

COMPETENȚA: MIJLOC DE EXERCITARE A
CAPACITĂȚII JURIDICE ÎN DREPTUL
ADMINISTRATIV?

DOI: 10.24193/SUBBIur.69(2024).1.3
Data publicării online: 25.10.2024

Andreea-Felicia Săsărman*

Rezumat: Noțiunea de personalitate juridică nu este sinonimă cu cea de capacitate juridică, între ele existând o legătură de cauzalitate care nu ar putea fi inversată: personalitatea generează capacitatea juridică și nu invers. La fel cum noțiunea de capacitate administrativă nu înlocuiește și nu atrage niciun efect specific categoriei juridice a capacității din dreptul civil. Reținând în continuare prezența capacității juridice în dreptul administrativ, am analizat distincția dintre noțiunea de capacitate și competență în doctrina franceză. Am observat, astfel, că indiferent de opiniile exprimate de-a lungul timpului de mai mulți autori, niciuna nu a fost în sensul excluderii noțiunii de capacitate în dreptul administrativ. În dreptul național, atât legiuitorul, cât și doctrina au convenit asupra definirii competenței ca fiind: un ansamblu de atribuții. Cu aceste atribuții este însărcinată autoritatea/instituția publică prin lege. Astfel, o autoritate/instituție publică este, de principiu, incompetentă devenind competentă atunci când legea prevede în mod expres. În schimb, o autoritate/instituție publică are, de principiu, capacitate juridică, devenind incapabilă atunci când legea prevede în mod expres. O autoritate/instituție publică își desfășoară activitatea cu respectarea principiului specialității. În acest caz, specialitatea nu înseamnă altceva decât competența materială a persoanei juridice de drept public.

Cuvinte-cheie: personalitate juridică, persoană juridică de drept public, capacitate juridică, capacitate administrativă, competență, principiul specialității.

* Avocat Barul Cluj, e-mail: andreea-felicia.sasarman@law.ubbcluj.ro,
<https://orcid.org/0009-0005-5978-4617>.

COMPETENCE: A MEANS OF EXERCISING LEGAL CAPACITY IN ADMINISTRATIVE LAW?

Abstract: Competence: a means of exercising legal capacity in administrative law? The notion of legal personality is not synonymous with that of legal capacity, between them there is a causal link that could not be reversed: personality generates legal capacity and not the other way around. Just as the notion of administrative capacity does not replace and does not attract any specific effect to the legal category of civil law capacity. Keeping in mind the presence of legal capacity in administrative law, we analyzed the difference between the notion of capacity and competence in French doctrine. I noticed, thus, that regardless of the opinions expressed over time by several authors, none was in the sense of excluding the notion of capacity in administrative law. In national law, both the legislator and the doctrine agreed on the definition of competence as: a set of attributions. The public authority/institution is charged with these duties by law. Thus, a public authority/institution is, in principle, incompetent, becoming competent when the law expressly provides. Instead, a public authority/institution has, in principle, legal capacity, becoming incapable when the law expressly provides. A public authority/institution carries out its activity in compliance with the specialty principle. In this case, specialty means nothing more than the material competence of the legal entity under public law.

Keywords: legal personality, legal personality under public law, legal capacity, administrative capacity, competence, the principle of speciality.

Cuprins

Cuprins.....	64
Introducere.....	64
I. Relația dintre personalitatea juridică și capacitatea juridică: de la cauză la efect ...	66
A. Preliminar.....	66
B. Distingția dintre personalitate și capacitate juridică.....	67
II. Capacitatea juridică și capacitatea administrativă – confruntarea celor două noțiuni	69
A. Capacitatea – în dreptul civil.....	70
B. Capacitatea – în dreptul administrativ	70
III. Competența: o consecință a integrării sau a transpunerii noțiunii de capacitate în dreptul administrativ?	72
A. Distingția dintre capacitate și competență în dreptul francez	72
B. Distingția dintre capacitate și competență în dreptul național	76
IV. Principiul specialității: factor limitator de capacitate sau de competență?	80
A. Principiul specialității în dreptul administrativ.....	80
B. Consecințele aplicării principiului specialității în dreptul public.....	83
În concluzie.....	84

Introducere

Nu este o noutate că, de cele mai multe ori, tendința legiuitorului și, totodată, a doctrinei este de a limita orice influență a dreptului civil asupra dreptului administrativ; celui din urmă fiindu-i recunoscută o poziție privilegiată motivată de existența unei misiuni de protejare a interesului public. Din acest motiv, dreptul administrativ nu doar că a preluat noțiuni civiliste și le-a utilizat pentru satisfacerea nevoilor proprii, ci le-a transpus într-o modalitate cât mai îndepărtată de semnificația lor originară. Astfel, nu sunt puține situațiile în care s-a afirmat¹ că noțiunea de capacitate este, în

¹ F. LINDITCH, *Recherche sur la personnalité morale en droit administrative*, Ed. LGDJ, Paris 1997, p. 181.

dreptul administrativ, mai puțin importantă decât noțiunea de competență sau, ar fi chiar înlocuită de aceasta; cum, de altfel, s-a creat o sinonimie între noțiunea de personalitate și capacitate juridică. Însă, personalitatea juridică de drept public nu este o creație a dreptului administrativ astfel că, modalitatea de înființare, organizare, funcționare sau încetare nu ar trebui să se dezică total de la ramura de drept care a consacrat-o: dreptul civil. De aceea, noțiunea de capacitate a persoanei juridice de drept public ar trebui înțeleasă nu doar dintr-o perspectivă „administrativistă”, ci și dintr-o perspectivă „civilistă”. În acest mod, vom putea analiza dacă există o modificare pe care capacitatea persoanei juridice de drept public o suferă în dreptul administrativ, respectiv dacă, în dreptul administrativ, aceasta este înlocuită de noțiunea de „competență”. Pentru ca, în final, clarificarea modalității în care persoana juridică de drept public își exercită capacitatea în dreptul administrativ să faciliteze, printre altele, identificarea persoanei care poate avea capacitate procesuală pasivă într-un litigiu de contencios administrativ.

Înainte de a discuta despre capacitatea persoanei juridice de drept public, este necesară o lămurire atât terminologică, cât și substanțială a (A) relației dintre personalitatea juridică și capacitatea juridică. Mai departe, (B) confruntând categoria juridică a capacității cu noțiunea de capacitate administrativă, vom putea concluziona dacă între cele două există o legătură, respectiv dacă (C) competența este o consecință a integrării sau a transpunerii noțiunii de capacitate în dreptul administrativ. În vederea obținerii unui răspuns, ne vom raporta mai întâi la dreptul francez și, mai apoi, la dreptul național. În final, (D) vom încerca să explicăm competența prin raportare la un principiu aplicat predominant persoanelor juridice fără scop lucrativ: principiul specialității activității persoanei juridice de drept public.

I. Relația dintre personalitatea juridică și capacitatea juridică: de la cauză la efect

A. Preliminar

Nu de puține ori, cele două noțiuni de personalitate și capacitate juridică sunt folosite în limbajul juridic cu un sens asemănător, existând chiar și situații în care o noțiune (de regulă, capacitatea juridică) este definită prin intermediul altei noțiuni (personalitatea juridică). În realitate, dreptul civil le recunoaște fiecareia o identitate și o funcție proprie. Astfel, departe de a fi interschimbabile, cele două noțiuni mențin între ele o legătură cauzală care nu poate fi inversată: dobândirea personalității declanșează, de principiu, nașterea capacității juridice.

Cu toate că, de-a lungul timpului, această confuzie conceptuală s-a menținut de la sine, clarificarea celor două noțiuni influențează semnificativ viața juridică. De fapt, dincolo de o utilizare corectă a termenilor, relația personalitate-capacitate juridică poate fi valorificată cel mai bine în dreptul administrativ. De fiecare dată când se urmărește organizarea unui domeniu de activitate al administrației, statul sau o altă autoritate publică va oferi personalitate unui anumit serviciu, individualizându-l. În acest caz, personalitatea nu reprezintă altceva decât o formă de manifestare a sistemului de deconcentrare sau descentralizare, după caz. Cu alte cuvinte, conferirea personalității înseamnă a admite, în prealabil, că se va stabili o situație de autonomie juridică având în vedere că un nou subiect de drepturi și obligații, dotat cu voință și/sau un interes propriu, patrimoniu și atribuții va pătrunde în viața juridică. Odată cu acordarea personalității, consecințele juridice ale acesteia (capacitatea) se autoimpun.

B. Distincția dintre personalitate și capacitate juridică

În încercarea de a clarifica distincția dintre personalitate și capacitate juridică, în doctrina franceză² s-a suprapus cronologic momentul în care o persoană juridică dobândește personalitate și, astfel, devine subiect de drept, cu cel în care aceasta dobândește capacitate juridică. S-a ajuns, astfel, la concluzia că personalitatea intervine în stadiul prejuristic, ideologic al raționamentului; în spatele condițiilor ei de obținere aflându-se neîncrederea mai mare sau mai mică a statului față de fenomenul colectiv. De exemplu, în situația în care statul apelează la o politică de încurajare a creșterii numărului de persoane juridice, gradul de severitate al condițiilor de înființare ar putea fi mai scăzut decât în situația în care statul ar fi reticent cu privire la acestea. Dimpotrivă, capacitatea juridică a fost calificată ca fiind doar o chestiune de **tehnică juridică**, fără o legătură cu domeniul politic.

În dreptul național, distincția dintre noțiunea de personalitate și capacitate juridică nu prezintă neapărat un interes în cazul persoanei fizice. Potrivit articolului 25 alin. (1) și (2) C.civ. „*subiecții de drept civil sunt persoanele fizice și persoanele juridice*”, iar „*persoana fizică este omul, privit individual, ca titular de drepturi și obligații civile*”. Rezultă, așadar, că fiecare persoană fizică este *ab initio* subiect de drept, nefiind necesară o intervenție suplimentară în vederea obținerii acestui statut.

În schimb, această distincție ar putea avea o importanță mai mare în cazul persoanei juridice și, mai ales, în cazul persoanei juridice de drept public. Potrivit art. 194 alin. (1) lit. a) C.civ. „*persoana juridică de drept public se înființează prin actul de înființare al organului competent*”. Iar, „*în toate cazurile, actul de înființare trebuie să prevadă în mod expres dacă autoritatea publică sau instituția publică este **persoană juridică***”. Prin

² F. LINDITCH, op.cit, p. 181.

urmare, personalitatea unei autorități sau instituții publice nu se prezumă, fiind nevoie ca în „*actul de înființare să se prevadă în mod expres dacă autoritatea/instituția*” nou înființată are sau nu personalitate. Odată ce personalitatea juridică îi este atribuită unei entități, aceasta beneficiază de capacitate juridică. Ceea ce înseamnă că simpla mențiune în actul legislativ cu privire la personalitatea juridică este suficientă, iar lipsirea sau limitarea unui efect al capacității juridice a persoanei nou înființate nu s-ar putea realiza fără o prevedere legală expresă în acest sens. Totodată, utilizând sintagma „*dacă autoritatea publică sau instituția publică este persoană juridică*”³, legiuitorul prevede posibilitatea (absurdă) ca nu toate autoritățile sau instituțiile publice să fie înzestrate cu personalitate juridică. Spre exemplu, serviciile nepersonalizate aflate în subordonarea/coordonarea unei autorități sau instituții publice care, fiind lipsite de personalitate sau capacitate juridică, o împrumută pe cea a autorității sau instituției publice din al căror aparat de lucru fac parte⁴.

În timp ce dobândirea personalității este condiționată de întrunirea elementelor constitutive, capacitatea juridică este consecința imediată și firească a obținerii calității de persoană juridică. La art. 193 C.civ. sunt determinate efectele personalității juridice, respectiv: „(1) *Persoana juridică participă în nume propriu la circuitul civil și răspunde pentru obligațiile asumate cu bunurile proprii, afară de cazul în care prin lege s-ar dispune altfel.*”. Se poate observa că legiuitorul nu a creat o distincție între efectele personalității juridice în funcție de clasificarea: persoană juridică de drept public – persoană juridică de drept privat. Acestea sunt **identice** indiferent

³ Art. 194 C.civ.

⁴ Un exemplu în acest sens poate fi Corpul de Control al Prim-Ministrului care este o structură fără personalitate juridică, aflată în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, în subordinea prim-ministrului.

de ramura de drept căreia îi aparține persoana juridică. Dacă simpla personalitate ar fi suficientă pentru ca persoana juridică să participe în nume propriu la circuitul civil și să răspundă de obligațiile pe care și le asumă, care este rolul competenței în dreptul administrativ? În dreptul public, categoria juridică a capacității este înlocuită de cea a competenței? Observând reticența practicanților și a instanțelor de judecată, deopotrivă, de a recunoaște originea civilă a personalității juridice de drept public, răspunsul ar putea fi unul afirmativ. În realitate, analiza realizată în acest articol va evidenția încă un motiv pentru care răspunsul ar trebui să fie negativ.

O *primă concluzie* este aceea că noțiunea de personalitate juridică nu este sinonimă cu cea de capacitate juridică, între ele existând o legătură de cauzalitate care nu ar putea fi inversată: personalitatea generează capacitatea juridică și nu invers.

II. Capacitatea juridică și capacitatea administrativă – confruntarea celor două noțiuni

În dreptul public, noțiunea de capacitate juridică nu a beneficiat de o analiză amănunțită din partea doctrinei, în cele mai multe lucrări de specialitate subiectul de interes fiind cel al competenței organelor administrative. Ceea ce nu este neapărat surprinzător, având în vedere că predominanța litigiilor de contencios administrativ presupune o bună cunoaștere a condițiilor de valabilitate a actului administrativ (printre care și competența organului emitent) și mai puțin o înțelegere a întregului mecanism de funcționare al unei persoane juridice de drept public. Cel puțin aparent, dreptul administrativ este legea aplicabilă persoanelor juridice de drept public astfel că: activitatea lor este subordonată principiului legalității și noțiunii de competență, originare acestei ramuri de drept.

În realitate, categoria juridică a capacității persoanelor juridice de drept public nu este un subiect de neglijat, mai ales în contextul în care, atașată dreptului public, aceasta ar putea atrage consecințe juridice diferite față de cele admise în dreptul privat. Și, pentru că o viziune corectă asupra semnificației pe care noțiunea de capacitate juridică o dobândește în dreptul public nu ar fi posibilă fără o privire la dreptul care a consacrat-o, o să începem analiza cu expunerea modalității în care legiuitorul a definit și clasificat capacitatea persoanelor juridice.

A. Capacitatea – în dreptul civil

La fel ca în cazul persoanelor fizice, capacitatea civilă a persoanei juridice este alcătuită din **capacitatea de folosință** și **capacitatea de exercițiu**⁵. Spre deosebire de capacitatea de folosință, care poate fi definită în aceeași modalitate ca și în cazul persoanelor fizice, respectiv „*aptitudinea (generală și abstractă) a unei persoane de a avea drepturi și obligații civile*”⁶, capacitatea de exercițiu a persoanei juridice prezintă o particularitate aparte. Astfel, înțelegem ca fiind „*aptitudinea de a dobândi și exercita drepturi și de a-și asuma și îndeplini obligații, persoana juridică își exercită capacitatea de exercițiu prin intermediul organelor sale*”⁷.

B. Capacitatea – în dreptul administrativ

Noțiunea de „capacitate” a fost preluată și transformată de către doctrina de drept administrativ în „capacitate administrativă”. Astfel, profesorul Ilie Iovănaș a formulat o prima definiție a capacității organelor

⁵ Ș. DIACONESCU, P. VASILESCU, *Introducere în dreptul civil*, Ed. Hamangiu, 2022, Vol. I, p. 252.

⁶ Art. 34 C.civ.

⁷ Art. 209 C.civ.

administrative, a competenței acestora și a elementelor esențiale care le caracterizează. Potrivit profesorului Iovănaș, capacitatea administrativă ar fi „posibilitatea de a participa ca subiect independent în raporturi de drept administrativ”⁸. Iar, „pentru a ști dacă o anumită formațiune colectivă are sau nu capacitate administrativă, trebuie analizat în mod individual dacă legea organică îi conferă sau nu posibilitatea de a intra în raporturi administrative în nume propriu”⁹. Ulterior, profesorul Antonie Iorgovan a împărtășit aceeași concepție arătând că „prin capacitatea administrativă a organelor administrației publice înțelegem aptitudinea acestora de a fi subiecte în raporturile juridice administrative reclamate de realizarea competențelor lor”¹⁰.

Recent, legiuitorul a preluat termenul de „capacitate administrativă” și l-a definit la art. 5 lit. o) din Codul administrativ drept „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”. În mod evident, modalitatea în care a fost definită capacitatea administrativă se îndepărtează complet de sensul pe care doctrina i l-a oferit de-a lungul timpului. Totodată, capacitatea administrativă este complet străină de categoria juridică a capacității juridice. Legiuitorul nu a făcut altceva decât să folosească același termen de capacitate administrativă pentru a desemna lucruri complet diferite. Dacă în dreptul civil, capacitatea juridică are un sens substanțial definit drept „aptitudinea

⁸ I. IOVĂNAȘ, *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației*, Editura didactică și pedagogică, București, 1977, p. 121.

⁹ Idem.

¹⁰ A. IORGOVAN, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția IV, Editura All Beck, 2005, p. 278.

*persoanei de a avea drepturi și obligații civile*¹¹”, capacitatea administrativă are un sens organic exprimat printr-o enumerare de resurse materiale, financiare, instituționale și umane. În acest caz, trimiterea la noțiunea de „capacitate administrativă” nu este de natură să producă aceleași efecte cu cele pe care capacitatea juridică le produce. Modalitatea defectuoasă în care a fost definită capacitatea administrativă a fost criticată deja în doctrină¹². Din acest motiv, ne vom rezuma la a sublinia că între noțiunea de „capacitate administrativă” și categoria juridică a capacității nu există o altă legătură decât cea de ordin terminologic. De aceea, definiția „capacității administrative” nu lămurește ci, dimpotrivă, îngreunează analiza modalității în care o persoană juridică de drept public își exercită capacitatea juridică.

Cea de-a *doua concluzie* este că, în dreptul public, noțiunea de capacitate administrativă nu înlocuiește și nu atrage niciun efect specific categoriei juridice a capacității din dreptul civil.

III. Competența: o consecință a integrării sau a transpunerii noțiunii de capacitate în dreptul administrativ?

A. Distincția dintre capacitate și competență în dreptul francez

În doctrina franceză¹³ s-a afirmat că noțiunea de capacitate este remarcabilă prin absența sa sau prin lipsa ei de relevanță în dreptul administrativ. Ceea ce pare a fi paradoxal, dacă am lua în considerare vehemența cu care se afirmă, de exemplu, personalitatea juridică a unei

¹¹ Art. 34 C.civ.

¹² O. PODARU, *Drept administrativ, Vol. I Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel*, Tomul 1. Noțiune, Ediția a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2022, pg. 121 și urm.

¹³ F. LINDITCH, *Recherche sur la personnalité morale en droit administrative*, Ed. LGDJ, Paris 1997, p. 180.

instituții publice. Cel mai probabil, această absență se datorează tendinței legiuitorului de a considera personalitatea juridică, ca fiind mai mult o tehnică de organizare a administrației, decât ca un act prin care ia naștere **un nou subiect de drept**¹⁴. Totodată, s-a afirmat¹⁵ că, în dreptul public, limitele de exercitare a capacității persoanelor juridice de drept public sunt mai largi decât în dreptul privat, având în vedere că aceste persoane au la dispoziție prerogative de putere publică, precum puterea de a expropria, de a sancționa și de a acționa în regim de putere publică. Este adevărat că, în absența investiției cu putere publică, demersurile realizate de către autoritățile locale în vederea satisfacerii interesului general nu ar fi la fel de ușor de realizat. Fără a combate neapărat acest raționament, considerăm că ar putea fi supusă unei îmbunătățiri.

La început, singurul publicist care a dezvoltat cu adevărat noțiunea de capacitate juridică a fost Gaston Jèze. Analiza realizată de către acesta nu a urmărit tratarea într-un mod distinct a noțiunii de capacitate, ci a urmărit crearea unei teorii generale a competenței în dreptul administrativ francez. În final, a ajuns la concluzia că noțiunea de capacitate are un caracter diametral opus în raport de cea a competenței. Astfel, doctrinarul francez Gaston Jèze a afirmat¹⁶ că noțiunea de capacitate dobândește o valoare operativă numai în sfera dreptului privat. Potrivit lui Jèze: „*la compétence... et la capacité... ont clairement la même nature juridique - la compétence et la capacité sont des situations juridiques générales et impersonnelles, constituées du pouvoir juridique d'accomplir des actes juridiques*”¹⁷. Însă, competența ar fi rezervată

¹⁴ Idem.

¹⁵ F. LINDITCH, op.cit, p. 216.

¹⁶ G. JEZE, *Essai de théorie générale de la compétence pour l'accomplissement des actes juridiques en droit administratif français*, R.D.P 1923, p. 59.

¹⁷ Idem.

doar funcționarilor publici și ar fi supusă unui regim juridic special rezumat în jurul **a trei idei**¹⁸:

(i) Dacă, în principiu, capacitatea este regula în timp ce incapacitatea este excepția, nu același lucru se poate afirma cu privire la o autoritate publică care este, de regulă, necompetentă¹⁹. Spre deosebire de dreptul comun în care atribuirea personalității juridice atrage capacitatea juridică deplină, o persoană juridică de drept public este, de regulă, incompetentă devenind competentă în urma unei reglementări legale și exprese a obiectului de activitate.

(ii) În al doilea rând, în timp ce subiectul de drept se poate prevala de capacitatea juridică în interes personal, exercitarea competenței se poate realiza numai în interesul bunei funcționări a serviciului public²⁰. Potrivit lui Jèze, interesul general ar justifica singur și chiar ar face necesară exercitarea competenței sale de către funcționarul public. Totuși, acest criteriu a fost criticat de către alți autori francezi²¹. Astfel, s-a apreciat că trimiterea la interesul general doar în ceea ce privește competența, în contextul în care acesta nu poate fi definit *in abstracto* nu este în măsură să faciliteze realizarea unei distincții între capacitate și competență. Așadar, un punct sensibil al acestui criteriu constă în dificultatea de a cunoaște gradul de constrângere al referirii la interesul public. Aplicarea lui ar presupune un control al situațiilor în care interesul public impune utilizarea competenței. În fine, reținerea criteriului stabilit de Jèze ar conduce *pe de o parte* la definirea noțiunii de competență ca fiind dreptul (și obligația) de a acționa în interes general și *pe*

¹⁸ F. LINDITCH, op.cit, p. 188.

¹⁹ Idem.

²⁰ G. JÈZE, op.cit., p. 59.

²¹ F. LINDITCH, op.cit, p. 189.

de altă parte, la definirea capacității ca fiind același drept, însă cu obligația de a nu încălca interesul general.

(iii) Ultimul criteriu are în vedere rigiditatea competenței în comparație cu libertatea exercitării capacității civile²². În timp ce persoana juridică de drept privat este liberă să-și exercite sau nu capacitatea civilă, neavând alt stimulent decât propriul interes, o autoritate publică nu este liberă să-și exercite sau să nu-și exercite competența, având obligația de a acționa în interes public. Acest criteriu a fost reținut în doctrina franceză²³, însă cu un conținut mai limitat, respectiv cel al existenței sau nu a unui control judiciar.

Criteriile propuse de Jèze nu au fost scutite de o analiză critică din partea doctrinei franceze. Doctrinarul Florian Linditch a remarcat²⁴ că, din cele trei criterii propuse pentru a ilustra diferența dintre capacitate și competență, singurele criterii veritabile sunt cele privind (i) metoda de determinare specifică a capacității și competenței și (ii) oportunitatea. Potrivit acestui autor, odată ce personalitatea juridică este atribuită, capacitatea este într-adevăr principiul, iar incapacitatea este excepția. În schimb, competența ar fi întotdeauna o competență *attributionnelle* care, în lipsa unui text care să o stabilească, nu există și nu poate fi presupusă. În timp ce existența capacității unei persoane juridice se prezumă, competența trebuie să fie determinată în mod expres.

A treia concluzie care se impune la acest moment constă în diferența clară pe care doctrina francez o realizează între capacitatea și competența persoanei juridice de drept public. Indiferent de opiniile exprimate de-a

²² G. Jèze, op.cit., p. 59.

²³ F. LINDITCH, op.cit., p. 191.

²⁴ Ibidem, p. 193.

lungul timpului de mai mulți autori, niciuna nu a fost în sensul excluderii noțiunii de capacitate în dreptul administrativ²⁵.

B. Distincția dintre capacitate și competență în dreptul național

Conform profesorului Ilie Iovănaș competența ar fi „categoria care desemnează ansamblul atribuțiilor unor organe administrative, compartimente sau persoane și limitele exercitării lor”²⁶. Cu toate acestea, „capacitatea nu se identifică cu competența organelor administrative, deși putem recunoaște dacă o anumită formațiune colectivă are sau nu calitatea de subiect de drept administrativ, numai cercetând competența ei legală, stabilită în legea organică.”²⁷. Mai există și păreri conform cărora „capacitatea de drept administrativ este proprie numai organelor administrative, iar competență au atât organele administrative, cât și structurile lor organizatorice și funcționale”²⁸. În timp ce capacitatea administrativă presupune posibilitatea de a acționa în nume propriu, competența nu presupune o astfel de independență. În general, atribuțiile „organului administrativ sunt repartizate, spre a fi exercitate, compartimentelor și persoanelor care le compun, dar acestea nu le exercită în nume propriu, ci în numele organului”²⁹ respectiv. Recent, raporturile dintre noțiunile de „capacitate” și „competență” au fost analizate într-o manieră proprie de către profesorul Ovidiu Podaru care a concluzionat că „Acesta trebuie să fie raportul

²⁵ Ibidem, p. 200.

²⁶ I. IOVĂNAȘ, op.cit, p. 121.

²⁷ Idem.

²⁸ R. N. PETRESCU, Capacitatea și competența administrative în concepția profesorului Ilie Iovănaș, *Studia Universitatis Babeș-Bolyai Iurisprudentia* nr. 2/2009.

²⁹ Idem.

dintre cele nouă noțiuni: competența reprezintă modalitatea de divizare legală a exercițiului capacității administrative”³⁰.

La articolul 5 lit. r) din Codul administrativ, competența este definită drept „ansamblul atribuțiilor stabilite de lege, care conferă autorităților și instituțiilor administrației publice drepturi și obligații de a desfășura, în regim de putere publică și sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă.”. Privită fragmentat, (i) competența este un ansamblu de atribuții (ii) stabilite de lege care conferă (iii) autorităților și instituțiilor administrației publice (iv) drepturi și obligații de a desfășura (iv) în regim de putere publică și (v) sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă.

(i) Competența este un ansamblu de atribuții, adică un ansamblu de sarcini/obligații date, de regulă, unui funcționar public spre îndeplinire³¹. Sub acest aspect, competența se diferențiază substanțial de capacitatea juridică. În timp ce competența presupune o investiție cu atribuții individualizate material, capacitatea este „aptitudinea abstractă de a dobândi și exercita drepturi și de a-și asuma și îndeplini obligații”³². Pentru ca o persoană juridică să-și exercite competența este nevoie de o reglementare legală a atribuțiilor pe care are obligația de a le realiza. Din contră, în absența unei limitări legale, o persoană juridică are „aptitudinea de a dobândi orice drepturi și de a exercita orice obligații”³³. Prin urmare, există o limitare legală atât în cazul exercitării competenței, cât și în cazul capacității juridice. Însă, această limită este trasată de către legiuitor în momente diferite. În cazul competenței,

³⁰ O. PODARU, *Drept administrativ*, Vol. I Actul administrativ. Repere noi pentru o teorie altfel, Tomul 1. Noțiune, Ediția a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2022, pg. 131.

³¹ Potrivit DEX.

³² Ș. DIACONESCU, P. VASILESCU, *Introducere în dreptul civil*, Ed. Hamangiu, 2022, Vol. I, p. 256.

³³ Idem.

persoana juridică de drept public cunoaște de la momentul înființării atribuțiile pe care are dreptul și obligația de a le realiza, urmând să-și exercite atribuțiile numai în aceste limite. În cazul capacității, persoana juridică de drept public are aptitudinea de a avea (orice) drepturi și de a exercita (orice) obligații în limitele unei incapacități speciale.

(ii) Atribuțiile trebuie stabilite prin lege. Am observat că o consecință primordială a personalizării unei autorități/instituții publice este dobândirea capacității juridice³⁴. În schimb, simplul act de înființare a unei persoane juridice de drept public nu este suficient pentru ca această persoană să fie și competentă, fiind necesar ca atribuțiile să îi fie atribuite persoanei juridice prin lege. De cele mai multe ori, acest moment coincide cu momentul înființării, fiind numeroase situațiile în care prin actul normativ de înființare a unei instituții publice, de exemplu, să fie stabilite și atribuțiile care îi revin acesteia. În acest context, consider că noțiunea de „lege” nu ar trebui interpretată *stricto sensu*, ca fiind legile ordinare și organice adoptate de parlament, plus actele normative cu forța juridică a acesteia (ordonanțele de guvern – simple sau de urgență). Dimpotrivă, ar trebui interpretată în sensul său larg, ca fiind totalitatea actelor normative adoptate într-un domeniu dat. A admite contrariul ar însemna ca instituțiile publice înființate prin hotărâre de guvern, spre exemplu, să nu aibă, concomitent, și competența de a realiza atribuțiile cu care sunt investite.

(iii) Numai autoritățile și instituțiile publice au competență. În principiu, practica a ignorat această sintagmă din definiția „competenței” și a perpetuat aceeași greșeală: organul emitent are calitate procesuală pasivă în contenciosul administrativ, chiar și atunci când acesta nu are o personalitate juridică distinctă de cea a autorității/instituției publice din care face parte (de ex. primarul). Potrivit art. 96 C.adm., numai „unitățile administrativ-

³⁴ O. PODARU, op.cit., p. 183.

teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu”³⁵. Analizând dispozițiile capitolului al III-lea din Codul administrativ referitoare la consiliul local și cele ale capitolului al IV-lea din Codul administrativ referitoare la primar nu am identificat nicio prevedere legală prin care aceste organe să fie „personalizate” de către legiuitor. Se ridică, astfel, următoarea întrebare: în lipsa personalității juridice distincte, un organ administrativ ar putea avea capacitate și, mai apoi, competență? În mod evident, răspunsul ar trebui să fie unul negativ. Dacă dreptul administrativ nu s-ar fi îndepărtat atât de mult de originile sale civiliste (chiar și în parte), nu ar fi existat o dificultate de înțelegere a modalității în care funcționează o persoană juridică de drept public: *prin organele sale*. În acest caz, un act emis de către un organ al persoanei juridice este considerat ca fiind actul persoanei juridice însăși. Numai în situații excepționale, emitentul actului este direct răspunzător. Deși există toate instrumentele legale necesare pentru o schimbare jurisprudențială, aceasta nu pare că se va produce în viitorul apropiat. În continuare există soluții prin care se respinge cu vehemență excepția lipsei capacității procesuale de folosință a unui organ al autorității/instituției publice³⁶.

(iv) Competența se exercită în regim de putere publică. În principiu, această problemă juridică ar trebui să facă obiectul unui studiu distinct referitor la modalitatea de funcționare a unei persoane juridice de drept

³⁵ Art. 96 alin. (1) C.adm.

³⁶ Prin sentința civilă nr. 11454/2023 pronunțată de către Judecătoria Sectorul 2 București, instanța a reținut că pentru soluționarea excepției lipsei capacității procesuale de folosință în ceea ce privește reclamantul Primarul General al Municipiului București este datoare să verifice capacitatea procesuală de folosință prin prisma conferirii unei legitimări procesuale legale pentru introducerea unei cereri de chemare în judecată. Ulterior, a respins excepția invocată, considerând că Primarul General al Municipiului București are capacitate procesuală de folosință.

public. Totuși, este evident că cerința exercitării în regim de putere publică nu se întâlnește în cazul capacității juridice. Din contră, adaptarea capacității juridice nevoilor administrative determină extinderea limitelor capacității dincolo de prerogativele de drept public.

(v) Competența se exercită sub propria responsabilitate. Cu alte cuvinte, suportarea tuturor consecințelor rezultate din modalitatea de exercitare a competenței se suportă de către autoritatea sau instituția publică. De exemplu, dacă am admite că jurisprudența națională este corectă, ar însemna că organul emitent va răspunde pentru prejudiciile create prin emiterea unui act administrativ nelegal. Însă, responsabilitatea nu poate fi asumată în absența personalității juridice și, deci a unui patrimoniu distinct.

Așadar, ajungem la *concluzia* că o autoritate/instituție publică este, de principiu, incompetentă devenind competentă atunci când legea prevede în mod expres. În schimb, o autoritate/instituție publică are, de principiu, capacitate juridică, devenind incapabilă atunci când legea prevede în mod expres.

IV. Principiul specialității: factor limitator de capacitate sau de competență?

A. Principiul specialității în dreptul administrativ

De regulă, principiul specialității este aplicabil în cazul persoanelor juridice fără scop lucrativ pentru a justifica limitarea acestor persoane în a dobândi alte drepturi și obligații decât cele care nu sunt necesare realizării scopului propus. Acest aspect a determinat doctrina să adapteze definiția capacității de folosință la specificul persoanelor juridice fără scop lucrativ: *„aptitudinea generală și abstractă de a avea drepturi și obligații care se*

*circumscriu scopului pentru realizarea căruia ele funcționează*³⁷. Actele încheiate cu depășirea acestor limite, fiind lovite de nulitatea absolută.

Împrumutând tehnica personalității juridice, statul a făcut posibil procesul de descentralizare prin care persoanele juridice de drept public, precum și un anumit număr de persoane juridice de drept privat, au obligația de a contribui cu rigurozitate la desfășurarea acțiunii administrative pe întreg teritoriul său. Însă, această contribuție nu a fost lăsată la aprecierea discreționară a persoanelor juridice. Fiecare persoană juridică are obligația de a-și dedica existența realizării scopului care i-a fost încredințat. În acest mod, i se permite administrației în ansamblu să-și realizeze armonios misiunea de protecție a interesului public. În vederea realizării acestui scop, principiul specialității a contribuit la respectarea de către persoanele juridice de drept public a atribuțiilor care le-au fost repartizate. Cu alte cuvinte, **în dreptul administrativ**, mai mult decât în oricare altă ramură de drept, **principiul specialității guvernează activitatea persoanei juridice de drept public**.

În mod evident, reținând acest principiu ca fiind aplicabil în dreptul administrativ, se ridică următoarea întrebare: principiul specialității constituie factor de capacitate sau de competență pentru persoana juridică de drept public? Răspunsul la această întrebare nu pare atât de previzibil în contextul în care, de cele mai multe ori, noțiunea de capacitate se confundă până la anihilare cu noțiunea de competență. Astfel, un exercițiu de imaginație ar putea fi suficient de lămuritor: dacă am admite că specialitatea presupune ca persoana juridică să dobândească doar drepturile și să-și asume doar obligațiile necesare pentru realizarea unui obiect de activitate, atunci acest principiu reprezintă un factor generator și limitator de capacitate. În acest mod a fost reținut și de către doctrina franceză care a apreciat că:

³⁷ Ș. DIACONESCU, P. VASILESCU, op.cit, p. 256.

„l`aptitude juridique de la personne morale est cantonnée dans le champ d`activités que lui donnent la loi et ses statuts, ce que l`on appelle la spécialité des personnes morales: les personnes humaines sont égales et libres, les personnes morales sont inégales et leurs pouvoirs limités.”³⁸. Însă, dacă am admite că această specialitate ar presupune, în realitate, ca persoana juridică să dobândească doar acele atribuții necesare pentru realizarea obiectului de activitate, atunci ar reprezenta un factor generator și limitator de competență. În acest caz, specialitatea nu înseamnă altceva decât competența materială a persoanei juridice de drept public.

Un alt aspect care a fost dezbătut de doctrină a avut în vedere consecințele pe care limitările impuse de principiul specialității le produc cu privire la conținutul capacității juridice. Astfel, s-a afirmat³⁹ că, din cauza limitărilor impuse de către acest principiu, persoanele juridice nu ar avea toate aceleași capacități de folosință, fiecare având o capacitate juridică diferită, în funcție de scopul său și de activitățile autorizate a fi desfășurate. Însă, dacă am reține principiul specialității ca fiind un factor de capacitate, iar nu de competență, efectele pe care acesta le-ar putea produce nu determină nașterea unei capacități juridice diferite fiecărei persoane juridice cum, de exemplu s-ar întâmpla dacă acesta ar constitui factor de competență, ci, eventual, ar determina nașterea unei capacități cu conținut diferit fiecărei persoane juridice. Însă, existența unei capacități limitate de scopul și obiectul de activitate nu ar trebui să conducă la concluzia că această capacitate este diferită, ci, că are **un conținut diferit** determinat de aplicabilitatea principiului specialității.

³⁸ P. MALAURIE, L. AYNES, *Les personnes, La protection des mineurs et des majeurs*, Ed. Defrénois, 11^e édition, Paris 2020, p. 205.

³⁹ Ș. DIACONESCU, P. VASILESCU, *op.cit.*, p. 256.

B. Consecințele aplicării principiului specialității în dreptul public

Dacă s-ar reține că principiul specialității este un factor limitator de competență, atunci competența unei autorități/instituții publice ar putea fi analizată **din două perspective**: (i) din perspectiva obiectului de activitate și (ii) din perspectiva organului care exercită drepturile și obligațiile persoanei juridice.

(i) Exercitarea competenței trebuie să se realizeze în limitele unui obiect de activitate. Spre deosebire de persoanele fizice care sunt subiecte de drept prin natura lor, persoanele juridice își datorează existența numai scopului care le-a fost atribuit la momentul înființării. Dacă acesta dispare, ele își pierd orice rațiune de a fi, iar activitatea lor ar trebui chiar să înceteze. În aceeași măsură, persoanelor juridice de drept public le este recunoscută o capacitate care poate fi exercitată doar în cadrul limitelor impuse de obiectul lor de activitate. În esență, în dreptul public, principiul specialității ar trebui să fie aplicat cu o rigurozitate deosebită, având în vedere că o instituție publică care, de exemplu, are ca obiect de activitate cercetare fundamentală și aplicativă, dezvoltare tehnologică, în domeniul aeronautic și al științelor spațiale (I.N.C.A.S. România), nu ar avea capacitatea (și, evident, nici competența) de a realiza alte activități străine acestui obiect. În cadrul acestor limite, competența poate fi exercitată pe deplin. De altfel, s-a susținut⁴⁰ chiar și teza potrivit căreia și în cazul unei persoane juridice de drept public este aplicabil principiul autonomiei de voință, în limitele impuse de principiul specialității. Așadar, atât timp cât principiul legalității nu interzice în mod expres, atunci o persoană juridică de drept public are libertatea de a încheia un contract de achiziție publică care se poate dovedi, ulterior, o alegere

⁴⁰ F. LINDITCH, op.cit., p. 188.

financiară mai puțin inspirată, dar care a fost realizată de către aceasta prin exercitarea capacității juridice.

(ii) Departe de a fi o noțiune subsidiară în dreptul public capacitatea juridică se află în prim-planul activității administrative. Astfel, competența face posibilă organizarea și structurarea modalității de exercitare a capacității civile, stabilind reguli prin care organele persoanei juridice se angajează în numele acesteia. În acest context nu mai este vorba de „*delimitarea*” sferei de activitate a entității dotate cu personalitate juridică, ci dimpotrivă de „*structurarea*” acestei activități. Cu titlu de exemplu, expun situația în care consiliul local aprobă, la propunerea primarului, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor în numele unității administrativ-teritoriale, fiind evidențiate rolurile pe care diferite organe ale autorității publice (primar, consiliu local) le exercită în vederea angajării persoanei juridice de drept public într-un contract de împrumut.

În concluzie

Realizarea unei distincții între capacitatea și competența persoanelor juridice de drept public nu este ușor de realizat, mai ales în contextul în care cele două noțiuni „beneficiază” de o consacrare legală vulnerabilă. Însă, ceea ce s-ar putea reține din teoriile expuse mai sus este că, existența capacității civile nu trebuie să le fie recunoscută numai organelor reprezentative ale persoanei juridice de drept public. Cum, de altfel, nu s-ar putea reține că o persoană juridică de drept public are competență, însă nu are capacitate juridică. În realitate, capacitatea și competența coexistă și contribuie la funcționarea persoanei juridice de drept public. Altfel, dreptul de a încheia contracte, cel de a deține bunuri sau de a acționa în justiție ar fi greu de explicat doar prin recurgerea la noțiunea de competență.