

STUDII

PÂRÂTUL ÎN CONTENCIOSUL  
ADMINISTRATIV: ISTORIA ROMANȚATĂ A  
UNEI BRAMBURELI JUDICIARE

---

DOI: 10.24193/SUBBIur.65(2020).3.1  
Data publicării online: 09.03.2021

---

Ovidiu PODARU, Andreea-Carla LOGHIN\*

Acest studiu a fost inițial susținut sub titlul „**Un trio imposibil: Codul administrativ, capacitatea administrativă (restrânsă) și calitatea procesuală pasivă în contenciosul administrativ**”, la Conferința bienală de la Timișoara (6-7 noiembrie 2020), la Secțiunea Drept public (Contenciosul constituțional și contenciosul administrativ – garanții juridice ale respectării drepturilor și libertăților fundamentale). Concluziile preliminare susținute acolo au fost însă parțial modificate ulterior, prin reinterpretarea unor surse doctrinare găsite și prelucrate între timp de d-ra Andreea-Carla LOGHIN, a cărei contribuție la această formă finală a studiului este, astfel, una substanțială (n. Ov.P.).

**Rezumat:** Contenciosul administrativ român se remarcă prin lipsa unei unități de opinii asupra chestiunii calității procesuale pasive și, totodată, prin existența unei cutume înrădăcinate – posibilitatea chemării în judecată a organului emitent al actului administrativ, ca unic pârât, – cutumă lipsită în prezent de un fundament legal expres. Pornind de la aceste premise, studiul urmărește la nivel conceptual, dar și din perspectivă diacronică, evoluția „pârâtului” în contenciosul administrativ, concluzionând că se impune abandonarea cutumei arătate.

---

\* Ovidiu PODARU este profesor universitar doctor în cadrul Facultății de Drept a Universității Babeș-Bolyai, Departamentul de Drept public, avocat în Baroul Cluj; contact: [ovidiu.podaru@law.ubbcluj.ro](mailto:ovidiu.podaru@law.ubbcluj.ro); Andreea-Carla LOGHIN este student-masterand, avocat în Baroul Cluj; contact: [andreea-carla.loghin@law.ubbcluj.ro](mailto:andreea-carla.loghin@law.ubbcluj.ro).

Calitatea procesuală pasivă a organului emitent, chiar lipsit de personalitate juridică, a fost justificată de recunoașterea pe cale doctrinară a teoriei capacității juridice restrânse (sau de drept administrativ), dezvoltată de profesorul Ilie Iovănaș cu jumătate de secol în urmă. Această teorie a fost precedată însă de o succesiune de reglementări, opinii doctrinare și soluții jurisprudențiale care, la o analiză atentă, mai degrabă au contrazis-o decât să o fundamenteze.

Astfel, încă din perioada interbelică s-a realizat distincția între organele administrative cu personalitate juridică și cele fără personalitate juridică, concluzia generală fiind aceea că personalitatea juridică este singurul temei al calității procesuale pasive. În lipsa acesteia, organele administrative (sau, mai exact persoanele fizice care ocupau funcția de conducere în cadrul acestora) nu puteau sta în justiție decât ca reprezentante ale persoanei juridice de drept public – statul, unitățile administrativ-teritoriale, stabilimentele publice. Dar, chiar și în contextul politico-juridic creat de Decretul nr. 31/1954 privitor la persoanele fizice și persoanele juridice și de Legea nr. 1/1967 a contenciosului administrativ, calitatea procesuală pasivă era indisolubil legată de personalitatea juridică a unei entități de drept public, căci indiferent de pretenția formulată de reclamant, cel puțin unul dintre pârâți trebuia să fie persoană juridică: în măsura în care organul emitent al actului atacat nu avea personalitate juridică, el putea sta în justiție numai în coparticipare procesuală cu persoana juridică care-i asigura condițiile de existență (deci de care depindea din punct de vedere patrimonial). Mai mult, în ipoteza existenței unui petit în despăgubiri, coparticiparea procesuală era necesară întrucât, din punct de vedere juridic, este de neconceput ca o entitate fără patrimoniu propriu să poată fi obligată judiciar la satisfacerea unei pretenții patrimoniale formulate de un alt subiect de drept.

În concluzie, la momentul creării ei, teoria capacității juridice restrânse a fost dezvoltată de profesorul Ilie Iovănaș, pentru a fundamenta suficiența conceptului de capacitate administrativă (parte a capacității juridice, alături de cea civilă) pentru justificarea calității procesuale pasive a organului emitent.

Odată însă cu schimbările politico-juridice din anul 1989, primplanul este ocupat subit de conceptul de unitate administrativ-teritorială, persoană juridică de drept public cu patrimoniu propriu, organele administrative fiind, concomitent, „depersonalizate” (private de personalitatea lor juridică) prin regândirea lor conceptuală. Cu toate acestea, pentru a justifica calitatea procesuală pasivă a organului emitent, doctrina și jurisprudența utilizează în continuare teoria capacității administrative (restrânse), introducerea conceptului de autoritate administrativă/publică prin legile succesive în materie de contencios administrativ facilitând păstrarea acestei cutume nefericite.

În prezent, temeiul juridic pe care doctrina îl utilizează pentru a fundamenta legal teoria capacității administrative, este legat de noțiunea de autoritate publică, așa cum este ea definită de art. 2 alin. (1) lit. b) Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, și apoi utilizată în cuprinsul prevederilor art. 1 și 13 din același act normativ. Această construcție teoretică este cel puțin discutabilă: pe de o parte, noțiunea este una incoerentă, în sine o sursă de ambiguitate, căci asimilează în mod

nejustificat (și nefundamentat) o entitate cu personalitate juridică deplină (de drept privat) uneia fără personalitate juridică (de drept public), zădărniciind din fașă orice încercare de a face ordine în această materie. Pe de altă parte, insuficiența acestei noțiuni rezultă din faptul că ea nu tranșează toate situațiile în care, în practică, ar apărea nevoia determinării organului emitent al unui act administrativ.

În consecință, ținând cont de faptul că orice tip de capacitate, indiferent de faptul că ar fi una de drept material ori procesual, nu poate exista, la nivel teoretic, în afara personalității juridice, căci fiecare capacitate „specială” constituie doar o parte a capacității juridice (generale), și de faptul că orice fel de excepție în materie de capacitate trebuie să fie expres prevăzută de lege (una de procedură, în cazul capacității de a sta în fața instanței de contencios administrativ, ca pârât), cu siguranță singura soluție teoretic corectă și practic lipsită de riscuri pentru reclamant ar fi aceea ca, indiferent de pretenția concretă a acestuia în instanță, calitate procesuală pasivă să aibă persoana juridică de drept public al cărei organ a emis actul ilegal, respectiv are competența să soluționeze cererea reclamantului. Această soluție este în acord și cu respectarea principiului securității raporturilor juridice (claritatea și previzibilitatea dreptului), mai ales că însăși persoanei juridice de drept public i se poate recunoaște calitatea de autoritate emitentă. Această soluție se întemeiază, pe de o parte, pe prevederile Codului civil (art. 218, 219, 221) care, dobândind aplicabilitate în materia contenciosului administrativ în temeiul art. 28 din Legea nr. 554/2004 și asimilând din anumite puncte de vedere persoana juridică de drept public cu cea de drept privat, supun regulilor mandatului raporturile dintre persoana juridică și organele sale, iar, pe de altă parte, pe cele ale Codului administrativ, dat fiind faptul că noțiunea de capacitate administrativă a dobândit astăzi, prin art. 5 lit. o) din O.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, o cu totul altă semnificație.

**Cuvinte cheie:** contencios administrativ, organ emitent, calitate procesuală pasivă, unitate administrativ-teritorială, capacitate administrativă (restrânsă), autoritate publică, personalitate juridică.

## THE DEFENDANT IN THE ADMINISTRATIVE LITIGATION: A ROMANTICIZED TALE OF A JUDICIAL STAMPEDE

**Abstract:** The Romanian administrative litigation is distinguished by the lack of unity of opinion on the passive procedural quality and, at the same time, by the existence of an ingrained custom – the possibility of suing the issuing body of the administrative act, as the sole defendant, – a custom currently lacking a particular legal basis. Starting from these premises, the study investigates at a conceptual level and from a diachronic perspective, the evolution of the defendant” in the administrative litigation, concluding that it is necessary to abandon the described custom.

The passive procedural quality of the issuing body, even without legal personality, was justified by the doctrinal recognition of the theory of restricted legal capacity (or administrative law capacity) developed by Professor Ilie Iovănaș half a century ago. However, this theory was preceded by a succession of regulations, doctrinal opinions, and jurisprudential solutions, which, on careful analysis, contradicted it rather than substantiate it.

Thus, since the interwar period, a distinction has been made between administrative bodies with legal personality and those without legal personality, the general conclusion being that legal personality is the only basis for passive procedural quality. In its absence, the administrative bodies (or, more precisely, the natural persons who held the leading position within them) could stand in court only as representatives of the legal person under public law – the state, the administrative-territorial units, the public establishments. But, even in the political-legal context created by Decree no. 31/1954 regarding natural and legal persons and by Law no. 1/1967 of the administrative contentious, the passive procedural quality was inextricably linked to the legal personality of a public law entity, because regardless of the claim made by the plaintiff, at least one of the defendants had to be a legal entity: insofar as the issuing body the defendant did not have legal personality, it could stand trial only in procedural co-participation with the legal person who ensured its existence (the one that which it depended from a patrimonial point of view). Moreover, in the event of the existence of an appeal for damages, procedural co-participation was necessary because, from a legal point of view, it is inconceivable that an entity without its own patrimony could be legally obliged to satisfy a patrimonial claim made by another legal subject.

In conclusion, at the time of its creation, the theory of restricted legal capacity was developed by Professor Ilie Iovănaș to substantiate the sufficiency of the concept of administrative capacity (part of legal capacity, along with the civil one) to justify the passive procedural quality of the issuing body.

However, with the political-legal changes of 1989, the foreground is suddenly occupied by the concept of unitary local authority a legal person under public law having its own patrimony, the administrative bodies being, at the same time, “depersonalized” (deprived of their legal personality) by their conceptual rethinking. However, in order to justify the passive procedural quality of the issuing body, the doctrine and the jurisprudence are continuing to use the theory of (restricted) administrative capacity, introducing the concept of administrative/public authority through successive laws on administrative litigation facilitating the preservation of this unfortunate custom.

Currently, the legal basis that the Romanian doctrine uses to legally substantiate the theory of administrative capacity is related to the notion of public authority, as it is defined by art. 2 para. (1) letter b) of Law no. 554/2004 of the administrative contentious, and then used in the provisions of art. 1 and 13 of the same normative act. This theoretical construction is at least debatable: on the one hand, the notion is incoherent, a source of ambiguity in itself because it unjustifiably (and unfoundedly) assimilates an entity with full legal personality (private law) to one without legal personality (public law), ruining any attempt to bring order in this matter. On the other hand, the inadequacy of that concept results from the fact that it does not resolve all the situations in which, in practice, there would be a need to determine the issuing body of an administrative act.

Consequently, taking into account the fact that any type of capacity, regardless of whether it is a material or procedural law, cannot exist, in theory, outside the legal personality, because each type of capacity is only a part of the juridical capacity (general), and the fact that any exception to this capacity must be expressly provided for by law (a procedural one, in the case of the capacity to stand as a defendant before the administrative court), it is undoubted that the only solution theoretically correct and practically risk-free for the plaintiff would be that, regardless of their concrete claim in court, the legal person of public law whose body issued the illegal act, the one that has the power to resolve the plaintiff’s claim must have passive procedural capacity. This solution is also in line with the principle of security of legal relations (clarity and predictability of the law), especially since a legal person under public law can be recognized as *issuing authority*. This solution is based, on the one hand, on the provisions of the Romanian Civil Code (art. 218, 219, 221) which, acquiring applicability in the matter of administrative contentious pursuant to art. 28 of Law no. 554/2004 and assimilating from specific points of view the legal person of public law with that of private law, subjecting to the rules of the mandate the relations between the legal person and its bodies, and, on the other hand, those of the Romanian Administrative Code, given that the notion of administrative capacity acquired today, through art. 5 letter o) of the Romanian Administrative Code has an entirely different meaning.

**Keywords:** administrative litigation, issuing body, passive procedural quality, administrative-territorial unit, restricted legal capacity, public authority, legal personality.

## Cuprins

I.	Un prezent plin de îndoieli. Și o cutumă apărută parcă de nicăieri.....	11
II.	Sursele teoriei capacității procesuale restrânse: o incursiune în trecut .....	17
<b>A.</b>	<b>Perioada interbelică: prevalența fondului asupra formei (procedurii)..</b>	<b>18</b>
<b>B.</b>	<b>Organizarea administrativ-teritorială socialistă și teoria „capacității administrative restrânse” .....</b>	<b>21</b>
	1.Capacitatea administrativă și cea de drept civil – cele două fațete ale personalității juridice .....	22
	2.Capacitatea administrativă și teoria coparticipării procesuale în contenciosul administrativ.....	25
III.	Metamorfoza contextului politico-juridic și adaptarea teoriei la noile împrejurări .....	29
<b>A.</b>	<b>O schimbare de decor .....</b>	<b>30</b>
<b>B.</b>	<b>Justificarea legală actuală a teoriei capacității administrative și o critică a acesteia .....</b>	<b>33</b>
	1.Noțiunea de „autoritate publică” .....	33
	2.Critica acestei teorii.....	38
IV.	Cum arată viitorul? .....	42
<b>A.</b>	<b>Un punct de cotitură.....</b>	<b>42</b>
<b>B.</b>	<b>Calitatea procesuală pasivă în contenciosul administrativ și cei trei piloni ai săi.....</b>	<b>44</b>
	1.Codul civil.....	44
	2.Codul de procedură civilă .....	46
	3.Codul administrativ .....	49
V.	În loc de concluzii.....	53

## I. Un prezent plin de îndoieli. Și o cutumă apărută parcă de nicăieri

*Câte capete, atâtea păreri*, spune o vorbă din popor. Iar în drept, adesea caracterizat prin relativitate, zicala este cu atât mai adevărată, căci rareori jurisprudența este unitară, atunci când apare o chestiune juridică nouă. De regulă însă, după pronunțarea unor hotărâri greșite, cu timpul, orientările deviate sunt abandonate și soluția juridică corectă se cristalizează treptat. Însă o problemă juridică comună (cum e aceea a stabilirii pârâtului într-un anumit tip de litigiu) să se afle chiar și după un secol de jurisprudență într-o incertitudine dătătoare de fiori, cu o tendință de generalizare a unei soluții contrare legii ... asta într-adevăr este rarissim.

Stabilirea pârâtului într-un litigiu de contencios administrativ, un lucru nu tocmai facil, reprezintă una dintre acele probleme de drept clădite în timp pe nisipuri mișcătoare:

Pentru anularea unui act administrativ emis de organul X, este logic să fie chemat în judecată chiar organul X? E logic, dar nu e sigur! Iar pentru a obține despăgubiri, este suficient ca cererea să fie formulată împotriva unei persoane juridice de drept public? În teorie da, dar nu se știe dacă, în cele din urmă, acțiunea va fi considerată admisibilă! Sisteme politice și concepții juridice s-au tot configurat și destructurat în jur, reglementări generale și speciale s-au tot adoptat și abrogat succesiv, însă problema a rămas: pe cine trebuie să cheme în judecată particularul vătămat printr-un act administrativ ori prin refuzul unei autorități de a-i soluționa o cerere? Întrebarea poate fi privită și ca un subtil puzzle teoretic, dar pentru reclamantul presat de timp (căci termenele reglementate în această materie sunt, uneori, injust de scurte) este mult mai mult de atât: alegerea greșită îi atârână deasupra capului ca o veritabilă sabie a lui Damocles, căci un cadru procesual greșit alcătuit reprezintă un fine de neprimire pentru acțiunea în contencios administrativ. Și cine stabilește ce este legal și ce nu, cu

privire la o problemă juridică de maximă relativitate? Totul depinde de concepția judecătorului, însă atunci când acesta își dezvăluie orientarea, (cu ocazia pronunțării, așadar), este, deja, mult prea târziu...

Toți cei care au trecut printr-o asemenea situație (re)simt nevoia unei soluții raționale și predictibile. Pentru asta însă, după o succintă (dar exactă) radiografiere a prezentului este necesară sondarea surselor acestuia, pentru că numai așa putem înțelege ce anume s-a „defectat” în materie, în ce moment și cum ar trebui reparat.

Pentru cei familiarizați, măcar într-o oarecare măsură, cu tiparul acțiunii în contenciosul administrativ, este notorie azi *uzanța* de a formula (sau de a vedea formulat) petitul de anulare a actului administrativ nelegal în contradictoriu cu **organul emitent<sup>1</sup> al acestuia**. Astfel, se ajunge ca *primarul, consiliul local<sup>2</sup>, consiliul județean, un prefect ori un ministru* să fie

---

<sup>1</sup> Noțiunea de *organ (administrativ) emitent* conține, însă, o oarecare doză de ambiguitate: lipsită de o definiție stabilă pe cale legală, ea a rămas neexplorată și, deci, neexplicată suficient în literatura de specialitate. În acest sens, referitor la capacitatea procesuală pasivă în litigiile de drept administrativ, în doctrină s-a arătat că „În acțiunea de contencios administrativ, indiferent de caracterul său obiectiv sau subiectiv, calitatea de pârât o are **autoritatea publică emitentă** a actului atacat (a cărui anulare se cere), aceasta fiind reprezentată în proces de către conducătorul său (...)” (a se vedea A. TRĂILESCU, A. TRĂILESCU, *Legea contenciosului administrativ: comentarii și explicații*, ed. a 3-a, rev., Ed. C. H. Beck, București, 2017, p. 8). În același sens, se arată că „**Autoritatea publică emitentă**, în cadrul litigiilor de contencios administrativ, are calitate procesuală pasivă (...)” (a se vedea I. RÎCIU, *Procedura contenciosului administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 163). Iar ambiguitatea este legată nu de noțiunea de autoritate publică, în sine, ci de ideea de „emitent”: oare dacă vorbim despre un **ordin**, ar trebui să considerăm că *ministrul* semnatar al acestuia are această calitate sau *ministerul* pe care îl conduce? Este o chestiune pe care o vom clarifica mai târziu.

<sup>2</sup> În justificarea calității procesuale pasive a *consiliului local*, în jurisprudență s-a stabilit că „Dreptul de a reprezenta în justiție o unitate administrativ-teritorială nu trebuie confundat cu calitatea procesuală pasivă pe care o are emitentul actului administrativ a cărui anulare se cere. Astfel, dacă hotărârea a cărei anulare se solicită a fost emisă de consiliul local, atunci acesta are



chemați în instanță în calitate de pârâți de către particularul vătămat în dreptul sau interesul său legitim.

Însă dacă acum douăzeci de ani această situație se reducea la litigiile de contencios administrativ îndreptate împotriva organelor administrative „tradiționale” (de principiu cele enumerate mai sus), ulterior, un observator atent a putut fi martorul unei continue extinderi a acestui tipar procesual, ajungându-se în prezent ca particularul să trebuiască să formuleze acțiunea (cu riscul, în cazul nerespectării regulii, de a și-o vedea declarată inadmisibilă) nu cu *universitatea*, bunăoară, ci cu *rectorul* sau *senatul* acesteia; nu cu *inspectoratul școlar județean*, ci cu *inspectorul* care îl conduce, ajungându-se, în situații de o complexitate deosebită chiar pentru un bun cunoscător al organizării administrative, ca reclamantul să trebuiască să-l scoată din uriașul „joben” al unei primării de municipiu pe ... *directorul serviciului de resurse umane(!)*, în cazul în care pretinde anularea unui act administrativ semnat de acesta. Practic, noțiunea de „emitent” ajunge azi să se identifice, de cele mai multe ori, cu aceea de **semnatar** al actului administrativ.

---

calitatea de a participa la judecată în calitate de pârât, ca emitent al actului administrativ unilateral (...)” (a se vedea CA Oradea, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1751/CA/2011, apud A. TRĂILESCU, A. TRĂILESCU, op.cit., p. 22). Statutul juridic al *consiliului local* a ajuns, în ultima vreme, să fie chiar mai denaturat în jurisprudență. Astfel, printr-o soluție pronunțată într-o speță recentă, Secția Civilă a înaltei curți, întemeindu-se pe unele texte exprese de lege, ajunge chiar să recunoască acestui organ administrativ un „patrimoniu”, statuând că în sarcina autorităților locale există obligația de identificare, capturare și escortare a câinilor fără stăpân, neidentificați și neînregistrați, obligație dedusă din interpretarea art. 7 alin. (1) din OUG nr. 55/2002 – care identifică consiliile locale ale unităților administrativ teritoriale ca fiind **proprietarii** câinilor fără stăpân care circulă liberi, fără însoțitori, în locurile publice – și art. 1, 2 și 4 din OUG nr. 155/2001 (a se vedea ÎCCJ, Secția I civilă, Decizia civilă nr. 1054 din 4 iunie 2020, publicată în Buletinul Casației nr. 1/2020, p. 67-79).

Această abordare are însă două mari neajunsuri. Primul – acela că nu-i putem găsi nicicum un fundament legal aplicabil în toate situațiile; al doilea, – că acești „emitenți” nu au personalitate juridică, și, prin urmare, pare destul de dificil de acceptat calitatea lor de pârâți într-un litigiu.

O apărare în acest sens este formulată constant de către autoritățile publice în litigiile având ca obiect anularea unui act administrativ nelegal. La fel de constant însă, instanțele o înlătură: argumentul utilizat de acestea este în sensul că lipsa personalității juridice este irelevantă în contenciosul administrativ, fiind suplinită de o capacitate administrativă (restrânsă<sup>3</sup>) de natură să confere acestor organe emitente un soi de calitate procesuală pasivă specială<sup>4</sup>, limitată la sfera litigiilor de contencios administrativ. Observăm că

---

<sup>3</sup> Noțiunea a fost definită ca fiind aptitudinea unui organ administrativ de a sta într-un raport juridic administrativ, în nume propriu și în mod independent, prin emiterea de acte administrative; a se vedea I. IOVĂNAȘ, *Dreptul administrativ și elemente de știința administrației*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 120-122.

<sup>4</sup> În acest sens, s-a pronunțat chiar instanța supremă în jurisprudența sa. Astfel, în justificarea calității procesuale pasive a emitenților actelor administrative, aceasta arată că „(...) într-un litigiu de contencios administrativ, pentru a avea calitatea de pârât sau intimat, este suficient să se facă dovada că acea autoritate publică este emitenta actului administrativ contestat, astfel cum este definit de art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004. De asemenea, în materia contenciosului administrativ, pentru verificarea calității procesuale **nu prezintă relevanță personalitatea juridică a autorității publice emitente [s.n.]**, astfel cum este definită prin art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, ci capacitatea ei de drept administrativ, constând în aptitudinea prevăzută de lege de a realiza prerogativele de putere publică, asigurând organizarea executării și executarea în concret a legii (...)”; a se vedea ÎCCJ, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 3341 din 8 iunie 2011, <https://www.scj.ro/>, consultat la data de 21.11.2020. Într-o altă decizie, Înalta Curtea statuează în sensul că „(...) este suficientă capacitatea administrativă a autorității, respectiv posibilitatea emiterii de acte administrative ce determină și eventuala calitate procesuală pasivă într-un litigiu de contencios administrativ și, în final, determinarea instanței competente în raport de rangul autorității publice pârâte”; a se vedea ÎCCJ, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 321 din 25 ianuarie 2012, <https://www.scj.ro/>, consultat la data de 21.11.2020. În același sens, a se vedea ÎCCJ, Secția de contencios

noțiunea de capacitate administrativă a fost preluată și în doctrină<sup>5</sup>, fără a avea însă un fundament legal expres. Căci nici la începuturile acestei teorii și nici în prezent nu există o prevedere expresă care să impună fără echivoc chemarea în judecată a organului emitent<sup>6</sup>.

Prin urmare, dacă pornim de la premisa că sursa obligativității chemării în judecată a emitentului o reprezintă un principiu format pe cale cutumiară (chiar dacă a pornit de la interpretarea corelată a anumitor texte

---

administrativ și fiscal, Decizia nr. 1845 din 4 aprilie 2012; ÎCCJ, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1237 din 18 martie 2015, ambele disponibile la <https://www.scj.ro/>, consultat la data de 21.11.2020; ÎCCJ, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 3092 din 15 iunie 2007, *apud* G. BOGASIU, *Legea contenciosului administrativ comentată și adnotată: cuprinde legislație, jurisprudență și doctrină*, ed. a 4-a, rev. și adăug., Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 77. Calitatea procesuală pasivă a organului emitent a fost exprimată și în jurisprudența altor instanțe, care au statuat că „Ceea ce determină capacitatea unei autorități publice de a sta în proces este **abilitarea legală de a elibera un anume act administrativ** [s.n.]”; a se vedea CA Timișoara, Secția comercială și de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 575 din 11 mai 2005, în *Curtea de Apel Timișoara, Buletinul jurisprudenței, Culegere de practică judiciară*, 2005, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 320-321, *apud* G. BOGASIU, op.cit., p. 79; CA Pitești, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1539 din 18 noiembrie 2019 <http://rolii.ro/hotarari/5df83f60e490091418000055>, consultat la data de 21.11.2020.

<sup>5</sup> Astfel, în dezvoltarea teoriei potrivit căreia capacitatea administrativă constituie sursa calității procesuale pasive, s-a arătat că „*Pentru a avea calitate procesuală pasivă în acțiunea de contencios administrativ având ca obiect anularea unui act administrativ nu interesează calitatea de persoană juridică a autorității publice emitente a actului, ci este suficientă capacitatea administrativă a acesteia [s.n.]* (...) Astfel, de exemplu, primarul este o autoritate publică fără personalitate juridică civilă, însă dispune de capacitatea juridică de drept administrativ și de competența de a emite anumite acte administrative unilaterale (...) În calitatea sa de autoritate publică investită de lege cu anumite competențe (atribuții), primarul emite acte administrative în exercitarea acestor atribuții, iar actele emise îl angajează pe primar în raporturi de drept public, inclusiv procesuale, la care participă în nume propriu, ca subiect de drept public”; a se vedea A. TRĂILESCU, A. TRĂILESCU, op.cit., p. 9.

<sup>6</sup> Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, publicată în M.of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare, aplicabilă în lipsa unui Cod de procedură administrativă, nu conține nicio dispoziție în acest sens.

de lege care nu se potrivesc perfect), devine imperativ studiul fundamentelor sale căci, la o simplă observație, consecințele acestuia sunt, în majoritatea lor covârșitoare, negative. Astfel, una dintre acestea o reprezintă **multiplicarea**, adesea exagerată, a **numărului pârâților**<sup>7</sup>, fapt de natură a crea adesea serioase dificultăți pentru particularul care intenționează să se adreseze instanței de judecată. Contenciosul administrativ devine astfel un veritabil „hățiș” judiciar din care e aproape imposibil de ieșit, mai ales dacă reclamantul are și o pretenție cu conținut patrimonial (despăgubirile), când, între pârâți va figura obligatoriu și persoana juridică de drept public, având personalitate juridică și patrimoniu propriu<sup>8</sup>, al cărei organ administrativ a emis actul atacat.

Or, această multiplicare a pârâților, aducând cu sine multă incertitudine pentru particularul necunoscător al tuturor raporturilor din cadrul administrației, afectează însăși substanța dreptului său de acces la

---

<sup>7</sup> Ipoteza unui lanț de acte administrative sau aceea a unui refuz de a emite un act final, în condițiile în care structurile administrative cu atribuții pe parcursul procedurii refuză la rândul lor să emită avizele care stau la baza emiterii actului sunt cel puțin două situații cu o pluralitate de pârâți. Adesea însă, dilema rămâne pentru reclamant: dacă într-un lanț decizional unii dintre pârâți sunt de acord să-și îndeplinească atribuțiile dar condiționează acest lucru de conduita altor organe administrative care trebuie să-și îndeplinească propriile atribuții anterior acestui moment (un aviz care nu poate fi emis decât după un altul, ori după o propunere etc.) trebuie chemate în judecată toate organele administrative sau doar cele care refuză expres să soluționeze favorabil o cerere? Căci, raportat la cele care nu se opun acțiunii, interesul procesual este discutabil; dar, dacă și-ar schimba atitudinea după finalizarea litigiului în care, prin ipoteză, nu au fost parte pentru că inițial au fost de acord să soluționeze cererea particularului? Sunt întrebări care nu pot primi un răspuns ferm.

<sup>8</sup> Pentru situația în care particularul solicită și despăgubiri, în doctrină s-a arătat că „(...) *autoritățile publice vor avea, în principiu, calitate de pârât în litigiile de contencios administrativ, ele fiind emitentele actelor administrative ilegale, însă numai alături de persoana juridică de drept public atunci când se solicită și despăgubiri (...)*”; a se vedea D. -C. DRAGOȘ, *Legea contenciosului administrativ: comentarii și explicații*, ed. a 2-a, rev., Ed. C. H. Beck, București, 2009, p. 79. În același sens, a se vedea I. RÎCIU, op.cit., p. 166

justiție. Căci necesitatea chemării în judecată a tuturor actorilor emiterii actului administrativ este de natură să descurajeze particularul în inițierea unui demers în justiție mai ales atunci când acesta se trezește în mijlocul unei dileme: să aleagă mai degrabă riscul de a-și vedea acțiunea respinsă ca inadmisibilă pe motivul că vreunul dintre pârâți nu a fost chemat în judecată sau, dimpotrivă, să îi cheme pe toți cu riscul de a achita cheltuieli inutile de judecată (adesea într-un quantum deloc neglijabil)<sup>9</sup>? Și asta în situația fericită în care reclamantul este un bun cunoscător al realităților contenciosului administrativ și realizează existența unei asemenea dileme!

Există, așadar, o justificare teoretică și legală a acestei situații? Și, dacă ea nu s-ar mai justifica în prezent, cum putem schimba lucrurile?

## II. Sursele teoriei capacității procesuale restrânse: o incursiune în trecut

Așadar, teoria deja de notorietate în contenciosul administrativ este în sensul că organul emitent al actului administrativ nelegal poate (și trebuie!) să stea în calitate de pârât în justiție, fiindu-i atribuită doctrinar și jurisprudțial o capacitate administrativă (restrânsă). Însă pentru a înțelege justificarea acestui concept, trebuie să ne întoarcem înapoi în timp, pentru a-i regăsi sursa.

---

<sup>9</sup> Unele autorități administrative (*e.g.* ministerele) apelează adesea la ajutorul unor case de avocatură ale căror onorarii sunt consistente; de asemenea, uneori pârâții în contenciosul administrativ sunt persoane private care prestează un serviciu public (autorități administrative *asimilate*) care de asemenea au contracte de colaborare cu avocați cu o bună reputație pe piața de profil.

## A. Perioada interbelică: prevalența fondului asupra formei (procedurii)

Cu mult timp înainte de definirea conceptului de *capacitate administrativă* de către profesorul I. Iovănaș în manualul său dedicat dreptului administrativ, din anul 1977, (concept pe care se centrează prezentul studiu), doctrina a fost preocupată de problema capacității procesuale în litigiile având ca obiect anularea actelor administrative nelegale.

Astfel, art. 5 alin. (2) din Legea nr. 151/1925 pentru contenciosul administrativ prevedea că, în cauzele supuse acestei legi „*se vor cita reclamantul și **autoritatea administrativă a cărei decizie se atacă [s.n.]***”. În considerarea acestei prevederi, reputați autori din acea perioadă s-a exprimat însă în sensul că în procese nu puteau să aibă calitatea de pârât decât organele administrative **cu personalitate juridică**<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> C. G. RARINCESCU, *Contenciosul administrativ român*, București, 1937, p. 270 (?!), apud T. DRĂGANU, I. IOVĂNAȘ, *Capacitatea procesuală în cauzele privind atacarea actelor administrative ilegale*, în *Revista română de drept*, nr. 8/1972, p. 54. Se pare, totuși, că citarea este greșită: ediția a doua a lucrării prof. RARINCESCU este din 1936, iar la pagina indicată nu se vorbește de autoritatea pârâtă. În același sens, a se vedea E. D. TARANGUL, *Tratat de drept administrativ român*, 1944, p. 598 (de asemenea citat și de T. DRĂGANU, I. IOVĂNAȘ, op.cit., p. 54). Acesta arată însă că, în temeiul art. 5 din lege, citarea autorității pârâte „*se va face în persoana capului administrației [s.n.]*. Adică comunele sunt citate în persoana primarului, județele în persoana prefectului iar stabilimentele publice în persoana capului stabilimentului public respectiv (director general, administrator general, rector etc.)”. Calitatea de pârât este însă indisolubil legată de existența personalității juridice; tocmai de aceea „*nu se poate cita serviciul sanitar județean, care, fiind pendent de ministerul sănătății, nu are personalitate juridică și, ca atare, n-are calitatea de a sta în instanță, ci ministerul sănătății*”; „*uzina electrică Oradea, neavând personalitate juridică, nu poate fi chemată în judecată, decât primăria municipiului*” (*ibidem*, p. 598, nota 5).

Interpretând la rândul lor acest text de lege, autorii postbelici citați<sup>11</sup> au apreciat că de la regula conturată doctrinar în sensul arătat mai sus se admiteau totuși două excepții, și anume, pe de o parte, în cazul autorităților comunale, municipale și județene, iar pe de altă parte, în cazul ministerelor. Aceste organe nu aveau, potrivit legii lor de organizare, personalitate juridică și, prin urmare, dacă autoritățile mai sus amintite nu aveau capacitate procesuală *ca organe emitente*, în schimb acestea aveau posibilitatea de a sta în justiție *în reprezentarea comunelor, municipiilor, județelor, ori, după caz, a statului* – care aveau personalitate juridică, potrivit reglementărilor de la vremea respectivă<sup>12</sup>.

La o analiză mai atentă însă, situațiile expuse nu sunt veritabile excepții de la regulă. Iată, însă, mai întâi, un pasaj preluat integral din lucrarea Profesorului Rarincescu:

„În ce privește citarea Statului și a Ministerelor, legea contenciosului nu cuprinde nicio dispozițiune, neprezentând de altfel din punct de vedere logic nicio dificultate. Totuși din cauza unui text de lege, și anume a art. 10 din legea de organizare a ministerelor dela 2 August 1929, s`a produs la un moment dat o interpretare jurisprudențială excesiv de formalistă, care de altfel a fost părăsită repede. Acel articol are cuprinderea următoare: «Ministerele reprezintă interesele generale ale Statului, ce le sunt atribuite prin

---

<sup>11</sup> T. DRĂGANU, I. IOVĂNAȘ, op.cit., p. 54.

<sup>12</sup> Astfel, potrivit art. 9 alin. (1) teza I din Legea nr. 95 din 13 iunie 1925 pentru unificarea administrativă, (M.of. nr. 128 din 14 iunie 1925), „*Comuna și județul sunt persoane juridice*”. Apoi, potrivit art. 1 alin. (3) din Legea nr. 167 pentru organizarea administrațiunii locale din 3 august 1929, (M.of. nr. 170 din 3 august 1929), „*Județele, comunele și sectoarele comunale sunt persoane juridice*”. În fine, art. 1 alin. (2) teza I din Legea nr. 569 din 26 martie 1936, (M.of. nr. 73 din 27 martie 1938) stabilea că „*Județele și comunele sunt persoane juridice*”. De menționat și faptul că în anul 1938, Constituția și apoi Legea administrativă din 14 august 1938 introduceau o nouă unitate administrativ-teritorială, ținutul, care grupa mai multe județe și care avea, la rândul său, personalitate juridică.

prezenta lege. Ele nu au personalitate juridică proprie; pot *totuși sta în justiție și încheia acte juridice în numele Statului și pentru Stat*». Această dispozițiune este în fond o dispozițiune inutilă, dar tocmai pentru că este inutilă a dat naștere la interpretări defectuoase. În adevăr, Statul este o persoană juridică, după cum persoane juridice sunt și județul, comuna sau stabilimentele publice, și ca atare nu poate să intervină în viața juridică decât prin organele lui. Ori ministerele nu sunt altceva decât organele de conducere ale Statului și ca atare, fiecare în sfera lor de atribuțiuni reprezintă Statul, care singur, are ca atare personalitate juridică. Interpretând această dispozițiune a legii din 1929, Curtea de Casație, secțiunea III, a respins o acțiune pe motivul că ar fi fost rău sau neregulat îndreptată direct contra Ministerului, trebuind a fi fost îndreptate *contra Statului, prin reprezentantul său legal, Ministerul* cutare, etc.<sup>13</sup> ceea ce constituie un exces de formalism, prin nimic justificat. Asupra acestei deciziuni de altfel s`a revenit în complet de divergență<sup>14</sup>”.

Sunt trei concluzii extrem de importante care se pot desprinde din acest text și din jurisprudența citată, la o analiză mai atentă:

**a) calitatea procesuală pasivă este legată de personalitatea juridică:** în lipsa acesteia din urmă, organele administrative sunt doar reprezentante, în justiție, ale persoanelor juridice de drept public, tot așa cum, în planul dreptului material (administrativ) ele exercită atribuțiile care materializează capacitatea juridică a persoanei morale în cauză;

**b) calitatea de reprezentant al unui asemenea organ administrativ poate fi indicată expres în acțiune ori poate fi subînțeleasă;** în orice caz, o acțiune în contenciosul administrativ nu poate fi respinsă ca inadmisibilă pe motivul neindicării exprese a calității autorității

---

<sup>13</sup> Cas. III, Dec. 836/1933, Pand. Săpt., 1934, rezumatul Nr. 87, p. 216, (sursa originală a fost citată cu tot cu cele două note de subsol).

<sup>14</sup> Cas III, Dec. 184 bis/1935, după divergență, *Al. Săvulescu*, Pand. Săpt., 1935, pag. 267, *apud* C. G. RARINCESCU, op.cit., p. 368.



pârâte de reprezentant al statului ori unității administrativ-teritoriale, o soluție contrară fiind „excesiv de formalistă”, trebuind „părăsită repede”. Altfel spus, ceea ce contează cu adevărat este fondul litigiului, respectiv raportul juridic administrativ stabilit prin legea aplicabilă, iar nu indicarea formală a acestui raport (de mandat), de către reclamant în cuprinsul acțiunii sale;

**c) în fine, nu se poate susține că reprezentatul legal al persoanei juridice de drept public ar fi un organ administrativ lipsit de personalitate juridică.** Sintagma „citarea se face în persoana reprezentantului” trebuie interpretată în sensul că *persoana fizică* ocupantă a funcției de conducere (ministru, primar, președinte, rector etc.) reprezintă în justiție această persoană juridică.

Iată, deci, o concepție perfect coerentă, încheagată, asupra personalității juridice în dreptul administrativ și a calității procesuale pasive în litigiile de contencios. La acel moment legislația, relativ similară celei în vigoare azi, era clară: aveau personalitate juridică statul, unitățile administrativ-teritoriale și stabilimentele publice; organele administrative (ale acestora) nu erau recunoscute ca persoane juridice.

## **B. Organizarea administrativ-teritorială socialistă și teoria „capacității administrative restrânse”**

„Penuria” specifică statului socialist centralizat a devenit vizibilă și în fața instanțelor de contencios administrativ: erau prea puțini curajoși gata să dea piept cu organele de stat și de partid. Cu toate acestea, s-au adunat suficiente spețe încât doctrina și jurisprudența să-și poată pune problema calității procesuale pasive în această materie. Teoria capacității de drept

administrativ a fost creată, **în planul dreptului material** prin raportare la capacitatea de drept civil (și la noțiunea, mai largă, de personalitate juridică) – (1), respectiv, **în plan procesual**, la teoria coparticipării procesuale în contenciosul administrativ (2).

1. Capacitatea administrativă și cea de drept civil – cele două fațete ale personalității juridice

Analizând modul în care a luat naștere teoria care ne preocupă, trebuie să pornim de la noțiunea de *personalitate juridică*. Reglementarea acesteia, în vigoare la momentul dezvoltării teoriei expuse, o reprezenta Decretul nr. 31/1954 privitor la persoanele fizice și la persoanele juridice<sup>15</sup>, ale cărui prevederi, așa cum vom arăta, ar fi fost în măsură să fundamenteze ideea potrivit căreia personalitatea juridică era la acel moment o condiție pentru a sta în judecată în calitate de pârât.

În acest sens, art. 26 din decret<sup>16</sup> realiza o enumerare clară a entităților calificate ca *persoane juridice*. Potrivit lit. a) din acest text legal, erau persoane juridice, pe de o parte, **organele locale ale puterii de stat, organele centrale locale ale administrației de stat** și, pe de altă parte,

---

<sup>15</sup> B.of. nr. 8 din 30 ianuarie 1954.

<sup>16</sup> Potrivit art. 26 din Decretul nr. 31/1954 „*Sînt, în condițiile legii, persoane juridice: a) organele locale ale puterii de stat, organele centrale locale ale administrației de stat și celelalte instituții de stat, dacă au un plan de cheltuieli propriu și dreptul sa dispună independent de creditele bugetare acordate; (...) e) orice altă organizație socialistă care are o organizare de sine stătătoare și un patrimoniu propriu afectat realizării unui anume scop în acord cu interesul obștesc*”. În plus, potrivit Legii nr. 57/1968 privind organizarea și funcționarea consiliilor locale (B.of. nr. 96 din 3 aprilie 1980) la nivel local existau organe locale ale puterii de stat (consiliile populare ale comunelor, orașelor, municipiilor și ale sectoarelor Municipiului București, precum și consiliile populare județene) și organe locale ale administrației de stat (comitetele și birourile executive ale respectivelor consilii populare).

**celelalte instituții de stat** –acestea din urmă doar în măsura în care aveau un plan de cheltuieli și dreptul de a dispune independent de creditele bugetare. Decretul realiza o distincție între situația organelor administrative, pe de o parte, și cea a celorlalte instituții de stat, pe de altă parte. În esență, regula o constituia recunoașterea personalității juridice a organelor administrative, fără alte condiții, dar și a altor instituții de stat, în măsura în care acestea din urmă dispuneau de un patrimoniu propriu.

Apoi, art. 37, tratând raporturile dintre stat și organele sale administrative sau, după caz, celelalte instituții etatice statua că „*Statul nu răspunde pentru obligațiile organelor și celorlalte instituții de stat, ale întreprinderilor și organizațiilor economice de stat, precum și ale oricăror alte organizații socialiste de stat, dacă ele sînt persoane juridice*”. Așadar, ideea care se desprinde din textul legal este simplă – dacă organele administrative, respectiv instituțiile de stat au personalitate juridică, atunci pentru propriile acte vor răspunde ele însele<sup>17</sup>; dacă însă nu sunt persoane juridice, atunci va răspunde statul pentru actele și faptele acestora. Ce putem deduce din aceste idei coroborate este că, dacă s-ar fi ajuns în instanță, **pârâatul trebuia întotdeauna să aibă personalitate juridică pentru a fi putut răspunde**. Aplicarea în plan procesual a textului determină astfel chemarea în judecată (i) *fie* a organului administrativ *cu personalitate juridică*, (ii) *fie* a Statului, atunci când s-ar fi încălcat o obligație de către celelalte instituții *fără personalitate juridică*.

---

<sup>17</sup> În mod firesc, „răspunderea” reunește și ipoteza de a da socoteală în fața instanței de judecată, în lipsa unei conduite voluntare care să acopere ipoteticul prejudiciu creat prin actul/faptul ilicit.

În fine, importante sunt și prevederile art. 35 și art. 36 din același decret<sup>18</sup>, ce reglementează raporturile dintre persoana juridică și organele sale de conducere, raporturi întemeiate în esență pe ideea de mandat, așa încât actele ori faptele acestor organe erau considerate actele ori faptele persoanei juridice înseși. Dar decretul amintit nu făcea, la acea dată, distincția între persoana juridică de drept public și persoana juridică de drept privat. Noțiunea de personalitate juridică era înțeleasă astfel ca un concept unitar aplicabil ambelor categorii.

Însă aceste prevederi și acest regim unitar al personalității juridice constituie totodată și una dintre sursele de ambiguitate căci, așa cum am remarcat, în acel context legislativ organul administrativ avea personalitate juridică, fiind, deci, el însuși persoană juridică! Dacă însă am face un exercițiu de imaginație și am înlocui, în textele art. 35 și 36 antementionate, termenul de „persoană juridică” cu cel de „organ administrativ”, s-ar putea ca rezultatul să fie bulversat: „*raportul dintre organul administrativ și organele sale*” constituie, în mod cert, o asociere de termeni generatoare de confuzie.

Dezvoltând teoria capacității administrative și a personalității juridice, prof. I. Iovănaș a văzut această capacitate „specială” ca parte a conceptului mai larg de capacitate juridică. În manualul de drept administrativ al acestuia,

---

<sup>18</sup> Potrivit art. 35 din Decretul nr. 31/1954, „*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, sînt actele persoanei juridice însăși. Faptele ilicite săvîrșite de organele sale obligă însăși persoana juridică, dacă au fost îndeplinite cu prilejul exercitării funcției lor. Faptele ilicite atrag și răspunderea personală a celui ce le-a săvîrșit, atît față de persoana juridică, cît și față de cel al treilea*”. Regimul raportului dintre persoana juridică și organele sale este arătat în art. 36 din Decret: „*Raporturile dintre persoana juridică și cei care alcătuiesc organele sale sînt supuse, prin asemănare, regulilor mandatului, dacă nu s-a prevăzut altfel prin lege, actul de înființare ori statut.*”.

capacitatea administrativă este analizată în partea dedicată administrației publice și structurilor acesteia: la acel moment, prof. I. Iovănaș a tratat capacitatea administrativă exclusiv ca o instituție de drept material, nepreocupându-se de consecințele procesuale ale acesteia. Astfel, acesta arăta la vremea respectivă că organele administrative au, pe de o parte, capacitate administrativă și că, pe de altă parte, majoritatea lor au în plus și o capacitate civilă<sup>19</sup>. În mod firesc, un asemenea organ administrativ cu capacitate duală o va exercita pe cea de drept public atunci când intră în raporturi juridice de drept public și pe cea civilă, în ipoteza unui raport de drept civil.

În stabilirea regimului acestei capacități administrative, prof. I. Iovănaș o diferențiază de noțiunea de competență, subliniind că *„în timp ce capacitatea de drept administrativ este proprie numai organelor administrative, competență au atât organele administrative, cât și structurile lor organizatorice și funcționale<sup>20</sup>.”*

## 2. Capacitatea administrativă și teoria coparticipării procesuale în contenciosul administrativ

Intrarea în vigoare a Legii nr. 1/1967<sup>21</sup> în materie de contencios administrativ a accentuat problema calității procesuale pasive în procesele având ca obiect anularea actelor administrative nelegale, prin simplul fapt că aceasta nu cuprindea dispoziții care să reglementeze direct această materie.

---

<sup>19</sup> I. IOVĂNAȘ, op.cit., p. 122.

<sup>20</sup> I. IOVĂNAȘ, op.cit., p. 121.

<sup>21</sup> Legea nr. 1 din 26 iulie 1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale, B.of., nr. 67 din 26 iulie 1967.

Lipsa de reglementare a condus însă la dezvoltarea unor teorii doctrinare care, în contextul analizei noastre, merită puțină atenție.

Plecându-se de la noțiunea personalității juridice, una dintre ideile vehiculate în doctrină a fost aceea că organele care sunt lipsite de calitatea de persoane juridice nu pot fi părți în procesele administrative, **atunci când în cadrul acestora se pretind și despăgubiri**<sup>22</sup>. Observăm în acest context că doctrina tindea să distingă între organele administrative lipsite de personalitate juridică și cele având personalitate juridică.

Necesitatea chemării în judecată, în calitate de pârât, a organului emitent, pentru ca acesta să-și poată exercita dreptul la apărare, a făcut obiectul Deciziei de îndrumare nr. 5/1970 a fostului Tribunal Suprem, care a stabilit în acest fel că, **în toate situațiile în care se cer și despăgubiri alături de anularea actului administrativ nelegal**, dacă organul emitent nu are personalitate juridică, părți în proces vor fi atât organul administrativ cu personalitate juridică, cât și organul administrativ emitent. Doctrina s-a exprimat în sensul că această decizie a avut ca efect recunoașterea capacității de drept administrativ tuturor organelor de stat, chiar în lipsa personalității juridice<sup>23</sup>, însă această capacitate administrativă este limitată doar la anumite situații și aduce cu sine unele condiționări. Astfel, decizia amintită nu a lămurit dacă această capacitate administrativă se poate manifesta în mod autonom sau, din contră, este condiționată de

---

<sup>22</sup> În asemenea situații se afirma că „(...) calitatea de pârât o va avea organul ierarhic superior – persoană juridică – care în baza dreptului de îndrumare pe care îl are va obliga organul subordonat să execute hotărârea judecătorească”; a se vedea A. BALOGH, Cîteva probleme privind aplicarea Legii nr. 1/1967, în Revista română de drept, nr. 1/1969, p. 85, apud T. DRĂGANU, I. IOVĂNAȘ, op.cit., p. 53.

<sup>23</sup> T. DRĂGANU, I. IOVĂNAȘ, op.cit., p. 54.

coparticiparea alături de organul cu personalitate juridică, căci raportat la prevederile art. 1 și art. 17 din Legea nr. 1/1967<sup>24</sup>, Tribunalul Suprem nu a stabilit o posibilă soluție pentru ipotezele în care fie particularul formulează un singur petit, având ca obiect fie anularea actului administrativ nelegal, fie doar despăgubiri.

**(i)** Pentru situația în care reclamantul solicită *exclusiv anularea actului nelegal*, două posibile soluții au fost propuse de aceeași autori. Prima, aceea în care emitentul fără personalitate juridică ar putea sta singur în justiție în calitate de pârât, a fost considerată criticabilă<sup>25</sup>. A doua, soluția contrară, se întemeiază pe argumente legate de necesitatea respectării art. 41 alin. (1) din vechiul Cod de procedură civilă<sup>26</sup> dar și de problemele ridicate în materia cheltuielilor de judecată ivite dacă ar fi fost acceptată prima soluție. Doctrina<sup>27</sup> a achiesat astfel la a doua soluție, considerând că, în situația în care reclamantul cere numai anularea actului nelegal sau obligarea la măsuri

---

<sup>24</sup> Potrivit art. 1 din Legea nr. 1/1967, „*Cel vătămat într-un drept al său printr-un act administrativ ilegal poate cere tribunalului competent, în condițiile prezentei legi, anularea actului sau obligarea organului administrativ chemat în judecată să ia măsura corespunzătoare pentru înlăturarea încălcării dreptului său, precum și repararea pagubei*”. Totodată, art. 17 din aceeași lege prevede că „*Dispozițiile prezentei legi sînt aplicabile, în mod corespunzător, și în cazurile în care cel vătămat într-un drept al său pretinde numai înlăturarea vătămării fără a cere și anularea actului administrativ, precum și în cazurile în care cel vătămat a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, întinderea pagubei nefiindu-i cunoscută la data judecării cererii de anulare. Termenul de prescripție, în asemenea cazuri, este cel prevăzut de dreptul comun*”.

<sup>25</sup> Soluția era susținută prin ideea că obiectul acțiunii în contencios administrativ îl constituia exclusiv cenzurarea legalității actului administrativ și nu se urmărea răspunderea patrimonială.

<sup>26</sup> Potrivit art. 41 alin. (1) Cod procedură civilă 1865, „*Orice persoană care are folosința drepturilor civile poate să fie parte în judecată*”.

<sup>27</sup> T. DRĂGANU, I. IOVĂNAȘ, op.cit., p. 57.

administrative, organul administrativ emitent nu va putea sta în judecată singur, ci numai în coparticipare cu organul ierarhic care are personalitate juridică.

(ii) A doua situație care nu se subsuma îndrumării date de Tribunalul Suprem era aceea în care se solicitau *exclusiv despăgubiri*, fie după ce în prealabil actul administrativ nelegal fusese anulat sau revocat, fie chiar fără să fi fost cerută în prealabil anularea acestuia. Pentru prima ipoteză, în mod absolut firesc, calitate procesuală pasivă avea doar organul cu personalitate juridică. În cea de-a doua, verificarea legalității actului urma să se facă pe cale de excepție, situație în care *putea fi citat* organul emitent în proces, calitatea sa procesuală pasivă fiind, din nou, condiționată de coparticiparea alături de organul cu personalitate juridică.

Iată deci că, în anii '70, teoria era aceea că nici chiar în ipoteza unui petit de anulare a actului nelegal, fără pretenții la despăgubiri, **organul administrativ emitent nu poate sta singur în justiție ca pârât**. Este conturată, așadar, o teorie a coparticipării procesuale speciale în litigiile de contencios administrativ.

Situația juridică a pârâtului în acest regim politico-juridic este, așadar, mai complicată decât cea sesizată în perioada interbelică; departe însă de situația aproape imposibilă de azi. Ea a avut la bază ideea că organele puterii de stat, respectiv organele administrației de stat, trebuie să fie persoane juridice, căci este de neconceput ca ele însele, *în nume propriu*, să nu poată juca un rol însemnat în viața juridică. Este adevărat că, în paralel, și unitățile



administrativ-teritoriale aveau o asemenea personalitate juridică<sup>28</sup> însă, cum aceasta nu era recunoscută prin chiar Decretul nr. 31/1954 ci printr-o lege specială, ea era eclipsată, într-o mare măsură, de personalitatea juridică a organelor sale de conducere care acționau de cele mai multe ori în numele lor propriu. Or, în acest context două concluzii pot fi formulate cu privire la această perioadă:

a) indiferent de pretenția formulată de reclamant, dacă organul emitent al actului atacat avea personalitate juridică atunci doar acesta va figura în calitate de pârât în contenciosul administrativ;

b) dacă organul emitent nu avea personalitate juridică, atunci, în temeiul deciziei de îndrumare a fostului Tribunal Suprem (completată cu doctrina relevantă), acesta urma să fie chemat în judecată, dar întotdeauna alături de persoana juridică în numele căreia a acționat. De semnalat și faptul că acest lucru se întâmplă doar în situația *organelor administrative*, dar *nu și a structurilor acestora*, care, chiar dacă prin lege ar avea competența de a emite acte administrative ori a efectua alte măsuri administrative, cum ele nu au capacitate nici măcar restrânsă, ele nu puteau sta în niciun caz în judecată.

### III. Metamorfoza contextului politico-juridic și adaptarea teoriei la noile împrejurări

Ceea ce s-a întâmplat în anul 1989 a fost o schimbare de sistem. Organele puterii de stat (cele de partid), având personalitate juridică, au

---

<sup>28</sup> Potrivit art. 50 din Legea nr. 57/1968 comitetele și birourile executive ale consiliilor populare „(...) exercită drepturile și îndeplinesc obligațiile pe care **le au ca persoană juridică județul, municipiul, sectorul municipiului București, orașul și comuna [s.n.]**”.

dispărut; organele administrației de stat, a căror personalitate juridică era de asemenea confirmată de lege, s-au transformat radical (de fapt, în noua reglementare, ele par să fi fuzionat cu cele din prima categorie). Ar fi fost de așteptat ca teoria capacității administrative să dispară; abilitățile sale cameleonice i-au permis însă nu numai să supraviețuiască, ci chiar să prospere: dar nimeni nu-și imagina că, alături de procedura prealabilă, va deveni unul din cei doi *siniștri criminali în serie* din contenciosul administrativ.

## A. O schimbare de decor

Astfel, la nivel teritorial (local și județean) conceptul de *unitate administrativ-teritorială* (județul, comuna, orașul, municipiul) apare ranforsat, acestea fiind înzestrate cu personalitate juridică prin chiar legile succesive de organizare administrativă. Consecința imediată a fost că organele administrative succesoare ale fostelor organe ale puterii, respectiv administrației de stat (care se bucurau inițial, așa cum am văzut, de personalitate juridică), au fost *depersonalizate*, private de aceasta. Situația creării consiliilor locale este ilustrativă pentru această transformare: după abrogarea Decretului-lege nr. 31/1954, niciun text de lege nu le-a mai recunoscut expres calitatea de persoană juridică.

Totodată, trebuie să remarcăm și modificările în ceea ce privește legile administrației publice, subsecvente anului 1989. În acest sens, dacă potrivit Legii nr. 69/1991 a administrației publice locale<sup>29</sup>, consiliul local putea încheia acte supuse circuitului civil, în baza calității de persoană juridică a localității

---

<sup>29</sup> M.of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991.

pe care o reprezenta<sup>30</sup> (o nouă sursă legală de ambiguitate juridică), Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale<sup>31</sup> prevedea în art. 21 teza a II-a faptul că *„Unitățile administrativ-teritoriale sunt titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii”*. Această succesiune de modificări legislative expuse au condus nu numai la lipsirea consiliului local de personalitate juridică, ci și la conștientizarea publică a noii realități juridice: unitățile administrativ-teritoriale rămâneau, la nivel local, singurele persoane juridice de drept public recunoscute ca atare, direct prin lege.

Însă chiar în aceste condiții, *mentalul judiciar* a rămas identic (în sensul că organul emitent, având acea „capacitate administrativă/restrânsă”, trebuie chemat în judecată). S-a schimbat doar justificarea doctrinară și jurisprudențială care să susțină această teorie. Ideea de bază a rămas următoarea: chiar dacă nu are capacitate juridică deplină (căci nu are capacitate civilă, fiindcă este lipsit de personalitate juridică), întrucât exercită puterea publică, organul emitent are capacitate administrativă – rămasă restrânsă, căci pe cea civilă a pierdut-o<sup>32</sup>. Acesteia i s-a adăugat ideea

---

<sup>30</sup> Potrivit art. 77 din Legea nr. 69/1991, *„Consiliile locale și județene pot contracta, prin învoială sau licitație, în condițiile legii, lucrări și servicii de utilitate publică, în limita sumelor aprobate prin bugetul local și județean, după caz, sau a listei publice realizate”*; a se vedea și D. APOSTOL TOFAN, *Drept administrativ*, ed. a 2-a, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 282.

<sup>31</sup> M.of. nr. nr. 123 din 20 februarie 2007.

<sup>32</sup> Iată ce statua doctrina în acest sens, în justificarea acestei teorii: *„(...) când legea califică un subiect de drept ca fiind persoană juridică de drept public, vom înțelege că suntem în prezența unei personalități juridice depline, iar când legea stabilește, pentru un subiect de drept public,*

respectării dreptului la apărare, potrivit căreia emitentul trebuie să își poată apăra propriul act<sup>33</sup>.

Așadar, cele două noțiuni - capacitatea administrativă (restrânsă) și calitatea procesuală pasivă – păreau să se afle într-un „mariaj” extrem de

---

*atribuții în realizarea puterii publice, fără a-l califica persoană juridică de drept public sau simplu, persoană juridică, vom înțelege că este vorba de o personalitate de drept public restrânsă, care presupune și calitatea de pârât, în litigiile de drept administrativ, cum este cazul multor instituții (organe) centrale și locale, inclusiv a consiliilor locale sau a consiliilor județene”; 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. 26-40. În aceeași lucrare autorul arată că „legea califică expres comuna, orașul și județul ca persoană juridică (...), reieșind că numai unitatea administrativ-teritorială este persoană juridică, nu și consiliul local, respectiv consiliul județean(...)” adăugând aceea că „dacă autoritatea publică nu este calificată expres persoană de drept public, ceea ce implică și capacitate de drept privat, suntem în prezența unei capacități juridice restrânse (de drept public), adică în prezența unui subiect de drept, care poate face acte de autoritate, poate sta în litigiile determinate de aceste acte, dar nu poate încheia acte juridice civile și nu poate sta în justiție în litigiile care privesc actele juridice civile, implicit fondurile unei persoane juridice”, a se vedea A. IORGOVAN, *op.cit.*, p. 38-40.*

<sup>33</sup> Așa cum am arătat în altă lucrare, acest argument a fost dedus din practica judiciară; a se vedea ÎCCJ, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 633 din 22 februarie 2006, în G.V. BÎRSAN, B. GEORGESCU, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată*, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 40. Într-o altă lucrare (Ov. PODARU, *Drept administrativ. Vol. I – Actul administrativ, (I) Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu & Sfera juridică, București, 2010, nr. 54) am arătat că argumentul nu rezistă însă la o analiză mai atentă, întrucât: (1) el a fost ridicat în acele litigii în care administrația nu figura deloc ca parte (în cazul litigiilor în care fusese ridicată excepția de nelegalitate); (2) indiferent cine este chemat în judecată, în litigiu se vor prezenta efectiv aceiași juriști ori, în cazuri excepționale, avocați, care, fără îndoială, vor aduce în apărarea administrației aceleași argumente. Deci, în cazul concret, nu am putut identifica o atingere adusă dreptului la apărare. Oricum, nu a existat o jurisprudență unitară nici în contextul Legii nr. 215/2001. Astfel, aducem în vedere o decizie a Înaltei Curți de Casație și Justiție surprinzătoare nu doar prin simplitatea raționamentului expus, ci și prin faptul că provine de la secția comercială a curții. În acest sens, instanța statuează că „dispozițiile Legii nr. 215/2001 au stabilit limitativ atribuțiile autorităților administrative, consiliile locale având calitatea de autorități deliberative cărora le lipsește capacitatea de reprezentare în relațiile cu alte autorități administrative sau în justiție”; a se vedea ÎCCJ, Secția comercială, Decizia nr. 1103 din 18 martie 2008, <https://legeaz.net/spete-drept-comercial-iccj-2008/decizia-1103-2008>, consultat la 21.11.2020.

fericit, în ciuda contextului legislativ principal defavorabil. Doar că, dacă ne raportăm la categoria „vecinilor” (care sunt influențați de consecințele acestei teorii) – reclamanții în litigiile de contencios administrativ, lucrurile par să fie extrem de deranjante pentru aceștia. În primul rând, remarcăm că teoria nu are un fundament legal. În plus, aplicarea în concret a acestei teorii face ca persoana vătămată să aibă o poziție dezavantajoasă în contenciosul administrativ, nemaștiind pe cine să cheme în judecată. Or, această situație nu este, în mod evident, în consonanță cu liberul acces la justiție și cu principiul securității raporturilor juridice din perspectiva clarității dreptului. Acceptarea acestei teorii determină nu doar o multiplicare a pârâților, ci și o multiplicare a cheltuielilor de judecată, pentru toți participanții la procedură (reclamant, pârât, instanță) prin necesitatea depunerii tuturor documentațiilor în atâtea exemplare câte părți cu interese contrare sunt etc.

## **B. Justificarea legală actuală a teoriei capacității administrative și o critică a acesteia**

### **1. Noțiunea de „autoritate publică”**

Este binecunoscută, printre administratiști, „odiseea” Profesorului Antonie Iorgovan ale cărui eforturi au determinat, inclusiv prin modificări constituționale, metamorfoza pârâtului în contenciosul administrativ din „organ al administrației de stat” în „autoritate publică<sup>34</sup>”, noțiune definită în

---

<sup>34</sup> A. IORGOVAN, *Tratat de drept administrativ*, Ed. a 4-a, rev., Ed. ALL Beck, București, 2005, p. 575. Astfel, dacă Legea nr. 1/1967 concepea actul administrativ ca fiind opera exclusivă a *organelor administrației de stat*, Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ (M.of. nr. 188 din 8 noiembrie 1990) revine la terminologia din 1925, folosind expresia *autoritate administrativă*, care lărgea practic obiectul acțiunii în contenciosul administrativ, înlesnind cenzura nu numai a actelor organelor administrației de stat, ci și a actelor organelor

prezent de art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004: „*orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică*<sup>35</sup>”.

O prevedere similară este o regăsim la art. 5 lit. k) C.adm.<sup>36</sup>: „*autoritate publică – organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public*”.

Aceeași noțiune este folosită și în art. 13 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, în ceea ce privește procedura în fața instanței de contencios administrativ, în sensul că „[...] **Autoritatea publică emitentă [s.n.]** va comunica împreună cu întâmpinarea actul atacat împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări

---

administrației locale (consiliul județean, consiliul local, primar). Apoi, Constituția revizuită a folosit, la art. 52, noțiunea de *autoritate publică*, o schimbare semnificativă față de reglementarea anterioară, căci permite atacarea în contenciosul administrativ atât a actului unei autorități *administrative*, cât și celui al unei autorități publice *de altă natură* (al unei structuri a legislativului, al unei autorități judecătorești, al Curții Constituționale etc.), inclusiv ale unor organisme *neguvernamentale* (barouri, asociații, institute, academii, universități etc.), autorizate prin lege sau de un organ guvernamental, în baza legii, să presteze servicii publice, în regim de putere publică. Aceeași sintagmă este utilizată în prezent și de art. 1 alin. (1) al Legii nr. 554/2004: „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o **autoritate publică** [...]”.

<sup>35</sup> Cu privire la autoritățile publice asimilate, doctrina arată că vorbim, în formularea din perioada interbelică, de categoria largă a „stabilimentelor de utilitate publică”, a se vedea A. IORGOVAN, op.cit., p. 581.

<sup>36</sup> OUG nr. 57 din 3 iulie 2019 privind codul administrativ, M.of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

*necesare pentru soluționarea cauzei. Instanța poate solicita **emitentului [s.n.]** orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei”.*

Pornind de la aceste texte legale, în esență doctrina arată că **autoritățile publice** vor fi cele care au, în principiu, calitatea de pârât în litigiile de contencios administrativ, ele fiind emitentele actelor administrative ilegale, însă numai alături de persoana juridică de drept public atunci când sunt solicitate și despăgubiri. În ceea ce privește relația dintre *persoana de drept public și autoritatea publică emitentă*, se arată că acesta este asemănătoare relației dintre persoana juridică de drept privat și organele sale de conducere<sup>37</sup>. Alți autori subliniază că, în vederea existenței calității procesuale pasive în contenciosul administrativ, este necesară mai întâi încadrarea corectă a emitentului actului în sfera noțiunii de „autoritate publică”<sup>38</sup>.

Însă cele mai detaliate și (cel puțin aparent) mai convingătoare explicații în această direcție le regăsim în două lucrări ai căror autori au fost, la momentul publicării acestora, judecători la secția de contencios administrativ și fiscal a instanței noastre supreme.

Primul dintre aceștia arată că, așa cum rezultă și din art. 13 din Legea nr. 554/2004, autoritatea publică emitentă are calitate procesuală pasivă în

---

<sup>37</sup> D.-C. DRAGOȘ, op.cit., p. 78. În acest sens, exemplul oferit este acela că primarul este autoritatea publică care reprezintă persoana juridică de drept public – comuna sau orașul – în relațiile cu alte persoane și prin intermediul căreia se pune în aplicare principiul autonomiei locale.

<sup>38</sup> A. TRĂILESCU, A. TRĂILESCU, op.cit., p. 32. De altfel, chiar de la începutul demersului de conturare a sferei noțiunii de „autoritate publică emitentă”, autorii asociază acesteia calitatea procesuală pasivă în contenciosul administrativ.

cadrul litigiilor de contencios administrativ<sup>39</sup>. În acest sens, la primirea cererii, instanța dispune citarea părților și poate cere autorității al cărei act este atacat să îi comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, prin urmare, ca regulă generală, autoritatea publică emitentă ar avea calitate procesuală pasivă iar nu persoana juridică de drept public, în jurisprudență înregistrându-se soluții contradictorii ca urmare a confuziei între personalitatea juridică și capacitatea de drept administrativ.

Calitatea procesuală este o consecință a calității de subiect al raportului juridic de drept administrativ iar condiția esențială pentru ca o structură administrativă să între într-un raport juridic de drept administrativ o reprezintă competența. Pentru a avea calitate procesuală, este necesar și suficient ca autoritatea publică să aibă capacitate juridică de drept administrativ, adică să aibă competență. Competența reprezintă elementul cel mai important pentru definirea structurilor administrației publice și condiția esențială cerută structurilor administrative pentru a putea intra într-un raport juridic de drept administrativ și de a putea dobândi astfel calitate procesuală. Dar, subliniază autorul, atunci când într-un litigiu de drept administrativ există și capete de cerere privind repararea unor pagube materiale sau morale, este absolut necesar ca în raportul juridic respectiv să se afle entitatea care deține un patrimoniu în măsură să garanteze îndeplinirea obligațiilor ce vor fi stabilite de instanță. Deci, într-o astfel de situație, este necesar ca structura administrativă chemată în judecată să aibă personalitate juridică și nu doar capacitate juridică de drept administrativ,

---

<sup>39</sup> E. ALBU, *Dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 163 și urm.



care, în acest caz, este o condiție necesară, dar nu și suficientă pentru dobândirea calității procesuale pasive.

Într-o altă lucrare, raportat la definiția noțiunii de autoritate publică din Legea nr. 554/2004, o primă observație care se impune este aceea că legea conferă calitate procesuală pasivă autorităților publice de stat sau locale, iar nu statului sau unităților-administrativ teritoriale, ca subiecte de drept public<sup>40</sup>.

Aptitudinea prevăzută de lege de a realiza prerogative de putere publică, asigurând organizarea executării și executarea în concret a legii, constituie capacitatea administrativă a autorității publice. Transpusă în plan procesual, capacitatea administrativă conferă capacitatea autorității publice de a sta în proces, indiferent dacă are sau nu personalitate juridică și, deci, personalitate juridică în sensul civil al noțiunii, împrejurare care se răsfrânge și asupra modului de aplicare a criteriului rangului autorității emitente în determinarea instanței competente<sup>41</sup>. Potrivit autoarei, din întreaga reglementare a procedurii contenciosului administrativ, în prezent rezultă însă că pârât poate fi autoritatea publică emitentă a actului atacat. Comuna, orașul, municipiul sau județul, ca persoane de drept public, cu patrimoniu propriu, ar putea fi chemate în judecată numai dacă acțiunea în contencios administrativ cuprinde și un capăt de cerere privind plata de despăgubiri pentru prejudiciul produs printr-un act nelegal al unei dintre autoritățile publice locale constituite în cadrul unității administrativ-teritoriale respective. Autoarea critică astfel o interpretare diferită a tezei capacității de drept public, din perspectiva analizei conținutului capacității de folosință și

---

<sup>40</sup> G. BOGASIU, op.cit., p. 121.

<sup>41</sup> *Id.*

de exercițiu prin corelarea actelor normative speciale în materia dreptului administrativ cu prevederile Decretului nr. 31/1954, care a susținut că, atât *de lege lata*, cât și *de lege ferenda*, în litigiile de contencios administrativ ar putea sta în proces numai comuna, orașul sau județul, pentru că autoritățile publice locale nu au capacitate juridică, actele lor fiind actele persoanei juridice înseși<sup>42</sup>.

## 2. Critica acestei teorii

Sunt cel puțin trei observații care merită a fi făcute cu privire la această teorie:

**(i)** în primul rând, **niciunul din textele legale precitate nu stabilesc în mod expres pârâțul** în contenciosul administrativ. Altfel spus, cele susținute mai sus sunt doar teorii dezvoltate având ca puncte de plecare textele legale în discuție. În primul rând, a susține că regula de

---

<sup>42</sup> M. NICOLAE, *Discuții privind calitatea și reprezentarea procesuală a unităților administrativ-teritoriale*, în *Dreptul* nr. 5/2002, p. 26-27. Potrivit autorului, „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 (...). 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**” [s.n.]. Referindu-se la capacitatea civilă, ca parte a capacității juridice depline, pe care același autor o identifică cu „calitatea de parte, adică de titular de drepturi subiective sau obligații civile”, se arată că aceasta „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 respectivă”, a se vedea M. NICOLAE, op.cit, p. 42.

procedură după care autoritatea publică are calitate procesuală pasivă pentru simplul fapt că raportul juridic de drept material (administrativ) s-ar lega între autoritatea publică (emitentă) și cel vătămat, de vreme ce textul legal este formulat în sensul că „*Orice persoană care se consideră vătămată [...] de către o autoritate publică [...]*”, este la fel de riguroasă și de temeinic fundamentată juridic ca o deducție în sensul că, dintr-o normă ipotetică formulată astfel: „*Orice persoană vătămată prin mușcătura unui câine fără stăpân are dreptul la despăgubire*”, ar trebui să concluzionăm că, întrucât raportul juridic de drept material (civil) s-ar naște între persoana vătămată și câinele agresor, ultimul va dobândi negreșit calitate procesuală pasivă în litigiul declanșat din această cauză. Iar în ce privește art. 13 din Legea nr. 554/2004, singura (aparentă) certitudine ar trebui să rezulte din sintagma „*autoritatea publică emitentă va comunica împreună cu întâmpinarea [s.n.] actul atacat (...)*”, de unde ar rezulta că această autoritate este pârâtă în litigiu, de vreme ce ar fi obligată să depună întâmpinare. Însă trebuie remarcat faptul că această formă a textului legal a fost introdusă abia prin Legea nr. 212/2018<sup>43</sup>, deci ar fi greu de susținut că doar din acest moment am avea un temei legal expres pentru teoria analizată. Iar opiniile doctrinare citate mai sus sunt anterioare acestui moment, întemeindu-se pe forma din acel moment al art. 13 din lege<sup>44</sup>; or, din această formă, nu rezultă expres că una dintre părți trebuie în mod obligatoriu să fie autoritatea emitentă, acesteia putându-i-se solicita comunicarea de urgență a actului atacat și în

---

<sup>43</sup> M.of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

<sup>44</sup> Potrivit formei anterioare a art. 13 din Legea 554/2014: „La primirea cererii, instanța dispune citarea părților și poate cere autorității al cărei act este atacat să îi comunice de urgență acel act [...]”.

temeiul art. 298 alin. (1) C.pr.civ.<sup>45</sup>, cu care art. 13 se completează, așa cum arată și art. 28 din Legea contenciosului administrativ. Iar în ceea ce privește modificarea textului de lege, survenită prin Legea nr. 212/2018, cel mai probabil legiuitorul a dorit să accentueze **momentul** până la care trebuie depus actul atacat, împreună cu documentația aferentă, (o dată cu întâmpinarea), iar **nu calitatea de pârât** a autorității emitente, deduse din obligația de a depune întâmpinare.

**(ii) apoi, definiția legală a autorității publice este incoerentă** prin aceea că textul de lege precitat asimilează persoanele juridice de drept privat cu entitățile de drept public fără personalitate juridică, ceea ce, în sine, constituie o sursă de ambiguitate, deci de incertitudine juridică. Astfel, o universitate privată acreditată, fiind autorizată să presteze un serviciu public, este considerată *ea însăși* autoritate publică; prin urmare, o hotărâre a senatului universității (organul său deliberativ) va avea ca emitent *senatul*, dar ca pârât în contenciosul administrativ *universitatea*, de vreme ce aceasta, iar nu organul său intern este considerat autoritate administrativă asimilată. Și atunci, de ce senatul nu poate sta în judecată ca pârât, iar consiliul local poate? De ce primul nu i se poate recunoaște capacitatea administrativă, iar ultimului da? Orice răspuns pare lipsit de rigoare. Dar un *ministru* are capacitate administrativă sau doar *ministerul* (care, în plus, are și personalitate juridică)?

**(iii) în fine, definiția legală este insuficientă**, întrucât nu pare a fi aplicabilă în toate situațiile în care în contenciosul administrativ se atacă un

---

<sup>45</sup> Potrivit art. 298 alin. (1) C.proc.civ., „Dacă înscrisul se găsește în păstrarea unei autorități sau instituții publice, instanța va lua măsuri, la cererea uneia dintre părți sau din oficiu, pentru aducerea lui, în termenul fixat în acest scop, punând în vedere conducătorului autorității sau instituției publice deținătoare măsurile ce se pot dispune în caz de neconformare”.

act sau un refuz nejustificat de a soluționa o cerere. Sau, cel puțin creează din nou discuții interminabile. Bunăoară, raportat la prevederile art. 121 alin. (1) din Constituție, coroborate cu cele ale art. 106-107 C.adm., potrivit cărora autorități ale administrației publice locale sunt consiliile locale alese și primarii aleși, este extrem de discutabil că ar avea această calitate și arhitectul-șef al unei unități administrativ-teritoriale, funcție reglementată prin art. 36 și urm. din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul<sup>46</sup>, căci ar fi o interpretare care ar adăuga la Constituție. Sau, în cazul unei universități organizate de stat, este un abuz de limbaj să considerăm fie universitatea, fie rectorul ori senatul acesteia ca fiind „organe de stat” (căci de organe ale unei unități administrativ-teritoriale cu siguranță nu poate fi vorba). Prin urmare, în această ultimă ipoteză, cine poate fi considerat autoritate publică, astfel încât să aibă calitate procesuală pasivă în contenciosul administrativ în temeiul teoriei capacității administrative restrânse fundamentate pe conceptul de autoritate publică?

Sunt probleme pe care, în acest loc, doar le-am semnalat. Probleme care, însă, n-ar exista deloc (sau cel puțin și-ar găsi o rezolvare) dacă această teorie ar fi abandonată și ar fi înlocuită cu aceea a pârâtului cu personalitate juridică. Este problema de care ne vom ocupa în ultima parte a acestui studiu.

---

<sup>46</sup> M.of. nr. 373 din 10 iulie 2001.

## IV. Cum arată viitorul?

### A. Un punct de cotitură

Așadar, avem o teorie al cărei fundament legal este cel puțin șubred, dar care fundamentează o jurisprudență constantă, vătămătoare pentru reclamantul care nu poate stabili întotdeauna care este „entitatea” considerată „autoritate publică”, pe care trebuie să o cheme în judecată. Lucrurile trebuie, fără îndoială, schimbate: momentul actual este cea mai bună șansă pe care o avem.

Analizând teoria dezvoltată de Ilie Iovănaș, am subliniat, încă acum zece ani<sup>47</sup>, principalele neajunsuri ale acesteia. Între timp însă, au intrat în

---

<sup>47</sup> Ov. PODARU, op.cit., nr. 51. Am arătat astfel că raționamentul pe baza căruia s-a construit teoria capacității juridice restrânse a fost următorul: este adevărat că primarul nu are personalitate juridică, însă nu putem nega faptul că acesta poate emite dispoziții ori autorizații, intrând astfel într-un raport juridic administrativ cu destinatarii actelor administrative respective. Ca o consecință, chiar dacă el nu are personalitate deplină și patrimoniu propriu, ar trebui să-i recunoaștem o capacitate limitată, restrânsă la acest aspect: emiterea actelor administrative în cauză. Primarul are deci o capacitate restrânsă sau „administrativă”. Pornind însă de la două premise incontestabile: (a) că această capacitate administrativă ar trebui să fie înțeleasă ca o parte a capacității juridice, și (b) că orice tip de capacitate trebuie să constea în posibilitatea unei „entități” de a intra ca parte într-un raport juridic, ca titular de drepturi și obligații, și, deci, că, unde există drepturi și obligații, trebuie să existe în mod necesar un patrimoniu, observând în consecință că (c) întrucât majoritatea raporturilor juridice administrative au conținut patrimonial, rezultă că un act administrativ leagă două patrimonii, dintre care unul trebuie să fie „administrativ”, adică să aparțină unei persoane publice (ori de interes public, în cazul actelor administrative prin delegație); am concluzionat astfel că teoria capacității administrative este eronată. În realitate, din aceste constatări, două concluzii firești pot fi formulate: (1) în materia dreptului administrativ, numai o persoană juridică de drept public (titularul capacității juridice depline) are și capacitate administrativă (parte a întregului); (2) de fapt, actele administrative emise de un organ administrativ aparțin persoanei juridice înseși. Capacitatea administrativă trebuie astfel înțeleasă nu în mod autonom, ci ca o componentă a personalității juridice, alături de capacitatea civilă.

vigoare trei noi coduri (în această ordine): Codul civil (care, între altele, a abrogat prevederile Decretului nr. 31/1954, conținând, din perspectiva care ne interesează, reglementări mult îmbunătățite), cel de procedură civilă (care și el cuprinde prevederi importante în materia capacității procesuale) și, acum doi ani, și Codul administrativ (care, abrogând toate legile administrației publice, în principal Legea nr. 215/2001, cuprinde de asemenea reglementări superioare calitativ în materia personalității juridice de drept public și a capacității administrative). Astfel, teoria pe care am propus-o cu un deceniu în urmă, nu numai că se confirmă; ea iese întărită legal după adoptarea acestor noi reglementări fundamentale.

Pe de altă parte, intrarea în vigoare a unei noi legi, mai ales dacă este una fundamentală (un cod, bunăoară), ar putea fi un bun pretext pentru a șterge „cu buretele” tot ceea ce nu a mers bine sub vechea reglementare. O lege nouă, chiar cu același conținut ca cea veche, ar putea avea ca efect, prin chiar tehnica reiterării aceleiași norme, abrogarea cutumelor abrogatorii (deci care au avut ca efect înlăturarea de la aplicare, printr-o practică constantă în sens contrar), care s-au format sub imperiul legii vechi<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Un asemenea efect l-a avut intrarea în vigoare a actualului Cod de procedură civilă, în ceea ce privește, de pildă, reglementarea posibilității de modificare a cererii de chemare în judecată. În acest sens, Codul de procedură civilă (1865) nu conținea prevederi exprese cu privire la sancțiunea decăderii, rezumându-se la a statua, în art. 132 alin. (1), că „*La prima zi de înfățișare, instanța va putea da reclamantului un termen pentru întregirea sau modificarea cererii precum și pentru a propune noi dovezi. În acest caz, instanța dispune amânarea pricinii și comunicarea cererii modificate pârâtului, în vederea facerii întâmpinării*”. În ciuda acestei prevederi (dar, probabil, ca o consecință a lipsei unei sancțiuni exprese), s-a creat o practică constantă în sensul acceptării unor modificări succesive ale acțiunii, chiar peste acest termen. Intrarea în vigoare a noului cod a determinat însă renunțarea la această cutumă și instituirea unei reguli clare, potrivit căreia modificarea cererii poate opera exclusiv până la primul termen de judecată la care procedura de citare e legal îndeplinită cu reclamantul (deci

## **B. Calitatea procesuală pasivă în contenciosul administrativ și cei trei piloni ai săi**

Așadar, reglementarea procedurală în materia contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004, în lipsa unui Cod de procedură administrativă) stipulează expres, la art. 28, că prevederile sale se completează principial cu cele ale Codului civil și ale Codului de procedură civilă<sup>49</sup>. În plus, prevederile completatoare ale Codului administrativ sunt înafara oricărei discuții, devreme ce acestea reprezintă chiar dreptul material pe care, în caz de dispută, ar trebui să-l tranșeze legea contenciosului administrativ. Nu ne rămâne, deci, decât să le analizăm pe rând, urmând ca la final să vedem care este consecința corelării lor raționale.

### **1. Codul civil**

Noul cod a păstrat principiile vechiului decret în materia personalității juridice, însă conține prevederi legale mult mai clare (cel puțin cu privire la problema care ne interesează). Un raționament logic ar putea fi expus astfel:

(i) Art. 191 C.civ. este cel care definește regimul persoanelor juridice de drept public, stabilind că ele sunt înființate fie prin lege, fie prin act administrativ, dacă legea permite acest lucru<sup>50</sup>. În esență persoanele juridice

---

inclusiv în fața instanței de judecată, la acest prim termen), potrivit art. 204 din actuala reglementare.

<sup>49</sup> Potrivit art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, „*Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.*”

<sup>50</sup> Potrivit art. 191 C.civ., „(1) *Persoanele juridice de drept public se înființează prin lege. (2) Prin excepție de la dispozițiile alin. (1), în cazurile anume prevăzute de lege, persoanele*



fundamentale pentru organizarea administrativă (unitățile administrativ-teritoriale, ministerele, instituția prefectului etc.) se înființează prin lege; celelalte – servicii publice cu personalitate juridică aflate în subordinea autorităților locale etc. – se pot înființa și prin act administrativ al acestora. Coroborând această dispoziție cu art. 221 C.civ., observăm că regimul răspunderii acestor persoane de drept public este, în lipsa unor prevederi speciale, același cu cel al persoanelor juridice de drept privat<sup>51</sup>. Însă putem asimila nu doar regimul răspunderii pentru fapte juridice (ilicite, de regulă), ci și cel al răspunderii pentru actele juridice, între persoanele juridice de drept privat și cele de drept public. Căci, în temeiul art. 218 alin. (1) C.civ, actele juridice efectuate de organele de administrare ale persoanei juridice, sunt actele persoanei juridice înseși. În mod similar, potrivit art. 219 alin. (1) din același cod, *„faptele licite sau ilicite săvârșite de organele persoanei juridice obligă însăși persoana juridică, însă numai dacă ele au legătură cu atribuțiile sau cu scopul funcțiilor încredințate”*. Translatând aceste dispoziții în materia contenciosului administrativ, rezultă clar că actul administrativ aparține nu organului administrativ „emitent”, ci persoanei juridice de drept public.

(ii) Potrivit art. 209 alin. (2) C.civ., *„Au calitatea de organe de administrare, în sensul alin. (1) [adică cele prin intermediul cărora persoana juridică își exercită drepturile și își îndeplinește obligațiile, [s.n., Ov.P., A.C.-L.], persoanele fizice sau persoanele juridice care, prin lege, actul*

---

*juridice de drept public se pot înființa prin acte ale autorităților administrației publice centrale sau locale ori prin alte moduri prevăzute de lege”*.

<sup>51</sup> Potrivit art. 221 C.civ., *„Dacă prin lege nu se dispune altfel, persoanele juridice de drept public sunt obligate pentru faptele licite sau ilicite ale organelor lor, în aceleași condiții ca persoanele juridice de drept privat”*.

*de constituire sau statut, sunt desemnate să acționeze, în raporturile cu terții, individual sau colectiv, în numele și pe seama persoanei juridice*". În dreptul administrativ „atribuțiile” sunt „drepturi-obligații” dar, în rest, mecanismul este același: o persoană juridică de drept public își poate exercita conținutul capacității juridice generale fie printr-o persoană fizică (comuna, orașul, municipiul – prin primar, potrivit art. 223 alin. (2) C.civ. raportat la art. 154 alin. (6) C.adm.), fie printr-o persoană juridică – Statul Român prin Ministerul Finanțelor Publice, potrivit art. 223 alin. (1) C.civ.). Iar între persoana juridică de drept public și organul său „de administrare” care devine, în materie, „organ administrativ”, sunt reguli similare mandatului (art. 209 alin. (3) C.civ.).

(iii) În fine o prevedere trecută cu vederea de toată lumea până în prezent se regăsește la art. 193 alin. (1) C.civ. („Efectele personalității juridice”), potrivit căruia „*Persoana juridică participă în nume propriu la circuitul civil [...]*”. În dreptul administrativ este binecunoscută sintagma „actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil”<sup>52</sup>; în situațiile în care acest lucru se întâmplă într-adevăr, raportat la conținutul său patrimonial, prin corelare cu aceste prevederi legale se confirmă încă o dată ideea că adevăratul emitent al unui act administrativ nu poate fi decât o persoană juridică de drept public.

## 2. Codul de procedură civilă

(i) În primul rând, din interpretarea coroborată a prevederilor art. 32 alin. (1) lit. a) și alin. (2) C.pr.civ. rezultă în mod clar ideea că pârâtul din orice

---

<sup>52</sup> Pentru o analiză critică a art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care utilizează această sintagmă, a se vedea Ov. Podaru, op.cit., nr. 185-189.

litigiu trebuie să aibă capacitate procesuală, „în condițiile legii”. Or, această lege este, în primul rând, art. 56 C.pr.civ. care reglementează tocmai capacitatea procesuală de folosință. Potrivit alin. (1), poate fi parte (deci și pârât) orice persoană (fizică ori juridică, de vreme ce textul nu distinge), „*care are folosința drepturilor civile*”. Este textul care stabilește clar regula potrivit căreia capacitatea procesuală de folosință este parte a capacității generale de folosință, capacitate pe care Codul civil o denumește „civilă”. Pe de altă parte, orice excepție de la această regulă poate fi de asemenea stabilită tot prin lege, nefiind acceptabile derogări în temeiul unor teorii, cutume, jurisprudență constantă etc.

Însă art. 56 alin. (2) C.pr.civ., potrivit căruia „*pot sta în judecată asociațiile, societățile sau alte entități fără personalitate juridică* [s.n., Ov.P., A.-C. L.], *dacă sunt constituite potrivit legii*”, poate ridica întrebarea dacă nu cumva ar putea reprezenta un fundament al capacității administrative a autorităților publice. În ce ne privește credem că nu, sau, cel puțin nu asta a fost intenția legiuitorului nostru atunci când a adoptat acest cod; prin urmare, a încerca să susținem că avem un text de lege care permite chemarea în judecată a organelor administrative fără personalitate juridică ar fi artificială și forțată. Astfel, în primul rând observăm că această sintagmă „entități fără personalitate juridică” reprezintă un al treilea element dintr-o enumerare, primele două fiind asociații și societăți (de persoane, se subînțelege). Este greu de crezut că după înșiruirea unor denumiri de entități de drept privat să urmeze, subînțeles, unele de drept public, deși, teoretic, acestea din urmă sunt mai importante pentru viața socială decât cele indicate expres, căci acționează exclusiv în interes public. Este greu, deci, de înțeles de ce legiuitorul nu le-a recunoscut în mod expres, în anul 2012, nici în Codul de procedură civilă, și nici în Legea nr. 554/2004 care a fost modificată și ea în

mod expres cu această ocazie, în condițiile în care se cunoștea (ori ar fi trebuit să se cunoască) jurisprudența adesea inconsecventă a instanțelor în această materie, asupra unei probleme juridice deosebit de importante, de care justițiabilii se lovesc aproape în fiecare speță. Apoi, este de neînțeles de ce niciunul dintre reputații autori de procedură civilă nu susține vreo idee în acest sens, ignorând astfel, complet, problema amintită. În concluzie, singura interpretare rezonabilă a acestui text de lege este în sensul că el se referă strict la acele entități de drept privat, *indiferent de denumirea lor concretă* (asociații, societăți, fundații, organizații etc.) care, fiind constituite în mod legal, nu au nevoie de personalitate juridică (deci de un patrimoniu de afectațiune) pentru a funcționa<sup>53</sup>. Codul de procedură civilă se corelează astfel cu Codul civil care la art. 188 reglementează o asemenea posibilitate.

(ii) O a doua prevedere importantă este cea conținută în art. 36 teza I C.pr.civ.: *„Calitatea procesuală rezultă din identitatea dintre părți și subiectele raportului juridic litigios, astfel cum acesta este dedus judecății”*. Astfel, deși analiza prezentului studiu își are centrul de greutate mai degrabă pe noțiunea de **capacitate**, în realitate, pragmatic vorbind, chestiunea care interesează cel mai mult este aceea a stabilirii calității procesuale pasive în contenciosul administrativ, iar acest text legal reprezintă *cheia* problemei (sau, măcar, una dintre ele, dacă admitem că sunt mai multe *lacăte de descuiat*): mai întâi **trebuie să determinăm subiecții raportului**

---

<sup>53</sup> O idee similară este exprimată în art. 5 alin. (1) pct. 14 C.fisc. care definește **entitatea transparentă fiscal, cu/fără personalitate juridică**: „orice asociere, asociere în participațiune, asocieri în baza contractelor de exploatare în participație, grup de interes economic, societate civilă sau altă entitate care nu este persoană impozabilă distinctă, fiecare asociat/participant fiind subiect de impunere în înțelesul impozitului pe profit sau pe venit, după caz”. Aceeași tehnică (înșiruire ne-exhaustivă) este utilizată pentru entități care aparțin aceleiași categorii.

**juridic de drept material, pentru a stabili cu ușurință ulterior pe cei ai raportului procesual.** Căci ele se identifică perfect.

### 3. Codul administrativ

În contextul legislativ creat de intrarea în vigoare a Codului civil și a celui de procedură civilă, în anul 2019 a fost adoptat și Codul administrativ. Și acesta aduce câteva prevederi importante pentru calitatea procesuală pasivă în contenciosul administrativ.

(i) Astfel, art. 96 C. adm. confirmă practic faptul că, la nivel local, persoana juridică de drept public este unitatea administrativ-teritorială<sup>54</sup>; desigur, la rândul său, aceasta poate înființa prin act administrativ, dacă legea permite, alte persoane juridice de drept public, cu competență la același nivel local (art. 194 alin. (1) lit. a) C.civ. coroborat cu art. 129 alin. (3) lit. e) C.adm.). Acestea au patrimoniu și buget propriu (art. 88 și art. 96 alin. (1) C.adm.). În plus, potrivit art. 96 alin. (3) C.adm., „*Unitățile administrativ-teritoriale sunt titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condițiile legii* [s.n.]”. Trecând peste prima parte a textului, care și ea indică aceeași idee în sensul că, deși drepturile și obligațiile contractuale aparțin unității administrativ-teritoriale, fiind însă exercitate în mod efectiv prin intermediul **persoanelor fizice** care ocupă funcțiile

---

<sup>54</sup> Potrivit art. 96 alin. (1) C.adm., „*Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu*” (comuna, orașul, municipiul și județul, potrivit art. 5 lit. p) C.adm.). Textul nu este însă o noutate pe plan legislativ, art. 21 alin. (1) teza I din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale având un conținut identic.

(organele) de conducere ale acesteia (primarii, consiliile locale/județene, președinții acestora din urmă), sintagma „*raporturile cu alte persoane fizice sau juridice*” este una capitală pentru ceea ce dorim noi să dovedim. În mod evident, deși există și raporturi juridice de natură civilă între autoritățile locale și particulari, majoritatea acestor raporturi sunt administrative, de putere publică, și iau naștere (ori se modifică/sting) prin intermediul actelor administrative. Iar acestea, așa cum am văzut deja, se emit în mod nemijlocit de către organele administrative cu competență în acest sens (consilii, primari dar și orice alte organe dacă li se recunoaște prin lege o anumită competență de decizie), dar **nu în numele lor propriu ci**, după cum se poate observa și din acest text, **în numele unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă**, acestea fiind și titularele drepturilor și obligațiilor care rezultă din aceste acte administrative! Altfel spus, dintr-o autorizație de construire emise de primarul comunei X în favoarea cetățeanului Y se naște un raport juridic administrativ (*de drept material*) **între comuna X și cetățeanul Y**. Și atunci, în caz de litigiu, oare în temeiul art. 36 teza I C.pr.civ., precitat, oare raportul juridic de drept procesual nu ar trebui să lege aceleași subiecte de drept? Oare calitatea procesuală pasivă în contenciosul administrativ nu aparține, prin urmare, tot comunei X?

(ii) Un alt text interesant este acela al art. 109 C.adm.<sup>55</sup>. Din interpretarea alin. (1) și (2) ar rezulta două idei clare: *prima*, că doar unitatea

---

<sup>55</sup> Potrivit art. 109 C.adm., „(1) Reprezentarea în justiție a unităților administrativ-teritoriale se asigură de către primar sau de către președintele consiliului județean. (2) Primarul sau președintele consiliului județean stă în judecată în calitate de reprezentant legal al unității administrativ-teritoriale, pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale acesteia, și nu în nume personal. (3) Atribuția de reprezentare în justiție poate fi exercitată în numele primarului sau, după caz, al președintelui consiliului județean de către consilierul juridic din aparatul de specialitate ori de către un avocat angajat în condițiile legii. (4) Cheltuielile de

administrativ-teritorială este parte într-un proces; *a doua*, că aceasta se face prin intermediul primarului, respectiv al președintelui consiliului județean, care sunt doar reprezentanți, iar nu veritabile părți. S-ar putea aduce contraargumentul că acest text se referă doar la primari/președinți de consilii județene, și nu și la consilii (locale ori județene), care, în tăcerea legii, ar putea sta în justiție în nume propriu. În realitate însă, lucrurile stau diferit, inclusiv în viziunea legiuitorului, fapt vizibil din analiza alin. (3) al art. 109, din care rezultă, în esență, că această atribuție poate fi delegată de către primar unui consilier juridic sau avocat. Important însă este nu ceea ce spune acest text, ci *ceea ce elimină el* din textul similar anterior în vigoare: potrivit art. 21 alin. (3) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, „*Primarul, respectiv președintele consiliului județean, poate împuternici o persoană cu studii superioare juridice de lungă durată din cadrul aparatului de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean, sau un avocat care să reprezinte interesele unității administrativ-teritoriale, **precum și ale autorităților administrației publice locale respective, [s.n.] în justiție***”. Altfel spus, dacă acest text de lege admitea implicit că și autoritățile publice locale ar putea sta în justiție, (în sine o anomalie), prin eliminarea acestei prevederi a devenit o certitudine faptul că, în plan local, doar unitatea administrativ-teritorială poate fi parte într-un litigiu, și nu și autoritățile publice locale lipsite de personalitate juridică.

(iii) În fine, un alt articol din Codul administrativ care la prima vedere poate părea banal, este și el de natură să deschidă calea spre renunțarea la

---

judecată sau, după caz, despăgubirile stabilite pe baza hotărârilor judecătorești definitive se suportă/se fac venit de la/bugetul local al unității administrativ-teritoriale. Cheltuielile de judecată cuprind toate sumele cheltuite din bugetul local”.

teoria adânc înrădăcinată în mentalul juridic, mai ales dacă îl corelăm cu ultima idee expusă mai sus. Astfel, art. 5 lit. o) definește chiar noțiunea de „capacitate administrativă”, ca fiind „*ansamblul resurselor materiale, financiare, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, cadrul legal care reglementează domeniul de activitate, precum și modul în care acestea sunt valorificate în activitatea proprie potrivit competenței stabilite prin lege*”. La o primă vedere asupra textului legal, nu putem să nu observăm că definiția nu prezintă nicio legătură cu teoria capacității administrative consacrată pe cale doctrinară și jurisprudențială. Această lipsă de concordanță ar putea fi însă un bun pretext pentru a abandona noțiunea – dar nu în sensul de a nu recunoaște acest tip de capacitate ca parte a personalității juridice de drept public, ci în sensul că nu ar trebui să-i recunoaștem autonomie conceptuală.

\*  
\*\*

Iată, deci, că trei coduri recent intrate în vigoare conțin prevederi care converg înspre aceeași concluzie: organul administrativ „emitent” al actului atacat nu are capacitate și, deci, nici calitate procesuală pasivă în contenciosul administrativ, în nicio situație. Chiar dacă singura pretenție a reclamantului este aceea de anulare a unui act administrativ, ea trebuie îndreptată împotriva unei persoane juridice de drept public; cât de stridente par, în aceste condiții, soluțiile jurisprudențiale care declară inadmisibile acțiunile formulate fără introducerea în cauză a acestei autorități emitente ... Am putea, desigur, să formulăm acțiunea împotriva tuturor entităților susceptibile de a fi chemate în judecată, ca o „plasă de siguranță”, însă asta s-ar putea să coste scump. În fine, *dilema*, (a alege, dintre cele două alternative, „răul cel mai mic”), înseamnă incertitudine, iar aceasta din urmă este în sine o situație blamabilă,



ilicită, căci este contrară unui principiu de drept în mare vogă: cel al securității raporturilor juridice.

## V. În loc de concluzii

Cea mai simplă concluzie care ar putea fi formulată ar fi o propunere *de lege ferenda*: legea de procedură (ideal ar fi aceea specială, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ) să stabilească expres calitatea procesuală pasivă în materie: persoana juridică de drept public al cărei organ administrativ (intern) a emis actul atacat ori, după caz, are competența să soluționeze cererea reclamantului, aceasta fiind și adevăratul „autor” al actului ori refuzului în cauză. Această persoană juridică poate fi identificată relativ facil în proximitatea emitentului (din chiar denumirea organului administrativ: *Consiliul local al Comunei X*, cu diligențe minime vom ști că este vorba despre comuna în cauză). În situații puțin mai dificile însă, se impune să urcăm pe scara ierarhică până la nivelul la care regăsim o persoană juridică de drept public: un serviciu public aflat în subordinea unui minister va atrage răspunderea (și, implicit calitatea procesuală pasivă) a acestuia din urmă. În situația extremă, s-ar putea să constatăm că persoana juridică de drept public responsabilă este Statul Român.

*De lege lata* ... soluția ar fi aceeași! Ea reprezintă o teorie juridic corectă, cu fundamente legale coerente, o teorie care simplifică accesul la instanța de contencios administrativ, risipește incertitudinea și reduce cheltuielile actului jurisdicțional. Totodată, aceasta ar conduce la o

uniformizare a practicii judiciare în materie<sup>56</sup>, de natură să stimuleze încrederea reclamantului în actul de justiție. Însă pentru asta e nevoie să trecem peste orgoliul care ne împiedică să recunoaștem că am greșit, până acum, de atât de multe ori...

\*  
\*\*

„*Brambureală*”: un substantiv cu puține șanse să fie utilizat în titlul unui studiu care se consideră științific, publicabil într-o revistă universitară cu stricte criterii de selecție; totuși, este greu, dacă nu imposibil, ca în cazul de față să fie găsit un altul care să exprime la fel de exact situația existentă azi în litigiile de contencios administrativ: *un climat haotic, cauzat, între altele, și de superficialitatea cu care au fost tratate lucrurile de către cei în măsură să facă ordine în materie – legiuitorul, doctrina, jurisprudența.*

Până la „*farmacie*” mai este drum lung: nu ne mai rămâne decât speranța că vom ajunge, CÂNDVA, la destinație și entuziasmul celor aflați la începutul călătoriei.

---

<sup>56</sup> Ținând cont de faptul că CEDO a subliniat constant în jurisprudența sa că incertitudinea jurisprudențială este de natură a reduce încrederea justițiabililor în justiție și contravine principiului securității raporturilor juridice ca element esențial al preeminenței dreptului; a se vedea cauza *Parohia Greco-Catolică Lupeni și alții împotriva României*, în care Curtea a subliniat că persistența unor divergențe în jurisprudență riscă să creeze o stare de incertitudine juridică, de natură să reducă încrederea publicului în sistemul judiciar, chiar dacă încrederea constituie una dintre componentele fundamentale ale statului de drept (pct. 116).