

IN MEMORIAM MIRCEA MUREȘAN

ACTUL CIVIL UNILATERAL VS. ACTUL ADMINISTRATIV – REFLECȚII ASUPRA DELEGĂRII CĂTRE PARTICULARI A EXERCIȚIULUI PUTERII PUBLICE

Ovidiu PODARU*

Rezumat: O jurisprudență recentă a stabilit că un act unilateral prin care o federație sportivă a exclus unul dintre membri săi pe motivul unei încălcări grave a statutului are natura juridică a unui act administrativ individual întrucât, raportat la prevederile relevante ale Legii educației fizice și sportului nr. 69/2000, respectiv a Ordonanței nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile, dacă asemenea asociații au statut de utilitate publică ele pot emite acte administrative prin delegație, exercitând puterea publică cu care legea le-a înzestrat. În realitate, un asemenea act este un act unilateral de natură civilă căci, atunci când federația îl emite, ea nu se comportă ca o autoritate publică ci ca un simplu particular, căci nu exercită puterea publică pe care legea i-a conferit-o. Pe de altă parte, un asemenea act nu pune în aplicare legea imperativă, ci propriul statut, deci nici această condiție cerută de art. 2 alin. 1 lit. c) a Legii contenciosului administrativ nu este îndeplinită.

Cuvinte cheie: act civil unilateral, act administrativ prin delegație, regim de putere publică, federație sportivă

A. O introducere

În ultima vreme, cei pasionați de studiul frontierelor dintre dreptul civil și cel administrativ au putut observa o ofensivă destul de agresivă a dreptului administrativ care tinde a ocupa domenii altădată clasice pentru dreptul civil. Iar una dintre „arme” este aceea de a considera unele acte unilaterale ca fiind acte administrative, profitându-se, probabil, și de interesul redus al civiliştilor față de actul civil unilateral.

O asemenea situație a fost întâlnită recent în jurisprudență¹. Astfel, o importantă federație sportivă al cărei statut de utilitate publică nu este înafara oricărei discuții², a exclus („dezafiliat”) unul dintre membrii săi printr-o decizie a organului său de conducere, invocând o încălcare gravă, de către acest membru, a statutului federației. Acest membru s-a adresat instanței de contencios administrativ solicitând, în temeiul art. 1 din Legea nr. 554/2004, anularea actului de sancționare. Prima problemă juridică ridicată în speță a fost aceea a naturii juridice a acestui act juridic, cu consecința stabilirii instanței competente să soluționeze acțiunea. Curtea de Apel București a stabilit că acesta este un act administrativ întrucât federațiile care au dobândit statut de utilitate publică sunt, în lumina art. 2 alin. 1 lit. b) din Legea contenciosului administrativ,

autorități publice asimilate, iar puterea de sancționare disciplinară reprezintă, în esență, o formă a exercițiului puterii publice, actul juridic astfel emis fiind, la rândul său, o modalitate de punere în aplicare a legii speciale (Legea nr. 69/2000 a educației fizice și sportului³) care permite exercitarea puterii disciplinare cu condiția respectării statutelor și regulamentelor proprii ale federației.

Ne propunem în continuare să analizăm mai îndeaproape această situație, pentru a trasa o limită mai clară între actul civil unilateral și actul administrativ.

B. Natura juridică a Federației – un criteriu insuficient

Potrivit prevederilor art. 2 alin. 1 lit. b) teza a II-a din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, „sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, și 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”. Acest text legal trebuie coroborat cu reglementările cuprinse în art. 35 din Legea nr. 69/2000 a educației fizice și sportului potrivit cărora „(1) Federațiile sportive naționale sunt structuri sportive de interes național, constituite prin asocierea cluburilor sportive și asociațiilor județene și ale Municipiului București, pe ramuri de sport. (2) Potrivit prezentei legi, federațiile sportive naționale sunt persoane juridice de drept privat, de utilitate publică, autonome, neguvernamentale, apolitice și fără scop lucrativ. (3) Dobândirea personalității juridice se face în condițiile legii”. Din aceste prevederi s-ar putea desprinde concluzia, nu ferită de orice critică, în sensul că **o federație sportivă, legal constituită, este o autoritate publică asimilată**⁴.

Dar această premisă a analizei noastre nu înseamnă decât faptul că, **în abstract**, o federație poate avea calitate procesuală pasivă în contenciosul administrativ; însă, pentru a ajunge la concluzia finală a instanței de fond trebuie să stabilim mai înainte că, **în concret** (adică într-un raport juridic anume, în mod automat), **federația sportivă în cauză s-a comportat ca o autoritate publică, exercitând puterea publică pusă la dispoziția sa prin lege**.

Or, așa cum am arătat și cu altă ocazie⁵, orice persoană juridică de drept public are, în fapt, o personalitate juridică dublă (duală, scindată): una administrativă, care îi permite să exercite puterea publică prin emiterea de acte administrative, și una civilă, pe care legea i-o pune la dispoziție în vederea încheierii/emiterii unor acte juridice civile. Iar dacă așa stau lucrurile cu autoritățile administrative veritabile (ex.: Guvernul⁶), cu atât mai mult situația trebuie să stea tot astfel cu autoritățile administrative asimilate. Ba mai mult, dacă în cazul autorităților administrative veritabile, capacitatea administrativă este regula (căci aceste autorități au fost create de către legiuitor cu scopul primordial de a exercita puterea publică, nu de a se comporta ca simpli particulari) iar capacitatea civilă este excepția, dimpotrivă, în cazul autorităților administrative asimilate, regula rămâne capacitatea civilă (să nu uităm că, la origini, **federațiile sportive sunt persoane juridice de drept privat**) și numai în mod excepțional putem vorbi și de o capacitate administrativă. Prin urmare, faptul că **o federație sportivă ar putea avea în abstract exercițiul puterii publice, nu înseamnă în mod automat că aceasta a și fost exercitată într-o situație anume**.

În consecință, ceea ce trebuie într-adevăr să determinăm este dacă, prin hotărârea de excludere a unui membru, organul de conducere al federației sportive a exercitat puterea publică pusă prin lege la îndemâna sa, sau nu.

C. Criteriile neîndeplinite de hotărârea de excludere pentru a avea natura unui act administrativ:

Pornind de la prevederile art. 2 alin. 1 lit. c) al legii contenciosului administrativ, trăsăturile pe care trebuie să le întrunească o manifestare de voință pentru a putea fi considerată act administrativ sunt următoarele: (1) unilateralitatea; (2) regimul de putere publică; (3) obiectul său – organizarea aplicării legii ori executarea în concret a legii⁷; (4) producerea de efecte juridice. Dintre acestea, la o analiză mai atentă, cel puțin a doua și a treia nu sunt întrunite în cazul supus analizei.

1. Regimul de putere publică

Am explicat pe larg cu altă ocazie⁸ cum deosebim un act unilateral emis în regim de drept public de unul emis în regim de drept privat. În esență, într-un exercițiu de imaginație, substituim autorul actului cu o persoană privată. Iar dacă în urma acestei înlocuiri emiterea actului în cauză rămâne la fel de plauzibilă, acesta nu poate fi decât un act de drept privat pentru că, putând fi emis și de un particular, n-a fost nevoie de exercițiul puterii publice pentru acest act; dimpotrivă, dacă emiterea actului de către un particular trece dincolo de limitele plauzibilului, atunci cu siguranță că actul a fost emis de către autoritatea publică cu ajutorul puterii publice care i-a fost conferită de lege căci, în mod evident, singurele acte juridice pe care un particular nu le poate încheia/emite sunt acelea care necesită exercițiul puterii publice.

Or, în speță, suntem în prezența unui act juridic prin care o federație (structură asociativă) stabilește, prin organul său competent potrivit statutului, excluderea unui membru pentru o presupusă încălcare a aceluiași Statut. Se poate constata cu ușurință faptul că o asemenea hotărâre poate fi adoptată de orice persoană juridică de drept privat (asociație, societate comercială etc.) care aplică sancțiunea extremă unui membru al său în condițiile propriului statut⁹. Astfel, statutul special de „utilitate publică” a federației este irelevant într-o asemenea situație și, prin urmare, se poate susține că, atunci când a luat hotărârea excluderii unui membru al său, această federație nu a utilizat în niciun fel puterea publică pusă la îndemâna sa de către legiuitor.

Tot legat de această condiție, o discuție interesantă poate fi demarată cu privire la caracterul unilateral al acestei hotărâri¹⁰. Deși în mod formal acest caracter trebuie recunoscut hotărârii, căci ea are un singur autor – organul de conducere a federației, la o analiză mai profundă, cel puțin în dreptul administrativ veritabilul caracter unilateral este independent, în mod absolut, de vreun consimțământ al destinatarului actului¹¹. Or, în speța de față, actul de excludere, întemeiat pe prevederile Statutului, are la bază un consimțământ – este adevărat, dat anticipat și, deci, indirect – al destinatarului actului (consimțământul dat în mod abstract ca organul competent să aplice sancțiunile statutare oricărui membru al federației - deci și lui însuși - care ar încălca prevederile acestui statut).

2. Punerea în aplicare a legii

Rațiunea de a fi a administrației publice este aceea a de pune în aplicare **legea**. Mai exact legea imperativă¹², adică acele norme care trebuie să se impună, chiar cu forța,

tuturor subiecților de drept, astfel încât interesul public să poată prevala întotdeauna. La urma urmei, acesta este interesul public abstract al oricărui act administrativ: necesitatea ca prevederile imperative ale legii să triumfe în orice situație. Prin urmare, pentru a se ajunge la acest deziderat, tot legea este aceea care stabilește în sarcina autorităților administrative, atribuții al căror exercițiu nu este, în principiu, o facultate (libertate) ci o obligație. Spunem astfel că organele administrative în cauză, exercitând atribuțiile legale respective în vederea aplicării legii, utilizează puterea publică cu care au fost înzestrate (iată deci că această condiție a actelor administrative este în strânsă legătură cu precedenta).

Pentru a stabili exact dacă hotărârea din speță îndeplinește această condiție legală trebuie să stabilim dacă (a) prin aceasta se pune în aplicare legea sau Statutul propriu al federației; (b) dacă acest statut poate fi asimilat unei legi și, în fine, (c) care este soluția în ipoteza unui act care, cel puțin în aparență, pune în aplicare atât o prevedere legală cât și una statutară.

a) Hotărârea analizată pune în aplicare prevederile Statutului Federației (aspect recunoscut în principiu și de instanța care a pronunțat sentința analizată). În primul rând, chiar această hotărâre judecătorească apreciază că reclamanta a încălcat **prevederile Statutului (art. 14 și art. 57)** și, prin urmare, aceasta a fost exclusă în temeiul **art. 18 alin. 2 coroborat cu art. 18 alin. 1 din Statut**. Așadar, nicio trimitere la prevederi legale, ci doar la prevederi statutare. Pe de altă parte, aceeași hotărâre constată, pentru a se aplica sancțiunea extremă că, prin acțiunile sale, membrul sancționat a adus „grave prejudicii de imagine federației”. Or, acestea fiind persoane juridice de drept privat, este evident că **hotărârea analizată nu a fost emisă în interes public (nici măcar la nivel declarativ), lucru de asemenea permis de către Statut**. Toate aceste constatări îndepărtează această hotărâre de natura juridică de act administrativ¹³.

b) Statutul unei federații nu poate fi asimilat legii.

În ce ne privește, considerăm că sintagma „lege” din definiția actului administrativ oferită de Legea nr. 554/2004 trebuie interpretată în sens strict: actul provenind de la Parlament având această denumire, la care se adaugă ordonanțele Guvernului (simple sau de urgență). Însă, având în vedere că există acte administrative care organizează aplicarea legii (actele normative) după care altele aplică în mod concret legea (cele individuale)¹⁴, forțând puțin termenul de „lege” din definiția actului administrativ, am putea susține – la limită, este adevărat, - că acesta ar îngloba și actele administrative normative de organizare a aplicării legii. Însă Statutul unei federații nu intră nici măcar în această categorie, din cel puțin două considerente distincte:

(i) organic și formal nu suntem în prezența unui act administrativ. Astfel, există Statute ale unor persoane private declarate de utilitate publică pentru a căror intrare în vigoare este necesară aprobarea printr-un act administrativ veritabil (de pildă, statutul cultelor recunoscute oficial trebuie recunoscut prin hotărâre de Guvern¹⁵). Or, în cazul federațiilor sportive nu este necesar decât un aviz al Ministerului Tineretului și Sportului (art. 36 din Legea nr. 69/2000), situația fiind, așadar, complet diferită. De altfel și Înalta Curte de Casație și Justiție, prin decizia nr. 4285/2009 (precitată) a stabilit că statutul unei federații (în acea speță Federația Română de Fotbal) nu este act administrativ;

(ii) material de asemenea nu suntem în prezența unui act administrativ întrucât, în primul rând, un asemenea statut nu este emis în interes public, ci în interesul privat al membrilor Federației și al Federației însăși. Or, scopul de interes public este un element esențial al oricărui act administrativ, element pe care statutul unei federații sportive nu-l are.

În consecință, cum acest statut reprezintă un act juridic de ordine privată¹⁶, punerea sa în aplicare nu poate fi făcută decât **tot printr-un act privat**, iar nu printr-un act administrativ.

c) Situația complexă în care un act juridic pare a pune în aplicare atât o lege imperativă cât și un act normativ de ordine privată. Arbitrul: interesul public.

Curtea de Apel București a apreciat că hotărârea în cauză este un act administrativ întrucât „...aceasta a fost emisă în exercitarea prerogativelor prevăzute de dispozițiile art. 18 alin. 2 din Statutul federației, adoptat în aplicarea dispozițiilor art. 37 alin. 1 lit. e) din Legea nr. 69/2000 («exercită puterea disciplinară în termenii prevăzuți de prezenta lege și potrivit statutelor și regulamentelor proprii»), care sunt prin natura lor prerogative de putere publică...”. Și, într-adevăr, actul în cauză, cel puțin în mod aparent pune în aplicare atât prevederile legii (mai abstracte) cât și cele ale Statutului (mai concrete); și atunci se ridică întrebarea în ce măsură se poate considera că, într-o asemenea ipoteză, condiția legală este îndeplinită pentru ca actul în cauză să poată fi considerat un act administrativ? În ce ne privește, considerăm că două criterii pot fi utilizate pentru a putea ieși din dilemă:

(i) primul: scopul de interes public al actului individual. Astfel, ori de câte ori actul este emis într-un asemenea scop, cu siguranță că se tinde mai degrabă la punerea în aplicare a prevederilor imperative ale unei legi; dimpotrivă, ori de câte ori se observă că actul individual este emis mai degrabă într-un scop privat, el tinde să pună în aplicare în principal prevederile statutare¹⁷. Or, așa cum am arătat, hotărârea analizată este emisă mai degrabă în interes privat decât în interes public¹⁸;

(ii) al doilea: verificarea caracterului imperativ al legii, respectiv dacă prerogativa exercitată prin emiterea actului individual ar fi existat și în lipsa textului de lege „pus în aplicare”. Astfel, **puterea publică nu poate fi exercitată decât dacă un text expres de lege autorizează aceasta în mod expres**. Iată de ce, în lipsa unui asemenea text legal, exercițiul acestei puteri este imposibil. Și asta pentru că, fiind în domeniul dreptului public, este permis numai ceea ce este permis în mod expres de lege (căci exercițiul puterii publice are de regulă ca efect îngrădirea unor drepturi și libertăți individuale). Dimpotrivă, legislația specifică dreptului privat (format în jurul noțiunii de „libertate”) nu face altceva decât să recunoască niște conduite care oricum ar fi fost permise și în lipsa unui asemenea text, să zicem în baza „dreptului natural”. Este astfel, destul de greu de crezut că, dacă reglementarea principiului libertății contractuale ar fi abrogată fără niciun fel de explicație, n-ar mai exista libertate contractuală (dimpotrivă, dacă ar fi abrogată fără niciun fel de explicație atribuția primarului de a emite autorizații de construire, fără îndoială că acesta n-ar mai avea această competență). Or, nu ne mai rămânem decât să răspundem la o întrebare simplă: chiar presupunând că este vorba despre exercițiul puterii disciplinare (acesta este un alt aspect controversat al speței, care însă nu face obiectul prezentei analize), oare această putere disciplinară ar fi putut fi exercitată de către Federație exclusiv în temeiul statului său propriu și în lipsa prevederii art.

27 alin. 1 lit. e) din Legea nr. 69/2000? Răspunsul nu poate fi decât pozitiv. Puterea disciplinară este specifică și dreptului muncii (ramură a dreptului privat), dar așa cum am arătat deja, este oricum o chestiune de drept privat în viziunea legiuitorului căci, atunci când a fost adoptată Ordonanța nr. 26/2000, această problemă nu a fost considerată una imperativă, fiind lăsată exclusiv la latitudinea membrilor asociațiilor/federațiilor care puteau să o reglementeze după cum considerau de cuviință, așadar după cum le dictau interesele lor private. Astfel, această putere rezultă mai degrabă din acordul părților decât dintr-o prevedere legală cu caracter imperativ. Prin urmare, **în speță nu poate fi vorba despre exercițiul puterii publice.**

D. O scurtă concluzie

Raportat la cele de mai sus, nu putem concluziona decât că **o hotărâre de sancționare a unui membru al unei federații sportive de către organele de conducere ale acesteia are natura unui act unilateral de drept privat iar nu a unui act administrativ.** Consecința imediată a acestei constatări este aceea că instanțele de contencios administrativ nu sunt competente să se pronunțe cu privire la legalitatea acesteia, doar instanțele civile putând cenzura eventuala nelegalitate a acestora, prevederile art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, referitoare la procedura administrativă prealabilă, neavând nici ele aplicabilitate.

* Autorul este conferențiar universitar la Facultatea de Drept a Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca, doctor în drept din anul 2003, titular al disciplinelor *Drept administrativ (I și II)* și *Drept contravențional* - nivel licență, respectiv *Contracte administrative* și *Dreptul urbanismului* - nivel master; opodaru@law.ubbcluj.ro.

¹ Curtea de Apel București, secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, Încheierea din 12.12.2011, respectiv sent. civ. nr. 4230/25.06.2012 (nepublicate).

² A se vedea mai jos, considerațiile cuprinse în nota 5 de la subsol.

³ Publicată în M. Of. nr. 200 din 9 mai 2000

⁴ Nu este de neglijat nici argumentarea instanței noastre supreme (I.C.C.J., s.c.a.f., dec. civ. nr. 4285/2009, nepublicată) în sensul că o federație nu poate avea acest caracter atâta timp cât nu există o hotărâre de guvern care să ateste, *în cazul expres al acesteia*, caracterul de utilitate publică. Altfel spus, se pune problema dacă o federație sportivă dobândește de drept, prin simpla sa înființare, ori numai urmând procedura legală, finalizată cu o hotărâre de guvern, de atestare a statutului de utilitate publică. Discuția depășește limitele analizei pe care ni le-am propus în prezentul studiu, astfel că, în continuare vom analiza doar cazul mai interesant (deci mai „discutabil” din perspectiva problemei juridice care ne interesează), acela în care, *ope legis*, unei federații îi este recunoscut statutul de utilitate publică.

⁵ Ov. Podaru, *Actul administrativ. Repere pentru o teorie altfel*, Ed. Hamangiu & Sfera juridică, București, 2010, nr. 55

⁶ Pe de o parte acesta exercită puterea publică atunci când emite hotărâri în exercițiul atribuțiilor stabilite prin Legea nr. 90/2001; pe de alta însă, el are și o capacitate civilă care îi permite, bunăoară, să încheie un contract civil în anumite condiții restrictive – art. 13 alin. 1 lit. a) din OUG nr. 34/2006 ori să accepte un legat.

⁷ Vorbim astfel despre „organizarea aplicării legii” ori de câte ori organul administrativ competent adoptă acte administrative normative care detaliază prevederile legale pregătind, astfel, aplicarea concretă a acesteia (bunăoară, anumite Norme metodologice aprobate prin hotărâre de guvern sau ordin al ministerului de profil), respectiv de „executarea în concret a legii” atunci când organul administrativ emite acte individuale care dau naștere la drepturi ori obligații în favoarea/sarcina persoanelor fizice sau juridice vizate de lege, respectiv de actul administrativ normativ care organizează aplicarea acesteia.

- ⁸ Ov. Podaru, *op.cit.*, p. 10, nota 2 de la subsol
- ⁹ Astfel, analizând prevederile Ordonanței nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (publicată în M. Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000), vom observa că problema excluderii unui membru din asociație/federație nu este reglementată deloc de normele legale, fiind astfel lăsată în totalitate la latitudinea asociațiilor/membrilor federațiilor care o pot reglementa liber prin statutele lor. Or, acest lucru vădește clar **o problemă de drept privat**.
- ¹⁰ Este motivul pentru care nu am negat încă din capul locului îndeplinirea, de către hotărârea în cauză, și a condiției unilateralității.
- ¹¹ Pentru detalii, a se vedea și Ov. Podaru, *op.cit.*, nr. 11 și urm.
- ¹² Există și prevederi legale suplative, majoritatea ținând de dreptul privat, care nu interesează aici.
- ¹³ Cu totul alta ar fi situația, fără îndoială, în cazul în care organul competent ar exclude din activitățile sportive, pe un anumit interval de timp, un sportiv oarecare pe motiv de dopaj. În această ipoteză, trecând peste faptul că, probabil, s-ar pune în aplicare dispoziții imperative ale reglementărilor anti-doping (iar nu a unui statut), și că actul s-ar referi nu la un membru al federației ci la un terț, un asemenea act **este vizibil emis în interes public**, căci ceea ce se apără sunt valori extrem de importante pentru sport: *fair-play-ul*, competiția corectă, respectul adversarilor, și, de ce nu, chiar sănătatea sportivilor în general. Iată deci că, într-o asemenea situație, la fiecare dintre condițiile analizate mai sus situația este radical schimbată (observație care ne convinge încă o dată că aceste condiții sunt interdependente).
- ¹⁴ Pentru detalii cu privire la acest mecanism, a se vedea Ov. Podaru, *op.cit.*, nr. 8. De pildă, Codul rutier mai întâi este *organizat sub aspectul aplicării*, adoptându-se astfel un Regulament de aplicare, apoi este *pus efectiv în practică* prin acte individuale (printre care și procesele-verbale de contravenție întocmite în sarcina celor care nu respectă prevederile legii ori ... chiar ale Regulamentului!!!)
- ¹⁵ Bunăoară, Statutul Bisericii Ortodoxe Române este recunoscut prin HG nr. 53/2008, publicată în M. Of. nr. 50 din 22 ianuarie 2008.
- ¹⁶ Doctrina civilă îl califică drept act civil unilateral *statutar*. Pentru detalii, a se vedea P. Vasilescu, *Relativitatea actului juridic civil. Repere pentru o nouă teorie generală a actului de drept privat*, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 138-152.
- ¹⁷ În ce privește prevederile Legii nr. 69/2000 a educației fizice și sportului cu privire la atribuțiile federațiilor, observăm și următorul aspect: că ori de câte ori este vorba despre atribuții de interes public (prevenirea violenței în sport, respectiv a fenomenului de dopaj – art. 27 alin. 1 lit. h) și i)) legiuitorul evită delegarea reglementării acestora prin statute/regulamente, în vreme ce alte atribuții, în care interesul public nu e prea sesizabil – exercițiul puterii disciplinare asupra membrilor săi (lit. e) delegarea este prezentă, lucru care ar putea spune multe despre natura juridică a actelor unilaterale emise de federație în exercițiul acestor atribuții.
- ¹⁸ Interesul federației s-ar putea suprapune cu interesul majorității membrilor acesteia, care intră astfel în coliziune cu interesul privat imediat al unui singur membru al federației (în speța noastră, membrul sancționat cu excluderea): pe termen lung, niciun club sportiv nu are interesul să existe litigii soluționate de instanțele de drept comun, instanțe nu prea obișnuite cu viața sportivă și care, astfel, ar putea contura o jurisprudență contrară acesteia. Iată, deci, că interesul federației ar putea constitui un *interes colectiv*, însă acesta se deosebește fundamental de interesul public care este *un interes social*.