care îi vom folosi frecvent, dat fiind faptul că, în mare măsură (dacă nu chiar în chip esențial), controversele care se manifestă astăzi în doctrină și jurisprudență în legătură cu problematica personalității juridice a statului și unităților administrativ-teritoriale se datorește utilizării diferite a noțiunii de „personalitate juridică”, „persoană juridică de drept privat” și, respectiv, de „persoană juridică de drept public”. Într-adevăr, la o analiză atentă și exigentă a tezelor aflate în discuție – teza personalității juridice unice și teza dublei personalități (civile și de drept public) a statului și unităților administrativ-teritoriale (inclusiv a autorităților deliberative ale administrației publice locale) – rezultă că, la mijloc, este vorba, practic, mai degrabă de o *neînțelegere ori de o dispută terminologică*⁹ decât una reală, propriu-zisă.

Astfel, este de observat că în prezent nici un autor serios de drept civil nu neagă calitatea de subiect de drept public (constituțional, administrativ, fiscal etc.) a statului ori unităților sale administrativ-teritoriale, ci doar contestă indicarea sau desemnarea acestei calități prin sintagma „persoană juridică” ori prin expresia circumstanțiată „persoană juridică de drept public”, câtă vreme pentru indicarea calității de subiect de drept civil se rezervă sintagma pe cât de bizară pe atât de tautologică de „persoană juridică civilă”. Or, în dreptul civil expresia „persoană juridică”, consacrată de legislație, folosită consecvent de doctrină și aplicată în general corect de jurisprudență, desemnează pur și simplu calitatea de „subiect de drept civil” al unei entități colective, în timp ce sintagmele „persoană juridică de drept privat” și, respectiv, „persoană juridică de drept public” au și trebuie să aibă același înțeles, de „subiect (colectiv) de drept civil”, atribuțiile „drept privat” sau „drept public” care le însoțesc fiind menite să sugereze domeniul dreptului de care aparțin¹⁰ sau, mai exact, regimul juridic care cîrmuiește statutul lor organic¹¹: *persoanele juridice de drept privat* sunt guvernate de regimul juridic de drept comun (civil, îndeosebi, dar și comercial, cooperatist etc., după caz), în timp ce *persoanele juridice de drept public* sunt guvernate de un regim juridic special, derogator de la dreptul comun (alcătuit cu preponderență din norme de drept internațional public, drept constituțional, drept admi-

⁹ Facem abstracție, pentru un moment, de chestiunea de fond a personalității civile (și de drept administrativ) a consiliilor locale și celor județene, care depinde, în primul rând, de întrunirea elementelor constitutive ce caracterizează orice persoană juridică (subiect de drept civil) – organizare de sine stătătoare, patrimoniu propriu și scop propriu –, iar în al doilea rând, de existența capacității administrative, adică a aptitudinii de a participa la raporturile de drept administrativ în nume propriu (ca subiect de drept administrativ).

¹⁰ A se vedea, de exemplu, E. Lupan, *Drept civil. Persoana juridică*, Editura Lumina Lex, București, 2000, p. 38 și urm.

¹¹ A se vedea, de exemplu: Gh. Beleiu, *op. cit.*, p. 1995, p. 375; *idem*, *op. cit.*, p. 433; G. Boroi, *Drept civil. Partea generală. Persoanele*, Editura All Beck, București, 2001, p. 388.

nistrativ etc.), deoarece pentru aceste entități juridice calitatea de subiect de drept public prevalează celei de subiect de drept civil, dat fiind sarcinile și funcțiile cu totul diferite pe care trebuie să le deservească¹².

Dimpotrivă, în doctrina de drept public și, uneori, în jurisprudență, expresia „persoană juridică de drept privat” este întrebuințată în sensul de „subiect colectiv de drept civil”, iar cea de „persoană juridică de drept public”, este folosită numai în înțelesul de „subiect de drept public”, procedeu care la rigoare ni se pare nu numai *illogic*, fiind vorba – în traducere literară – fie de o formulă redundantă („persoană juridică de drept privat” – „subiect colectiv de drept civil de drept privat”), fie contradictorie („persoană juridică de drept public” – subiect colectiv de drept civil de drept public”), ci și *inutil*, chiar contraproductiv¹³. Un

¹² Prin *regimul (statutul) juridic al persoanei juridice* înțelegem totalitatea regulilor juridice cărora le este supusă acea persoană în ce privește înființarea, funcționarea, reorganizarea și încetarea ei. Regimul juridic este *public* sau *privat* după cum regulile care cârmuiesc statutul persoanei juridice aparțin, în principal, dreptului public sau dreptului privat, după caz, ținând seama de domeniul sau sfera principală de activitate a entităților juridice respective, domeniu aparținând dreptului public (constituțional, administrativ, fiscal etc.) sau privat (civil, comercial, cooperatist etc.).

De aceea, pentru a evita orice confuzie generată de folosirea improprie a unor termeni este indicat ca sintagma „persoană juridică de drept public” să fie utilizată numai pentru evocarea calității de *subiect de drept civil* al unei autorități sau instituții publice înzestrate și cu personalitate juridică civilă, pentru a desemna simpla calitate de „subiect de drept public” fiind recomandabilă folosirea altei terminologii mai adecvate (de pildă, „autoritate (organ) administrativ(ă)”, „autoritate executivă”, „autoritate legislativă”, „autoritate a administrației publice centrale”, „autoritate publică”, „serviciu public” etc.).

Este adevărat că deși noțiunea de „persoană juridică” sau „persoană morală” este o creație a dreptului privat în general, a celui civil în special, ea a fost și este folosită și în alte ramuri de drept (dreptul comercial, dreptul muncii, administrativ, fiscal, procesual etc.) fie în mod exclusiv, fie, de regulă, alternativ, pentru a desemna calitatea unor entități juridice colective de a fi și subiecte de drept *specifice* acestor ramuri, numai că se întâmplă de multe ori ca să se uite sau să se ignore acest lucru, cum este cazul dreptului administrativ care folosește sintagma „persoană juridică de drept public” în sensul de „subiect de drept public” (în speță, „subiect de drept administrativ”) uzurpând pur și simplu noțiunea de „persoană juridică” și deturmând-o astfel de la înțelesul ei propriu, originar și, deopotrivă, legal (a se vedea, de exemplu, Decretul nr. 31/1954, Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații etc.).

¹³ Menționăm că în doctrina de drept administrativ se mai vorbește de „*personalitate de drept public deplină*” când „legea califică un subiect de drept ca fiind persoană juridică de drept public”; deoarece aceasta implică și calitatea de „persoană de drept privat” a cărei capacitate de drept civil este „absorbită” (!?) de capacitatea de drept public, pe de o parte, și de așa-zisa „*personalitate de drept public restrânsă*”, pe de altă parte, când „legea stabilește, pentru un subiect de drept, atribuții în realizarea puterii publice, fără a-l califica persoană juridică de drept public sau, simplu, persoană juridică”, care ar presupune și calitatea de pârât în litigiile de contencios administrativ, cum este cazul multor instituții (organe) centrale și locale, inclusiv a consiliilor locale sau a consiliilor județene”. (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). Rezultă, așadar, că în dreptul administrativ noțiunile „persoană juridică de drept public”, „persoană juridică”, „personalitate de drept administrativ”, „personalitate de drept public restrânsă”, „personalitate de drept public deplină” etc. sunt departe de a fi clarificate sau măcar conturate.

„merit” în generarea și întreținerea acestei stări de lucruri revine și legiuitorului care nu este preocupat nici de rigoarea termenilor și nici de clarificarea sensurilor lor, mai cu seamă atunci când aceștia sunt folosiți în alte materii decât în domeniul de care aparțin în mod organic¹⁴.

Prin urmare, socotim că sub acest aspect de ordin terminologic lucrurile sunt extrem de clare, cel puțin din punctul de vedere al dreptului civil¹⁵, rămân-

¹⁴ Reamintim că fostul art. 14 din Legea administrației publice locale nr. 69/1991 (republicată) prevedea următoarele: „(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) Ca *persoane juridice civile* au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar ca *persoane juridice de drept public* sunt proprietare ale bunurilor domeniului public de interes local, potrivit legii” (s.n. – M.N.). Textul citat este emblematic pentru confuzia ce domnea și încă mai domnește în materia personalității juridice a unităților administrativ-teritoriale: dacă alin. 1 al art. 4 folosea noțiunea de „persoană juridică” care „posedă un patrimoniu”, dimpotrivă, în alin. 2 al aceluiași articol se vorbea de „persoane juridice civile” (?) proprietare ale bunurilor din domeniul privat și, respectiv, de „persoane juridice de drept public” proprietare ale bunurilor din domeniul public. Or, din două una, sau comunele, orașele și județele sunt persoane juridice cu un singur patrimoniu, ori, dimpotrivă, sunt atât „persoane juridice civile”, având un anumit patrimoniu, cât și „persoane juridice de drept public”, situație în care posedă un alt patrimoniu, distinct de cel „civil”? Numai „autorul” textului ne-ar putea, eventual, lămuri; subliniem că prevederile art. 4 din Legea nr. 69/1991 potrivit cărora comunele, orașele și județele ar avea o dublă personalitate juridică, una de drept civil și alta de drept public au fost criticate și în doctrina de drept administrativ pe motiv că și „în cazul unităților administrativ-teritoriale suntem în prezența unei singure persoane juridice, care exercită atât atribuții de drept public, cât și atribuții de drept privat pentru care adoptă, emite sau încheie acte juridice corespunzătoare” (V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a II-a revăzută și adăugită, Editura All, București, 1996, p. 45).

Precizăm că, din fire, noua Lege a administrației publice locale a eliminat orice referire la „persoană juridică civilă”, reparând „inovația” legiuitorului din 1991. Pare totuși un progres (!), deși o parte a doctrinei pare să regrete această modificare a concepției legiuitorului (a se vedea: A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 35–39; *idem*, *Tratat de drept administrativ, cit. supra*, p. 490–491).

¹⁵ Cu privire la noțiunea de „persoane juridice de drept public” a se vedea și E. D. Targul, *Reflexiuni asupra noțiunii persoanelor juridice de drept public*, în „Pandectele române”, 1948, IV, p. 56–58. Pentru acest autor, „persoanele juridice de drept public sunt persoanele juridice care generează un serviciu public”, adică statul, județul, comuna și stabilimentele publice (p. 37), pe când persoanele juridice de drept privat sunt acele persoane create din inițiativă privată care generează un serviciu particular chiar dacă urmăresc un scop de interes general, cum e cazul stabilimentelor de utilitate publică (p. 57–58). Rezultă că și în concepția acestui autor, criteriul material (obiectul de activitate) nu este suficient, ci trebuie combinat și cu criteriul formal (organizatoric), fiindcă, altminteri, stabilimentele de utilitate publică create de particulari (școli, spitale, ordine profesionale etc.) ar trebui plasate în categoria persoanelor juridice de drept public, deoarece cu greu s-ar putea admite că acestea nu generează un serviciu public. De altfel, același autor definește serviciul public ca o „activitate a unei autorități publice în vederea satisfacerii unei nevoi de interes general” (*ibidem*, p. 57; pentru unele aspecte comparative între persoane juridice de drept public și cele de drept privat a se vedea și T. Drăganu, *op. cit.*, p. 340–341). Din această perspectivă, în esență corectă, este discutabilă calificarea legală a unor entități colective drept per-

nând totuși de analizat teza formulată de majoritatea autorilor de drept civil în sensul personalității juridice civile și a consiliilor locale și județene, alături de cea a unităților administrativ-teritoriale, teză combătută de autorii de drept administrativ, chestiune ce va fi analizată ulterior.

2. *Capacitatea civilă a unităților administrativ-teritoriale.* a) *Precizări prealabile.* Ca și în cazul statului, unitățile administrativ-teritoriale sunt entități politico-administrative („persoane morale politico-teritoriale”, așa cum erau desemnate în doctrina interbelică)¹⁶, adică subiecte de drept public în principal (drept constituțional, administrativ, fiscal, procesual etc.), dar și *persoane juridice*, personalitatea juridică civilă având drept scop să asigure fiecărei comune, oraș sau județ posibilitatea de a avea drepturi și obligații patrimoniale proprii, necesare multitudinilor de sarcini și obiective pe care le presupune realizarea autonomiei locale și satisfacerea nevoilor crescânde și adeseori diversificate ale membrilor colectivităților locale. Într-adevăr, fără resurse materiale și financiare proprii, precum și fără dreptul de a le gestiona în nume propriu, autonomia locală ar fi iluzorie, iar administrația locală o „formă fără fond”, căci, colectivitățile locale chiar dacă ar dori n-ar avea mijloacele necesare cu care să rezolve cerințele și nevoile publice comunale, orășanești sau județene, după caz.

Legea prevede că unitățile administrativ-teritoriale au *capacitate juridică deplină*, deci și *civilă* (art. 19 din Legea nr. 215/2001).

În ce privește capacitatea de drept civil, unitatea administrativ-teritorială, ca orice altă persoană juridică, posedă atât aptitudinea de a avea drepturi și obligații civile (*capacitatea de folosință*), cât și aptitudinea de a încheia singură acte juridice civile, prin organele sale (*capacitatea de exercițiu*), ceea ce permite ca aceasta să participe *proprio nomine* la raporturile juridice civile. Vom examina în continuare cele două laturi ale capacității civile încercând să evidențiem elementele specifice care caracterizează conținutul lor juridic.

soane juridice de drept public (partidele politice supuse Legii nr. 27/1996 sau, mai recent, Academia Română, supusă Legii nr. 752/2001, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 843 din 28 decembrie 2001), câtă vreme ele sunt create din inițiativă privată, nu sunt investite cu atribuții de putere publică și nici măcar nu gereză vreun serviciu public (asupra calificării greșite ca persoane juridice de drept public a partidelor politice a se vedea și T. Drăganu, *op. cit.*, p. 46).

Cât privește persoanele juridice de utilitate publică (de exemplu asociațiile și fundațiile, recunoscute ca fiind de utilitate publică, în condițiile Ordonanței Guvernului nr. 26/2000) create din inițiativă privată sau chiar publică (cum e cazul Fundației Culturale Române), acestea sunt și rămân „persoane juridice de drept privat”, deoarece, regimul juridic general este cel de drept comun, chiar dacă beneficiază, în anumite limite, de un regim de favoare, asemănător cu cel aplicabil persoanelor juridice de drept public. Cel mult ar putea fi calificate drept persoane juridice supuse unui regim juridic mixt.

¹⁶ Pentru amănunte privind istoricul reglementărilor în această materie a se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 30–35.

b) *Conținutul capacității de folosință*. Astfel, cât privește *capacitatea de folosință*, ca și în cazul statului, principalele drepturi și obligații civile (patrimoniale) susceptibile de a fi dobândite ori asumate de unitățile administrativ-teritoriale ca persoane juridice vizează atât materia drepturilor reale, cât și pe cea obligațională sau succesorală. Într-adevăr:

– În materia *drepturilor reale*, pot fi amintite următoarele drepturi subiective civile – elemente specifice capacității de folosință – *apte* de a fi dobândite de către comună, oraș ori județ, după caz:

● *Dreptul de proprietate publică asupra bunurilor ce alcătuiesc domeniul public local sau județean* (art. 135 alin. 3 și 4 din Constituție; art. 476, 478 și 1844 C.civ.; art. 4–5, art. 29 alin. 9 și art. 47 alin. 3 din Legea nr. 18/1991 (republicată); art. 2, art. 12 alin. 2 din Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică; art. 39 și 55 din Legea locuinței nr. 114/1996, (republicată) cu modificările ulterioare; Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia; art. 122 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 etc.);

● *Dreptul de proprietate privată asupra bunurilor ce alcătuiesc domeniul privat*, indiferent de mijloacele sau modurile juridice de dobândire a acestora; este vorba de bunuri aflate în circuitul civil și susceptibile de a face obiect de proprietate privată, fără a fi nevoie de vreo distincție între calitatea titularului lor (art. 41 din Constituție; art. 475 alin. 1, 963, 1310 și 1845 C.civ.; art. 6, 18 alin. 3, art. 26, 29 alin. 7, art. 31 alin. 2, art. 33, 36 alin. 1, art. 44 din Legea nr. 18/1991, republicată; art. 10–20 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările ulterioare¹⁷; art. 7–9, 11, 52–54 din Legea nr. 114/1996, republicată, cu modificările ulterioare; art. 4 și 5 alin. 2 din Legea nr. 213/1998; Legea nr. 189/1998 privind finanțele publice locale cu modificările ulterioare; art. 60 alin. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații; art. 20 din Legea nr. 1/2000, astfel cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001; art. 123 din Legea nr. 215/2001 etc.);

● *Dreptul de proprietate incorporală asupra acțiunilor sau părților sociale de la societățile comerciale cu capital integral sau parțial deținut de unitățile administrativ-teritoriale* (art. 20 și 43 din Legea nr. 15/1990, art. 3 și urm. din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, cu modificările ulterioare; art. 15 din Legea nr. 215/2001 etc.);

● *Dreptul de folosință asupra unor bunuri proprietate publică de stat* (art. 28 alin. 6, 7 și 9 și art. 29 alin. 4 și 5 din Legea nr. 1/2000, astfel cum a fost modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2001).

¹⁷ A se vedea Legea nr. 453/2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 431 din 1 august 2001.

– În materie *obligatională*, putem semnala, de asemenea, drept elemente specifice capacității de folosință a unităților administrativ-teritoriale, următoarele:

● *Dreptul de a da în concesiune sau locațiune bunuri proprietate privată a comunei, orașului sau județului*¹⁸, după caz (art. 18 alin. 3, 26, 36, alin. 1 din Legea nr. 18/1991, republicată; art. 18 din Legea nr. 50/1991, republicată, cu modificările ulterioare, art. 21 și urm. din Legea nr. 114/1996, republicată, cu modificările ulterioare; art. 1 și urm. din Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor; art. 125 din Legea nr. 215/2001, Legea nr. 137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării etc.);

Dreptul (și, uneori, obligația) de a înstrăina bunurile proprietate privată (art. 41 din Constituție; art. 480, 644 și urm. C. civ.; art. 18 alin. 3, art. 26 și 36 alin. 1 din Legea nr. 18/1991, republicată; art. 3 din Legea nr. 85/1992 privind vânzarea de locuințe și spații cu altă destinație construite din fondurile statului și din fondurile unităților economice sau bugetare de stat, republicată, cu modificările ulterioare; art. 37 din Legea nr. 33/1994; art. 7–9, 11 și art. 53 alin. 4 din Legea nr. 114/1996, republicată, cu modificările ulterioare; art. 15 și 125 din Legea nr. 215/2001;

● *Dreptul de a contracta sau, după caz, de a garanta împrumuturi obținute de pe piețele interne sau externe, de către comună, oraș sau județ ori de către instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean* (art. 6 din

¹⁸ Menționăm că spre deosebire de bunurile din domeniul privat, care sunt exploatabile atât în regim de drept privat, cât și, uneori, în regim de drept public (prin darea în administrare sau în folosință), cele din domeniul public sunt, de regulă, puse în valoare prin mijloace de drept public, respectiv prin darea în administrare sau în folosință, concesionarea sau închirierea lor prin licitație publică etc., adică prin instrumente juridice care îmbracă, în principal, forma unor acte sau contracte administrative, nefiind excluse și alte mijloace juridice, fie de drept comun, fie specifice dreptului public. Spre exemplu, *locuințele sociale* și cele de *necesitate* aflate în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale (art. 39 și 55 din Legea nr. 114/1996, republicată, cu modificările ulterioare), sunt supuse *închirierii* persoanelor fizice cu venituri modeste sau, după caz, persoanelor și familiilor ale căror locuințe au devenit temporar inutilizabile; *pădurile* proprietate publică aparținând comunelor, orașelor și municipiilor se pot administra de către acestea prin structuri silvice proprii, similare cu cele ale statului sau, la cerere, prin structurile silvice de stat existente, pe baza unor *contracte de administrare* (contracte de prestări servicii) convenite între părți (art. 12 și 17 din Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 96/1998 pentru reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național, republicată, cu modificările ulterioare); serviciile publice de gospodărie comunală pot fi încredințate unor operatori de servicii publice (societăți comerciale autorizate să furnizeze/presteze astfel de servicii) în baza unui *contract de delegare a gestiunii*, respectiv de *administrare și exploatare* (?) a sistemelor publice tehnico-edilitare necesare în vederea realizării acestora (art. 18 din Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 326/2001).

Precizăm că în studiul de față avem în vedere mijloacele de drept civil de exploatare a bunurilor proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale.

Legea datoriei publice nr. 81/1999; art. 48 și urm. din Legea nr. 189/1998, cu modificările ulterioare)¹⁹;

- Obligația de a repara prejudiciul cauzat de autoritățile administrației publice locale prin acte sau fapte ilicite săvârșite cu prilejul exercitării funcțiilor încredințate (art. 48 alin. 1 din Constituție; art. 998–999 C.civ.; art. 35 alin. 3 din Decretul nr. 31/1954; art. 1, 11 și 12 din Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, cu modificările ulterioare)²⁰.

- Obligația de a dezdăuna proprietarii pentru pagubele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor prin lucrările de interes general săvârșite în subsolul oricărei proprietăți imobiliare (art. 41 alin. 4 și 5 din Constituție).

- Obligația de a dezdăuna proprietarii și titularii altor drepturi reale în caz de expropriere a imobilelor acestora pentru cauza de utilitate publică privind lucrări de interes local sau județean (art. 41 alin. 3 din Constituție; art. 481 C.civ., art. 1, art. 12, art. 28 alin. 3 din Legea nr. 33/1994 etc.).

¹⁹ În sensul că împrumuturile contractate de unitățile administrativ-teritoriale ar fi *contracte administrative* a se vedea totuși: R. N. Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p. 239; A. Trăilescu, *Drept administrativ*, vol. I, Editura Alma Mater, Timișoara, 1999, *apud* R. N. Petrescu, *loc. cit.*; V. Prisăcaru, *Actele și faptele de drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 253–255.

După părerea noastră, simpla existență a unor condiții și formalități speciale care urmează a fi respectate de unitățile administrativ-teritoriale cu ocazia încheierii unor asemenea contracte, precum și faptul că împrumuturile se rambursează din bugetul local (fiind o datorie publică), nu atrag după sine și un regim juridic derogator de la dreptul comun, câtă vreme obligațiile de plată asumate trebuie integral onorate, iar autoritățile publice locale nu au dreptul de a modifica sau rezilia unilateral angajamentele de plată luate (cum se întâmplă în cazul unui contract de concesiune, de pildă). Mai mult, legea prevede că toate acordurile de împrumut (sau de garantare) legal încheiate „vor fi considerate ca fiind pe deplin autorizate și vor constitui obligații care pot fi impuse bugetelor locale respective” (art. 49 alin. 3 din Legea nr. 189/1998), urmând a fi executate pe seama acestora.

²⁰ Menționăm că în literatura de specialitate problema naturii juridice a răspunderii patrimoniale a administrației și altor autorități publice pentru pagubele pricinuite prin acte administrative ilegale sau fapte administrative ilicite este controversată. Într-o opinie, susținută în genere de autorii de drept civil, am fi în prezența unui caz de *răspundere civilă delictuală pentru fapta proprie* (a se vedea de pildă: M. Eliescu, *Răspunderea civilă delictuală*, Editura Academiei, București, 1972, p. 319; L. Pop, *Unele aspecte în legătură cu răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale*, în „Dreptul” nr. 9/1994, p. 32–33), pe când în cealaltă opinie, susținută în doctrina de drept administrativ, ar fi vorba de o *răspundere administrativ-patrimonială* (a se vedea de exemplu A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, București, 1996, p. 324–336; I. Iovănaș, *Drept administrativ*, vol. II, Editura Servo-Sat, Arad, 1997, p. 178–180; R. N. Petrescu, *op. cit.*, p. 503–507). Aceasta din urmă opinie ignoră faptul că obligația generală și negativă de a nu vătăma drepturile altuia, statornicită de art. 998–999 C.civ., incumbă oricărei persoane fizice sau persoane juridice deci inclusiv autorităților publice, iar încălcarea ei constituie un delict civil generator de obligații civile, indiferent dacă fapta ilicită reprezintă și o încălcare a altor norme de drept (penal, administrativ etc.).

– În *materie succesorală*, consemnăm numai aptitudinea comunei, oraşului sau judeţului de a culege orice moştenire mobilă sau imobiliară în calitate de succesor testamentar (legatar universal, cu titlu universal ori particular), potrivit dreptului comun (art. 800 şi urm. C. civ.; art. 123 din Legea nr. 215/2001).

Precizăm, în finalul acestei scurte enumerări că, sub aspectul capacităţii civile de folosinţă a unităţilor administrativ-teritoriale, am avut şi avem în vedere drepturile subiective şi obligaţiile civile ca elemente generice ale conţinutului capacităţii de folosinţă făcând abstracţie de drepturile subiective civile sau, după caz, de obligaţiile civile de ordin patrimonial ce alcătuiesc *in concreto* patrimoniul comunei, oraşului sau judeţului şi care pot fi valorificate fie prin mijloace de drept civil, fie prin mijloace de drept public, în funcţie de natura lor, dar şi de scopurile sau obiectivele urmărite de autorităţile administraţiei publice locale. De pildă, dreptul de proprietate publică sau privată poate fi dobândit prin mijloace de drept civil, dar şi prin alte mijloace juridice (contracte comerciale, contracte de achiziţii publice, prin confiscare, expropriere sau executarea creanţelor bugetare reprezentând impozite şi taxe locale etc.), după cum bunurile din domeniul public sau privat pot fi puse în valoare, exploatate sau înstrăinate atât prin mijloace de drept civil, cât şi prin mijloace de drept comercial, administrativ etc. (hotărâri de dare în administrare sau folosinţă adoptate de consiliile locale sau judeţene, contracte administrative sau comerciale şi altele asemenea). Din această cauză, în practică, trebuie analizată cu atenţie natura actelor juridice făcute de unităţile administrativ-teritoriale pentru a se stabili în mod corect regimul juridic care guvernează asemenea acte, cu atât mai mult, cu cât acest regim diferă de la o ramură de drept la alta.

În sfârşit, pentru înţelegerea exactă şi completă a capacităţii civile a unităţilor administrativ-teritoriale consemnăm şi dispoziţia, de principiu, a alin. 2 al art. 37 (parţial depăşit) din Decretul nr. 31/1954: „Persoana juridică subordonată unui sfat popular sau organ al administraţiei de stat (în prezent, unei *autorităţi a administraţiei publice centrale sau locale*, paranteza noastră – *M.N.*) ori unei organizaţii obşteşti nu răspunde pentru obligaţiile acestora şi, tot astfel, acestea nu răspund pentru obligaţiile persoanei juridice subordonate, în afară de cazurile prevăzute de lege”. Se evidenţiază astfel încă o dată caracterul de subiect de drept distinct al unităţilor administrativ-teritoriale faţă de societăţile comerciale, regiile autonome şi instituţiile publice de interes local sau judeţean subordonate acestora.

c) *Particularităţile capacităţii de exerciţiu*. Spre deosebire de capacitatea de folosinţă a unităţilor administrativ-teritoriale, cârmuită în general de normele de drept comun cuprinse în Decretul nr. 31/1954 (art. 2, 3, 33–34), în cazul *capacităţii de exerciţiu* – aptitudinii de a face singure acte juridice civile, prin organele lor – Legea nr. 215/2001, precum şi alte reglementări speciale conţin numeroase dispoziţii legale, unele de detaliu, privind modalităţile juridice prin

care comuna, orașul sau județul participă direct la circuitul civil, fiind angajată răspunderea civilă proprie (directă) pentru executarea angajamentelor asumate în numele și interesul acestora de către organele lor de conducere. Într-adevăr, dacă pentru stat actele juridice sunt încheiate prin reprezentare de către Ministerul Finanțelor Publice sau, după caz, de un alt organ anume desemnat (art. 25 alin. 2 din Decretul nr. 31/1954), în cazul colectivităților locale situația este diametral opusă, deoarece acestea își exercită drepturile și își execută obligațiile prin organele proprii, liber alese, prin vot universal, egal, direct și secret: *consiliile locale și județene* ca autorități deliberative și *primarii și președinții consiliilor județene*, ca autorități executive. Așadar, pentru unitățile administrativ-teritoriale nu este necesar să se recurgă la procedeul *reprezentării legale*, căci ele au organe proprii de conducere și execuție.

Este însă de observat că Legea nr. 215/2001 stabilind atribuțiile consiliilor locale și județene, precum și a primarului și președintelui consiliului județean are în vedere atât capacitatea civilă, în speță, capacitatea de exercițiu, cât și capacitatea de drept comercial, de dreptul muncii sau, după caz, de drept public (administrativ, constituțional, fiscal etc.) ale unităților administrativ-teritoriale conturând în linii generale capacitatea juridică ori de drept (adică generală) a fiecăreia dintre acestea. O astfel de concluzie rezultă, indubitabil, din simpla citire a dispozițiilor art. 3, 5–19, 21–25, 38, 46–48, 50, 53, 66–68, 70, 71, 92–99, 104, 109–110, 114–117, 123–128 din lege, însă interesul nostru privește numai acele prevederi legale prin care se pune în valoare capacitatea de folosință a unităților administrativ-teritoriale în calitatea acestora de subiecte de drept civil, adică de persoane juridice. În acest scop vor fi avute în vedere atât dispozițiile cuprinse în Legea nr. 215/2001, cât și în alte acte normative, precum și cele cuprinse în Decretul nr. 31/1954 privitor la persoanele fizice și persoanele juridice, în măsura în care acestea din urmă nu contravin reglementărilor legale speciale.

– Astfel, potrivit *Legii nr. 215/2001*, primarul reprezintă comuna sau orașul în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice în justiție (art. 67 alin. 1)²¹, dar această dispoziție de principiu trebuie coroborată cu alte prevederi legale, unele care stabilesc atribuțiile primarului, iar altele pe cele ale consiliului local.

Dintre atribuțiile primarului, ca organ executiv al unității administrativ-teritoriale, reținem aici următoarele (art. 68):

- asigură aducerea la îndeplinire a hotărârilor consiliului local;
- exercită funcția de ordonator principal de credite;
- asigură repartizarea locuințelor sociale pe baza hotărârii consiliilor locale;

²¹ În mod asemănător, art. 114 alin. 1 din aceeași lege dispune că „președintele consiliului județean reprezintă județul în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice și juridice române și străine, precum și în justiție”.

– răspunde de inventarierea și administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și domeniului privat al comunei sau al orașului.

Atribuțiile primarului (art. 67 alin. 1 și art. 68) trebuie însă raportate, cum am spus, la cele ale consiliului local, care în calitate de organ deliberativ al comunei sau orașului, între altele (art. 38)²²:

– aprobă bugetul local, *împrumuturile*, virările de credite și modul de utilizare a rezervei bugetare; aprobă contul de încheiere a exercițiului bugetar;

– administrează domeniul public și domeniul privat al comunei sau orașului;

– hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei sau orașului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii;

– hotărăște vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei sau orașului, după caz, în condițiile legii;

– exercită în numele unității administrativ-teritoriale toate drepturile acționarului (sau asociatului) la societățile comerciale pe care le-a înființat, hotărăște asupra privatizării acestor societăți comerciale;

– hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, cu organizații neguvernamentale și cu alți parteneri sociali, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local.

În afara acestor dispoziții generice, tot în Legea nr. 215/2001 există și câteva prevederi specifice referitoare la încheierea anumitor operațiuni juridice de către unitățile administrativ-teritoriale, și anume:

– art. 46 alin. 2: „Hotărârile privind contractarea de împrumuturi, în condițiile legii, administrarea domeniului public al comunei sau al orașului (...), precum și cele privind asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu organizații neguvernamentale, cu persoane juridice române sau străine se adoptă cu votul a cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție”;

– art. 47: „(1) Nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor consilierul care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes în problema supusă dezbaterilor consiliului local.

(2) Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea dispozițiilor alin. (1) sunt nule de drept. Nulitatea se constată de către instanța de contencios administrativ. Acțiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată”.

– art. 48: „Hotărârile consiliului local se semnează de consilierul care conduce ședințele de consiliu, ales în condițiile prevăzute la art. 37 și se contrasemnează pentru legalitate, de către secretar. În cazul în care consilierul ales în con-

²² A se vedea și art. 96 privind atribuțiile Consiliului General al Municipiului București, care sunt aceleași cu cele ale consiliului județean enumerate la art. 104.

dițiile prevăzute la art. 37 lipsește sau refuză să semneze, hotărârea consiliului local se semnează de 3–5 consilieri”.

– art. 123 alin. 3: „Donățiile și legatele cu sarcini pot fi acceptate numai cu aprobarea consiliului local sau, după caz, a consiliului județean, cu votul a două treimi din numărul membrilor acestuia”; *per a contrario*, donațiile și legatele fără sarcini pot fi acceptate de primar fără aprobarea consiliului local;

– art. 125: „(1) Consiliile locale și consiliile județene hotărăsc ca bunurile ce aparțin domeniului public sau privat, de interes local sau județean, după caz, să fie date în administrarea regiilor autonome și instituțiilor publice, să fie concesionate ori să fie închiriate. Acestea hotărăsc cu privire la cumpărarea unor bunuri ori la vânzarea bunurilor ce fac parte din domeniul privat, de interes local sau județean, în condițiile legii.

(2) Vânzarea, concesionarea și închirierea se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii”²³;

²³ Semnalăm și următoarele dispoziții legale care interesează în special capacitatea de drept comercial și administrativ:

– art. 126: „Consiliile locale și consiliile județene pot da în folosință gratuită, pe termen limitat, bunuri mobile și imobile proprietate publică sau privată locală ori județeană, după caz, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfășoară activitate de binefacere sau de utilitate publică ori serviciilor publice”;

– art. 127: „Consiliile locale sau consiliile județene pot contracta prin licitație efectuarea de lucrări și servicii de utilitate publică, în limita sumelor aprobate prin bugetul local, respectiv județean”.

A se vedea și:

– art. 7 din Legea nr. 33/1994 (pentru actele de declarare a lucrărilor de utilitate publică);

– art. 12 din Legea privind finanțele publice locale nr. 189/1998, cu modificările și completările ulterioare (pentru convențiile sau contractele de asociere ori de constituire de societăți comerciale, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public local sau județean, după caz);

– art. 8, 9 alin. 2, art. 10 alin. 2, art. 12 alin. 2, art. 14 alin. 1, art. 16 alin. 2 și 17 din Legea nr. 213/1998 (pentru acte sau operațiunile administrative referitoare la bunurile proprietate publică comunală, orășenească sau județeană);

– art. 8 din Legea nr. 219/1998 (pentru aprobarea concesionării unor bunuri proprietate publică sau privată, pe baza caietului de sarcini al concesiunii);

– art. 20 din Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997, cu modificările și completările ulterioare (pentru atribuirea în folosință de loturi de teren agricol în favoarea anumitor categorii de persoane fizice);

– Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2001 privind achizițiile publice (publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 241 din 11 mai 2001);

– Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 326/2001, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 359 din 4 iulie 2001, cu modificările ulterioare (pentru contractele de delegare a gestiunii serviciilor publice de gospodărie comunală, precum și de administrare și exploatare a sistemelor publice tehnico-edilitare necesare în vederea realizării acestora);

– art. 8 alin. 1–3 din Legea zootehniei nr. 72/2002 (pentru atribuirea în administrare asociațiilor crescătorilor de animale de terenuri cu destinație agricolă, precum și de construcții zootehnice împreună cu terenul aferent).

– În afara Legii nr. 215/2001, există mai multe dispoziții legale cuprinse în *diferite acte normative* care reglementează fie atribuții ale primarului, fie ale consiliului local sau județean prin care se pune în valoare capacitatea de folosință a unităților administrativ-teritoriale (ca persoane juridice) dintre care pot fi reținute cu titlu exemplificativ:

– art. 47 alin. 3 din Legea nr. 18/1991, republicată: „Consiliile locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pot cere restituirea în proprietate privată (sau publică, paranteza ns. – *M.N.*) a terenurilor cu vegetație forestieră, păduri, zăvoaie, tufărișuri, fânețe și pășuni împădurite, în baza actelor care le atestă această calitate, cu procedura și în condițiile prevăzute la art. 9 alin. (3)–(9)”;

– art. 44 alin. 1 și 55 alin. 3 din Legea nr. 114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, care prevăd închirierea de către *primar sau o persoană împuternicită de acesta* a contractelor de închiriere a locuințelor sociale și de necesitate, cu beneficiarii stabiliți de consiliul local (locuințele sociale) sau, după caz, pe baza hotărârii acestui consiliu (locuințele de necesitate)²⁴;

– art. 12 alin. 1 din Legea nr. 189/1998, cu modificările ulterioare, care prevede că încheierea convențiilor sau contractelor de asociere a unităților administrativ-teritoriale pentru realizarea de lucrări și servicii de interes public local sau județean se face de către ordonatorii principali de credite (primarii și președinții consiliilor județene), în condițiile mandatelor aprobate de către fiecare consiliu implicat în colaborare sau asociere; de asemenea, potrivit art. 48 alin. 1, 2 și 7 din același act normativ: „(1) Consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, pot aproba contractarea sau garantarea de împrumuturi interne sau externe, pe termen mediu sau lung, pentru realizarea de investiții publice de interes local, precum și pentru refinanțarea datoriei publice locale (...).

(2) Consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București, după caz, hotărăsc contractarea sau garantarea de împrumuturi, cu votul a cel puțin două treimi din numărul membrilor ce le compun (...).

(3) Împrumuturile externe se vor contracta sau garanta de către autoritățile administrației publice locale numai cu aprobarea Comisiei de autorizare, constituită în baza Hotărârii Guvernului nr. 611/1999 privind constituirea și componența Comisiei de autorizare a contractării de împrumuturi externe de către autoritățile administrației publice locale”²⁵.

²⁴ A se vedea și dispozițiile art. 7 ale Legii nr. 14/1996 privind vânzarea de locuințe construite din depozitele special constituite la nivelul consiliilor locale către anumite categorii de persoane defavorizate, cu plata prețului în rate și pe baza unor împrumuturi acordate pe termen lung, caz în care ambele contracte se încheie de autoritățile publice locale prin *administratori delegați de către acestea*.

²⁵ A se vedea și Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 326/2001, cu modificările ulterioare (art. 12 alin. 2 lit. e, f și g și art. 21):

– În sfârșit, pentru întregirea dispozițiilor referitoare la capacitatea de exercițiu a unităților administrativ-teritoriale nu pot fi omise prevederile de principiu ale art. 35 și 36 din *Decretul nr. 31/1954 privitor la persoanele fizice și persoanele juridice*, care completează dispozițiile legale mai sus citate. Astfel, potrivit art. 35 alin. 1 și 2: „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 înseși”. De asemenea, conform art. 36 din același decret: „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 stat”.

Precizăm că dispozițiile art. 35 alin. 1 și 2 și 36 ale Decretului nr. 31/1954 sunt norme generale aplicabile ori de câte ori prin lege, actul de înființare sau statutul unei persoane juridice, nu prevede altfel, fiind, așadar, deopotrivă aplicabile și în cazul unităților administrativ-teritoriale, de vreme ce autoritățile administrației publice locale – consiliile locale și primarii – sunt autoritățile care acționează în numele și în interesul colectivităților publice locale pe care le reprezintă, adică, în termenii Decretului nr. 31/1954, sunt „organele” acestor categorii de persoane juridice, iar nicidecum entități sau structuri juridice externe, de sine stătătoare și cu personalitate juridică proprie. Într-adevăr, așa cum am arătat deja, potrivit art. 3 al Legii nr. 215/2001, text cu valoare de principiu: „(1) Prin *autonomie locală* se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.

(2) Acest drept se exercită de consiliile locale și primarii, precum și de consiliile județene, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

(3) Dispozițiile alin. (2) nu aduc atingere posibilității de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii.

(4) Prin *colectivitate locală* se înțelege totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială” (s.n. – M.N.).

Am reprodus *in extenso* principalele dispoziții legale care interesează capacitatea de exercițiu a unităților administrativ-teritoriale pentru ca pe baza lor să putem desprinde în continuare următoarele principii sau reguli fundamentale care cărmuiesc această materie:

A) Astfel, o primă regulă care poate fi reținută este cea potrivit căreia, în toate cazurile, comuna, orașul sau județul își exercită drepturile subiective civile și își execută obligațiile civile prin organele sale, respectiv prin consiliile locale și județene, ca autorități deliberative, și primarii și președinții consiliilor județene, ca autorități executive; în concret, legea prevede că actele juridice

civile se încheie fie singur de către autoritatea executivă (de exemplu, actele de conservare, cele de încasare a fructelor sau veniturilor produse de bunurile unității), fie cu încuviințarea (aprobarea) prealabilă a autorității deliberative dată pe baza hotărârii luate cu majoritatea simplă sau, după caz, calificată, după cum este vorba de simple acte de administrare a patrimoniului (închiriere provizorie, vânzarea bunurilor casate sau devenite nefolositoare, contracte de prestări de servicii etc.) ori de acte de dispoziție sau de administrare definitivă (vânzare, schimb, împrumut, donații și legate cu sarcini, locațiune, leasing etc.). În regulă generală, actele de dispoziție se încheie de primar sau de președintele consiliului județean numai pe baza hotărârii consiliului local sau județean, aspect care ne conduce la o altă regulă de exercitare a capacității de exercițiu și anume:

B) *În cazurile prevăzute de lege actele juridice civile se încheie numai pe baza aprobării date de consiliul local sau județean ori în baza mandatului dat de către acesta din urmă.* Este cazul, cum s-a văzut deja, al majorității actelor de administrare sau de dispoziție, care, datorită importanței lor, necesită analiza economico-financiară și acordul autorității deliberative (organul colegial) a unității administrativ-teritoriale;

C) *Actele juridice civile încheiate de organele comunei, orașului sau județului, în limita puterilor ce le-au fost conferite sunt înseși actele comunei, orașului sau județului respectiv* (art. 35 alin. 2 din Decretul nr. 31/1954)²⁶, iar nu ale autorităților publice locale, deoarece acestea nu sunt entități distincte, separate de unitatea administrativ-teritorială, ci părți constitutive (organe) ale acesteia. Pe cale de consecință, *calitatea de parte, adică de titular de drepturi subiective sau obligații civile revine întotdeauna înseși persoanei juridice*, iar nu autorităților publice locale care nu sunt mandatar, nici măcar *reprezentanți legali*, întrucât nu sunt organisme juridice distincte de persoana juridică respectivă²⁷;

²⁶ Subliniem că din dispozițiile alin. 2 al art. 35 al Decretului nr. 31/1954 rezultă neîndoielnic faptul că sunt *acte juridice ale persoanei juridice* numai actele civile făcute de organele sale „în limitele puterilor ce le-au fost conferite” (s.n. – M.N.), adică, în alți termeni, în cadrul și limitele sferei de atribuții (competențe) prevăzute de lege. Dimpotrivă, cât privește *faptele licite și cele ilicite* săvârșite de organele persoanei juridice ele „obligă însăși persoana juridică, dacă au fost îndeplinite cu *prilejul exercitării* funcțiilor lor” (s.n. – M.N.), adică, atât în cazul când sunt săvârșite în limitele atribuțiilor acelor organe, cât și atunci când faptele respective sunt săvârșite abuzându-se de funcție sau pur și simplu, folosindu-se de acesta (a se vedea pentru amănunte M. Eliescu, *op. cit.*, p. 234).

²⁷ Este sugestivă în această privință observația făcută chiar de un reputat autor de drept public care arată că: „Instituțiunea juridică menită să exprime voința persoanei morale poartă numele de *organ* al persoanei morale. (...) Organul este acela care exprimă voința persoanei juridice, el nu e un mandatar, căci noțiunea de mandat implică noțiunea a două persoane: un mandant și un mandatar, pe câtă vreme ideea de organ implică o singură persoană, lucrând prin organele sale, care nu se separă de dânsa, după cum și la individ ochii, limba, creierul nu pot fi separate de dânsul” (P. Negulescu, *op. cit.*, p. 266).

Precizăm că, pentru aceleași motive, în ipoteza prevăzută de art. 35 alin. 1 și 2 din Decretul nr. 31/1954, nu suntem în prezența nici unui caz de *reprezentare legală*, propriu-zisă a persoanei

D) Regula exercitării drepturilor și executării obligațiilor unităților administrativ-teritoriale prin organele lor de conducere și execuție, înseamnă nu numai prerogativa încheierii de acte juridice civile, *direct, personal* de către persoanele fizice care au calitatea de organ de conducere, în speță de primar sau președintele consiliului județean, ci și prerogativa *de a da mandat* altor persoane (avocat, un consilier local etc.) sau *de a delega* alte persoane (viceprimarul, consilierul juridic, secretarul unității administrativ-teritoriale etc.) pentru ca acestea, în numele și pe seama persoanei juridice, să încheie acte juridice civile, care vor avea ca *parte* pe însăși persoana juridică astfel reprezentată;

E) *Cei care alcătuiesc organele de conducere ale persoanei juridice răspund personal pentru modul de exercitare a funcțiilor încredințate* (art. 35 alin. 4 și art. 36 din Decretul nr. 31/1954; art. 53, 66, 96, 97 alin. 3, art. 110, 114 alin. 2 și art. 116 din Legea nr. 215/2001)²⁸. Această regulă interesează, îndeosebi, raporturile „interne”, adică cele dintre persoana juridică și cei ce alcătuiesc organele de conducere ale unităților administrativ-teritoriale, căci, în raporturile „externe” dintre acestea și terți, sunt aplicabile, cum am văzut, dispozițiile art. 35 alin. 1–3 ale Decretului nr. 31/1954. Ca natură juridică, această răspundere întrunește caracteristicile unei *răspunderi civile extracontractuale*²⁹, cu mențiunea că faptele ilicite săvârșite de organele unității administrativ-teritoriale atrag răspunderea personală a celor ce le-au săvârșit atât față de persoana juridică, cât și față de cei de-al treilea (art. 35 alin. 4 din Decretul nr. 31/1954; art. 53, 96 și 110 din Legea nr. 215/2001; art. 13 din Legea nr. 29/1990)³⁰.

juridice prin organele sale (cum s-ar putea crede pe baza interpretării literale a unor dispoziții legale sau a terminologiei întâlnite în practica judecătorească), de vreme ce atât reprezentantul convențional, cât și reprezentantul legal este și rămâne o persoană distinctă, separată față de persoana celui reprezentat (exemplu: tutorele sau curatorul persoanei fizice ori lichidatorul unei persoane juridice), câtă vreme dincoace persoana sau persoanele fizice care alcătuiesc organul sunt, în această calitate, o parte intrinsecă, inseparabilă a persoanei juridice și anume instrumentul prin care se formează și se manifestă voința persoanei juridice. A se vedea, în acest sens și C. Stătescu, *Drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică. Drepturile reale*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 31–434; M. Eliescu, *op. cit.*, p. 233–236; în sens contrar Gh. Beleiu, *op. cit.*, – 1980 –, p. 517–523 (persoana juridică își realizează capacitatea sa de exercițiu prin organele sale care, în raporturile cu terții, au calitatea de reprezentanți legali).

²⁸ Potrivit Legii nr. 215/2001 consilierii *răspund solidar* pentru activitatea consiliului din care fac parte sau, după caz, *în nume propriu*, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și pentru hotărârile pe care le-au votat (art. 53, 96 și 110). La rândul lor, primarii și președinții consiliilor județene „reprezintă” comuna, orașul sau, după caz, județul, în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice, precum și în justiție (art. 67 alin. 1, art. 97 alin. 3 și art. 114 alin. 1) și răspund de buna funcționare a administrației publice locale sau județene, în condițiile legii (art. 66, art. 97 alin. 3, art. 114 alin. 2 și art. 115).

²⁹ Desigur, nu este exclusă nici ipoteza unei răspunderi penale, disciplinare și, bineînțeles, politice.

³⁰ Pentru amănunte a se vedea M. Eliescu, *op. cit.*, p. 236–243.

În încheiere, este de menționat că regulile de mai sus privind realizarea capacității de exercițiu a persoanei juridice care este unitatea administrativ-teritorială sunt aplicabile *mutatis mutandis*, și atunci când este vorba de valorificarea altor drepturi sau obligații care alcătuiesc conținutul capacității de drept comercial, de dreptul muncii, de drept administrativ sau de drept fiscal etc., ce are ca titular tot unitatea administrativ-teritorială ca subiect de drept comercial, de dreptul muncii, de drept administrativ, de drept fiscal, căci, dispozițiile art. 35–36 ale Decretului nr. 31/1954 sunt norme de principiu, de generală interpretare și aplicare, susceptibile așadar de aplicare prin analogie (*ubi eadem ratio idem jus*)³¹.

F) *Sanctiunea nerespectării regulilor privind capacitatea civilă*. Încălcarea regulilor privind capacitatea civilă a unităților administrativ-teritoriale se poate realiza printr-un *fact* sau printr-un *act juridic*³². *Factul* încălcării regulilor privind capacitatea civilă, este un fapt al omului ori al colectivului de oameni care alcătuiesc organele de conducere ale persoanei juridice și care, după natura sa, poate îmbrăca forma unei fapte ilicite penale, contravenționale, disciplinare, ori a faptului ilicit cauzator de prejudicii (delictul civil), atrăgând, după caz, răspunderea penală, contravențională, disciplinară ori civilă³³.

Când regulile privind capacitatea civilă a unității administrativ-teritoriale sunt nesocotite cu prilejul încheierii *actelor juridice* în care figurează ca parte însăși această unitate, sanctiunea aplicabilă este *nulitatea* care poate fi absolută sau relativă, după caz.

În genere, *nulitatea absolută* (instituită pentru ocrotirea unor interese generale, obștești) intervine în cazul nesocotirii regulilor privitoare la capacitatea de folosință, ceea ce se poate întâmpla într-unul din următoarele cazuri:³⁴ *actul juridic întocmit este încheiat în lipsa capacității de folosință*; aceasta se întâmplă, practic, când actul se încheie *proprio nomine*, de către un colectiv (subunitate ori substructură) al unității administrative care este persoană juridică (de exemplu, un serviciu public sau un compartiment specializat organizat în cadrul aparatului de lucru al consiliului local sau județean); *actul juridic este încheiat cu încălcarea principiului specialității capacității de folosință* (art. 34 din Decretul nr. 31/1954);

Cât privește *nulitatea relativă* (instituită pentru ocrotirea unor interese particulare), ea intervine, în principiu, atunci când sunt încălcate regulile privind capacitatea de exercițiu, ceea ce se întâmplă atunci când: a) *actul juridic este*

³¹ Cu privire la această locuțiune a se vedea I. Deleanu, S. Deleanu, *Mică enciclopedie a dreptului. Adagii și locuțiuni latine în dreptul românesc*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 2000, p. 406–407.

³² A se vedea Gh. Beleiu, *op. cit.*, p. 1982, p. 523.

³³ *Ibidem*, p. 524.

³⁴ A se vedea și Gh. Beleiu, *op. cit.*, p. 485.

încheiat de un organ cu încălcarea sau depășirea atribuțiilor legale (de exemplu, încheierea actului de către consiliul local în locul primarului sau în baza hotărârii consiliului local luată cu nerespectarea cvorumului legal); b) *actul juridic este încheiat fără aprobarea sau autorizarea prealabilă a organelor prevăzute de lege* (de exemplu, vânzarea sau concesionarea unui bun din domeniul privat fără aprobarea consiliului local)³⁵.

În final, menționăm că în ceea ce privește *regimul juridic* al nulității sunt în principiu aplicabile regulile de drept comun, astfel încât nu mai este cazul să ne oprim acum asupra lui³⁶.

3. *Problema calității de persoană juridică a sectoarelor Municipiului București.* a) *Precizări prealabile.* Potrivit art. 19 al Legii nr. 215/2001, sunt persoane juridice de drept public comunele, orașele și județele, fără a specifica dacă subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor cum este cazul sectoarelor Municipiului București sunt persoane juridice. Nu mai puțin, în capitolul V din lege, intitulat „Administrația publică a Municipiului București” (art. 92–100), se prevede că Municipiul București este organizat în 6 subdiviziuni administrativ-teritoriale, numite sectoare, care sunt conduse de consilii locale, ca autorități deliberative și de primari, ca autorități executive, alese în condițiile Legii privind alegerile locale. Cât privește Municipiul București, acesta este condus de un primar general, ca autoritate executivă, și de Consiliul General al Municipiului București, ca autoritate deliberativă, organe care se constituie, funcționează și îndeplinesc atribuțiile prevăzute de lege pentru primarii comunelor și orașelor, respectiv pentru consiliile locale din comune și orașe.

Problema care se pune este dacă și sectoarele Municipiului București au personalitate juridică civilă chiar dacă Legea nr. 215/2001 nu prevede aceasta³⁷. După părerea noastră, simpla tăcere sau omisiune a Legii nr. 215/2001 nu poate duce, obligatoriu, la un răspuns negativ, deoarece pentru dreptul civil calitatea de persoană juridică, adică de subiect de drept civil nu depinde întotdeauna de calificarea expresă cuprinsă într-un text de lege, ci de întrunirea cumulativă a elementelor constitutive ale personalității juridice civile: organizare de sine stătătoare, patrimoniu propriu și existența unui anumit scop, în acord cu interesul general, obștesc. Este ceea ce rezultă și din prevederile art. 26 lit. e din

³⁵ Precizăm însă că, atunci când hotărârea consiliului local este lovită de nulitate absolută (de pildă, în cazul prevăzut de art. 47 alin. 2 din Legea nr. 215/2001), actul încheiat pe baza acestei hotărâri va fi și el nul absolut în virtutea principiului *accessorium sequitur principale*.

³⁶ A se vedea, de exemplu: Gh. Beleiu, *op. cit.*, p. 222–223; G. Boroi, *op. cit.*, p. 233–241; M. Nicolae, *Actul juridic civil*, în „Instituțiile de drept civil. Curs selectiv pentru licență 2001–2002” de B. Dumitrache, M. Nicolae și R. Popescu, Editura Universul Juridic, București, 2001, p. 84–86.

³⁷ În sensul că sectoarele Municipiului București nu au personalitate juridică, deoarece Legea nr. 215/2001 nu se referă decât la comune, orașe și județe a se vedea D.-C. Dragoș, *op. cit.*, p. 24–25.

Decretul nr. 31/1954, potrivit căroră constituie persoană juridică (subiect de drept civil) și orice organizație „care are o organizare de sine stătătoare și un patrimoniu propriu afectat realizării unui anume scop în acord cu interesul obștesc”. De aceea, în continuare vom examina dacă sectoarele Municipiului București întrunesc cele trei elemente constitutive prevăzute de lege pentru a fi calificate persoane juridice.

b) *Organizarea de sine stătătoare*. După cum am arătat, Legea nr. 15/2001 prevede că sectoarele Municipiului București sunt organizate ca subdiviziuni administrativ-teritoriale în care funcționează consilii locale, ca autorități deliberative, și primării, ca autorități executive. De asemenea, în fiecare sector sunt organizate și funcționează pe lângă aparatul propriu de specialitate al autorităților administrației publice locale, servicii publice și instituții de interes local.

Ca notă particulară este de semnalat faptul că în cazul consiliilor locale, acestea au competențe proprii, pe care le exercită direct, fără concursul său aprobarea Consiliului General, dar și atribuții delegate de Consiliul General, deoarece sectoarele Municipiului București au o autonomie administrativ-financiară limitată. Astfel, dintre atribuțiile exercitate numai pe baza împuternicirii exprese date de Consiliul General al Municipiului București și care interesează problema noastră, merită reținute cele prin care consiliile locale (art. 95 alin. 2, lit. d), f), g) și h):

- aprobă bugetul local, împrumuturile, virările de credite și modul de utilizare a rezervei bugetare; aprobă contul de încheiere a exercițiului bugetar; stabilesc impozite și taxe locale, precum și taxe speciale, în condițiile legii;

- administrează, în condițiile legii, bunurile proprietate publică sau privată a municipiului, de pe raza sectorului, pe baza hotărârii Consiliului General al Municipiului București;

- hotărăsc cu privire la concesionarea sau închirierea serviciilor publice de sub autoritatea lor, în condițiile legii;

- înființează instituții, societăți comerciale și servicii publice.

c) *Patrimoniul propriu*. Criteriul esențial prin care o anumită structură cu personalitate juridică civilă se deosebește de altă entitate fără personalitate juridică civilă este existența unui patrimoniu propriu, distinct de acela al altor organizații. Numai entitățile care au un patrimoniu propriu pot participa la circuitul juridic civil în nume propriu ca titular de drepturi și obligații civile, nu și cele care nu au un astfel de patrimoniu. Or, sectoarele Municipiului București au un patrimoniu propriu, deoarece administrează bunurile proprietate publică sau privată a municipiului, de pe raza sectorului, bunurile sale proprii dobândite în condițiile legii și dispune de bugetul propriu distinct de acela al municipiului (art. 6 din Legea finanțelor publice locale nr. 189/1998, cu modificările ulterioare)³⁸.

³⁸ Cu privire la bugetele de venituri și cheltuieli ale sectoarelor Municipiului București pe anul 2002 a se vedea prevederile art. 25–31 din Legea bugetului de stat pe anul 2002, publicată în „Monitorul oficial al României”, partea I, nr. 784 din 11 decembrie 2001.

d) *Scopul propriu* și cel de-al treilea element constitutiv al calității de persoană juridică – un anumit scop, în acord cu interesul obștesc – se regăsește pe deplin în cazul sectoarelor Municipiului București, principiile autonomiei locale și descentralizării administrative fiind transpuse în practică de autoritățile administrației publice locale organizate în aceste subdiviziuni administrativ-teritoriale. Singura particularitate constă în aceea că sectoarele se bucură de o relativă autonomie, ele sunt și rămân dependente de „centru”, adică de administrația Municipiului București, ceea ce face ca sectoarele să aibă statutul juridic al unor persoane juridice-anexă (persoane juridice subordonate). Din această cauză, dispozițiile primarului general și hotărârile Consiliului General al Municipiului București sunt obligatorii pe întreg Municipiul București, iar o parte din atribuțiile consiliilor locale se exercită numai pe baza împuternicirii exprese sau, după caz, cu acordul prealabil al Consiliului General al Municipiului București.

e) *Concluzii*. Din cele ce precedă rezultă că sectoarele Municipiului București întrunesc, neîndoindu-ne, elementele constitutive ale unei persoane juridice, fiind așadar subiecte de drept civil, – este adevărat, nu persoane juridice autonome, ci subordonate Municipiului București –, putând participa în acest fel în nume propriu la circuitul civil³⁹.

Desigur, calitatea de persoană juridică nu exclude, ci presupune, și calitatea de subiect de drept constituțional, administrativ, fiscal, de dreptul muncii sau de drept comercial, pe scurt, calitatea de drept în general, în măsura în care legea recunoaște și sectoarelor Municipiului București vocația de a avea drepturi și obligații de acest fel.

4. *Problema calității de persoană juridică a autorităților administrației publice locale*. În doctrină și uneori, chiar în jurisprudență, a fost și continuă să rămână controversată chestiunea calității de persoană juridică a autorităților administrației publice locale, respectiv a consiliilor locale și județene sau, după caz, a Consiliului General al Municipiului București, în condițiile în care nici fosta lege a administrației publice locale nr. 69/1991 și nici actuala lege nu au calificat aceste entități drept persoane juridice, dar nici nu le-a refuzat în mod expres o astfel de calitate⁴⁰.

³⁹ În același sens a se vedea: Gh. Beleiu, *op. cit.*, p. 429; G. Boroș, *op. cit.*, p. 387; T. Pop, *Persoanele fizice și persoanele juridice*, Editura Lumina Lex, București, 1994, p. 183.

⁴⁰ Problema se poate pune în aceeași termeni și pentru *primării*, definite de noua Lege a administrației publice locale drept o „structură funcțională cu activitate permanentă”, alcătuită din primar, respectiv viceprimar, secretarul comunei, al orașului sau al subdiviziunii administrativ-teritoriale și din aparatul propriu de specialitate al consiliului local și care este menită să aducă la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului soluționând problemele curente ale colectivității locale (art. 91). În doctrină (Gh. Beleiu, *op. cit.*, p. 429; G. Boroș, *op. cit.*, p. 387) se recunoaște și primăriei, alături de consiliul local, calitatea de persoană juridică, însă o astfel de calificare este *de lege lata* discutabilă, deoarece, pe de o parte, este definită drept o „simplă structură funcțională”, deci internă, a unității administrativ-teritoriale, iar pe de altă parte, nu întrunește

Astfel, în literatura de drept civil (în special) se susține – bazându-se probabil și pe prevederile art. 26 lit. a) ale Decretului nr. 31/1954 potrivit cărora sunt persoane juridice „organul puterii de stat, *organele centrale și locale ale administrației de stat* și celelalte instituții de stat, *dacă au un plan de cheltuieli propriu și dreptul să dispună independent de creditele bugetare aprobate*” (s.n. – M.N.) – că și consiliile locale sau județene, inclusiv Consiliul General al Municipiului București sunt persoane juridice, deoarece întrunesc cele trei elemente constitutive, necesare pentru această calitate: organizare proprie, patrimoniu propriu (buget propriu) și scop propriu⁴¹.

Într-o altă opinie⁴², susținută mai ales în doctrina de drept public (administrativ) și procesual civil, nu se recunoaște calitatea de persoană juridică consiliilor locale și județene, deoarece acestea sunt calificate de lege doar autorități deliberative prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și județe.

toate elementele constitutive ale unei persoane juridice (*primăria nu are un patrimoniu propriu*). Este adevărat că potrivit art. 26 lit. a din Decretul nr. 31/1954 erau recunoscute, în condițiile legii, ca persoane juridice și „organele locale ale administrației de stat”, dar această prevedere a devenit caducă încă din 1968 când s-a revenit, în țara noastră, la acordarea personalității juridice unităților administrativ-teritoriale în locul organelor de conducere ale acestora (a se vedea și fostul art. 36 lit. t) din Legea nr. 57/1968 de organizare și funcționare a consiliilor populare care prevedea că comitetele executive exercită drepturile și îndeplinesc obligațiile pe care le au, ca persoană juridică, județul, municipiul, orașul și comuna). În sfârșit, menționăm că nici reglementările adoptate în anul 1990 (Decretul-Lege nr. 8/1990 privind organizarea și funcționarea organelor locale ale administrației de stat și Legea nr. 5/1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale) nu au fost edificatoare, căci, și potrivit acestora, prefecturile și primăriile exercitau drepturile și îndeplineau obligațiile pe care le aveau ca persoană juridică județul, municipiul, sectoarele Municipiului București, orașul sau comuna, după caz (art. 13 alin. 1 din Legea nr. 5/1990).

⁴¹ A se vedea în acest sens: Gh. Beleiu, *op. cit.*, p. 429; G. Boroș, *op. cit.*, p. 387; E. Lupan, *op. cit.*, p. 47; T. Pop, *op. cit.*, p. 182; I. Avram, *Concesionarea terenurilor aflate în patrimoniul consiliilor locale*, în „Dreptul” nr. 1/1996, p. 98–101.

Pentru practica judiciară a se vedea de pildă: Curtea Supremă de Justiție, s. cont. adm., dec. nr. 27/1994, în „Dreptul” nr. 10–11/1994, p. 111–112 (cu *Nota redacției*); *idem*, dec. nr. 1638/1993, în V. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român*, Editura All, București, 1994, p. 348–349, nr. 47 (cu *nota critică* a autorului); *idem*, s. civ., dec. nr. 787/1995 în „Dreptul” nr. 2/1996, p. 103–104.

Reamintim că și înainte de 1989 a fost la fel de controversată problema calității de persoană juridică a organelor locale ale puterii și administrației de stat (fostele consilii populare și fostele comitete executive ale consiliilor populare). Pentru amănunte a se vedea Gh. Beleiu, *op. cit.*, 1982, p. 354–365.

⁴² A se vedea de pildă: *Nota redacției* sub dec. nr. 27/1994 a Curții Supreme de Justiție, s. cont. adm., în „Dreptul” nr. 10–11/1994, p. 111–112; V. Prisăcaru, *notă* la dec. nr. 1638/1993 a Curții Supreme de Justiție, s. cont. adm., în *Contenciosul administrativ român, cit. supra*, p. 349; P. Perju, *Probleme de drept civil și de drept administrativ survenite în practică*, în „Dreptul” nr. 6/1996, p. 81; V. M. Ciobanu, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, vol. II, Editura Național, București, 1997, p. 93, nota 322; I. Deleanu, *Procedura civilă*, vol. I, Editura Servo-Sat, Arad, 1998, p. 251, nota 2; *idem*, *Tratat de procedură civilă*, vol. I, Editura Servo-Sat, Arad, 2001, p. 171, nota 3.

Fără a intra în detalii, după părerea noastră, această din urmă teză este singura corectă, întrucât chiar dacă consiliile locale și județene ar putea fi socotite drept entități cu organizare de sine stătătoare și un anumit scop reliefat de atribuțiile conferite de lege, ele *nu* au și un patrimoniu propriu, distinct de acela al unităților administrativ-teritoriale în numele și în interesul cărora funcționează. Este adevărat că în legislația fiscală și în practica judiciară se mai întâlnesc expresii de genul „bugetele consiliilor locale” și „bugetele consiliilor județene”⁴³, însă, în condițiile legislative actuale caracterizate prin instabilitate, superficialitate tehnico-juridică și inconsecvențe terminologice, astfel de sintagme nu pot fi luate *ad litteram*, mai ales când din economia textelor legale sau ansamblul reglementării rezultă cu prisosință contrariul, respectiv faptul că „bugetele locale” sunt bugetele unităților administrativ-teritoriale care au personalitate juridică (comună, oraș, municipiu, sector al Municipiului București și județ), care sunt doar aprobate și gestionate de autoritățile administrației publice locale.

În concluzie, *consiliile locale și consiliile județene nu sunt persoane juridice*, ci autorități deliberative, în sensul Legii nr. 215/2001, iar potrivit Decretului nr. 31/1954, *organe ale persoanei juridice* care, după caz, sunt: comuna, orașul sau județul. Aceasta înseamnă că actele și faptele juridice ale consiliului local sau județean făcute în limitele sau cu prilejul exercitării funcțiilor încredințate, sunt *actele și faptele persoanei juridice înseși* (art. 35 din Decretul nr. 31/1954), atrăgând *răspunderea juridică proprie* a unității administrativ-teritoriale respective (fără a exclude și răspunderea personală a membrilor care compun organul colegial al acesteia).

NOTA REDACȚIEI. Într-un număr viitor al revistei „Dreptul”, ca un corolar al studiului de mai sus, sub semnătura aceluiași autor, se va publica un alt studiu privitor la *legitimarea procesuală* a unităților administrativ-teritoriale, atât în cauzele de contencios administrativ, cât și în acelea „de drept comun” (civil, comercial, penal).

⁴³ Spre exemplu fostul art. 51 din Legea nr. 72/1996 privind finanțele publice prevedea că: „(1) Prin *bugete locale* se înțelege bugetele unităților administrativ-teritoriale care au personalitate juridică (...).

(13) Fiecare comună, oraș, municipiu, sector al Municipiului București, județ, respectiv Municipiul București, întocmește buget propriu, în condiții de autonomie. Între bugetele consiliilor locale și bugetele consiliilor județene nu există relații de subordonare”. Spre deosebire de art. 51 din Legea nr. 72/1996, în prezent abrogat, art. 6 din Legea nr. 189/1998 privind finanțele publice locale este mult mai clar și, ceea ce este esențial, *necontradictoriu*: „(1) Prin *bugetele locale* se înțelege bugetele de venituri și cheltuieli ale unităților administrativ-teritoriale (...).

(3) Fiecare comună, oraș, municipiu, sector al Municipiului București, județ, respectiv Municipiul București, întocmește bugetul local în condiții de autonomie, potrivit legii. Între aceste bugete nu există relații de subordonare”.

Menționăm, în sfârșit, că, potrivit art. 11 din Legea nr. 189/1998, din bugetele locale se finanțează, direct, între altele, și „cheltuielile de întreținere și funcționare a administrației publice locale”, fiind o dovadă în plus a faptului că nu există și nu se întocmește un buget de venituri și cheltuieli pentru consiliile locale și cele județene separat de bugetele locale, ci acestea cuprind capitole distincte pentru cheltuielile autorităților publice locale.