

George GÎRLEȘTEANU

Organizarea generală a administrației

Universul Juridic
București
-2011-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**
Copyright © 2011 **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNȘOȚIT DE SEMNĂTURA
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE
PE INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

GÎRLEȘTEANU, GEORGE

Organizarea generală a administrației / George Gîrleșteanu. -

București : Universul Juridic, 2011

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-605-2

35

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.665**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL telefon: **021.314.93.15; 0733.673.555**
DISTRIBUȚIE: tel./fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

PARTEA I

Principii fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice din România

TITLUL I

Principii generale ale administrației publice

Modalitatea specifică în care se organizează și funcționează sistemul administrației publice din România este condiționată de respectul anumitor principii cu aplicabilitate generală, care vizează toate componentele instituționale ale acestui sistem. Dezideratul unei administrații publice coerente, eficiente în activitatea sa și îndreptată către cetățean, presupune în primul rând trasarea coordonatelor normative generale ale raportului administratori-administrați, coordonate ce rezultă numai printr-o analiză juridică complexă a principiilor generale ce trebuie să guverneze acest raport. În acest sens, în continuare ne propunem distingerea configurației normative a unor astfel de principii cu valoare constituțională sau legală, precum principiul legalității, principiul subordonării ierarhice, principiul deconcentrării, principiul descentralizării și principiul autonomiei locale, principiul limbii oficiale și principiul informării cetățenilor.

CAPITOLUL I

Principiul legalității

Secțiunea 1

Principiul ierarhiei normative – fundamentul principiului legalității

Principiul legalității reprezintă unul dintre cele mai importante repere juridice în funcție de care administrația publică trebuie să-și organizeze activitatea specifică și în baza căruia trebuie să funcționeze. Principiul se impune la nivel general, privind toate structurile administrației, atât cele ale administrației publice centrale, cât și cele ale administrației publice locale. Principiul legalității apare la nivelul sistemului de drept român prin voința constituantului exprimată în art. 1 alin. (5), dispoziția constituțională impunând respectul Constituției și al legii și, automat, un principiu general de ierarhizare a normelor în sistem.

§1. Noțiunea și fundamentul juridic al principiului ierarhiei normative

Principiul ierarhiei normative¹, principiu cu valoare constituțională, rezultă și este consacrat prin dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. Principiul în esență desemnează modalitatea concretă de structurare pe verticală a normelor existente la un moment dat într-un sistem juridic, între care se stabilesc anumite tipuri de raporturi și care, toate, se raportează într-o anumită manieră la individ.

¹ Pentru mai multe detalii cu privire la principiul ierarhiei normative, v. Dan Claudiu Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală*, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, pp. 166-178; Mihai Constantinescu, *Supremația legii – principiu fundamental de drept*, în *Revista de drept public* nr. 2/1996; Ion Deleanu, *Sanctiunea supremației Constituției*, în *Dreptul* nr. 7-8/1991; Mihai Eremia, *Ierarhia actelor juridice cu putere normativă în sistemul de drept din România*, în *Revista de drept public* nr. 2/2001.

Astfel, rezultă că noțiunea de ierarhie normativă comportă în mod necesar două aspecte.

În primul rând, orice normă juridică are caracter obligatoriu pentru indivizi, indiferent de izvorul acesteia, și, în caz de nerespectare a conduitei prescrise, poate fi adusă la îndeplinire prin exercitarea de către stat a uneia dintre competențele sale exclusive ce țin de suveranitatea internă, constrângerea.

„Așadar nu gradul de subordonare a indivizilor față de norme duce la ierarhizarea acestora”², ele fiind obligatorii pentru aceștia în aceeași măsură și formând „blocul legalității”³.

În al doilea rând, în eventualitatea relevării unei contradicții între două sau mai multe norme existente în sistem trebuie văzut care dintre acestea se va aplica în detrimentul celorlalte. Acest lucru „se stabilește raportând normele unele la altele și nu la individ”, ierarhia normativă constituind „sistemul acestor relații de prioritate între normele juridice”⁴ și presupunând astfel trei tipuri de rapoarte ce trebuie să se stabilească între normele din această ierarhie: de validitate, de conformitate și de derogare.

Deci, în sistemul de drept diferitele norme existente se pliază pe paliere ascendente iar raporturile dintre aceste paliere se configurează în baza celor trei criterii precizate anterior.

A. Validitatea normelor juridice

Validitatea unei norme îi conferă acesteia caracter juridic și, deci, obligatoriu. Se pune astfel problema de a ști în ce mod o normă este creată în mod valid, sau, altfel spus, care este motivul valabilității sale: „(...) motivul valabilității unei norme poate fi doar valabilitatea altei norme. O normă care reprezintă motivul de valabilitate a unei alte norme este descrisă figurativ ca norma superioară în raport cu o normă inferioară”⁵.

² Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, p. 166.

³ Pierre Pescatore, *Introduction a la science du droit*, Centre Universitaire de l'Etat, Office des imprimés de l'Etat, Luxembourg, 1978, p. 180, citat în Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, p. 166.

⁴ Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, p. 166.

⁵ Hans Kelsen, *Doctrina pură a dreptului*, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 234.

Rezultă deci că validitatea se referă la modalitatea concretă de producere a normei juridice: dacă o normă juridică va fi produsă în baza autorizării și respectând formele impuse de norma superioară, ea va fi validă. În mod automat, nesocotirea raportului de validitate în momentul producerii unei norme juridice are drept efect imediat nedobândirea de către aceasta de caracter juridic, și deci lipsa obligativității pentru destinatarii săi.

B. Conformitatea normelor juridice

Conformitatea unei norme juridice aflată în ierarhia normativă pe un palier inferior în raport cu norma juridică superioară presupune ca dispozițiile edictate în cuprinsul acesteia să nu fie contrare cu cele ale normei superioare. Trebuie precizat că verificarea acestui criteriu precede întotdeauna raportul de validitate: mai întâi, norma trebuie să fie produsă respectând procedura impusă prin norma juridică superioară, dobândind astfel elementul de juridicitate care o face obligatorie⁶, iar mai apoi, aplicarea în concret a acesteia devine posibilă numai prin prisma conformității cuprinsului său cu al normei juridice superioare.

Diferența dintre cele două tipuri de rapoarte evocate anterior constă în efectul specific al nerespectării acestora în procesul de formare a normei juridice. Astfel, raportat la eșalonul normativ superior, lipsa validității unei norme atrage inexistența juridică a acesteia, pe când lipsa conformității conduce la imposibilitatea de aplicare a normei, deși are caracter juridic.

C. Forța abrogativă și derogatorie a normelor juridice

Dacă primele două aspecte prezentate se concretizează ca și reguli juridice ce trebuie avute în vedere în momentul producerii normelor, dreptul normează și modalitățile de retragere a validității normelor juridice. Acestea sunt guvernate de două principii: principiul paralelismului formelor și competențelor și principiul puterii abrogative a normei superioare⁷.

⁶ Pentru mai multe detalii, v. Dan Claudiu Dănișor, *Juridicizarea conceptelor*, în Dreptul nr. 3/2011.

⁷ Pentru mai multe detalii privind principiul paralelismului formelor și competențelor, relevat în doctrină și jurisprudență și sub denumirea de „principiul

Principiul paralelismului formelor și competențelor presupune faptul că o normă juridică poate fi abrogată numai de către acel organ care a edictat-o și numai în forma folosită în momentul edictării sale.

Principiul puterii abrogative a normei superioare impune ca abrogarea unei norme juridice să poată fi făcută în principiu de o normă juridică aflată pe o treaptă superioară față de aceasta în ierarhia normativă. Există însă și posibilitatea ca în anumite cazuri o normă juridică să poată fi abrogată chiar printr-o altă normă aflată pe același palier normativ cu aceasta. Această posibilitate este guvernată la rândul ei de un alt principiu de drept: regula specială derogă de la regula generală, dar regula generală nu derogă de la regula specială (*specialia generalibus derogant, generalia specialibus non derogant*).

§2. Supremația Constituției

Supremația Constituției, impusă la noi normativ prin art. 1 alin. (5), presupune că aceasta „are o valoare juridică superioară tuturor celorlalte acte normative, în sensul că ea este situată deasupra acestora în ierarhia normativă”⁸. Supremația Constituției poate cunoaște mai multe forme, în accepțiunea de act normativ a acesteia, distingând supremația materială și supremația formală.

A. *Supremația materială*

Pentru a putea distinge sensul supremației materiale a Constituției trebuie să plecăm de la definiția materială a acesteia ca act normativ. Definiția materială a Constituției implică utilizarea a două criterii: obiectul și voința care stă la bază⁹.

Plecând de la criteriul obiectului Constituției, definiția materială pe care o reținem este una normativistă, care privește Constituția ca „ansamblul normelor care determină modul de producere a celorlalte

simetriei”, v. Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, p. 167; Dan Claudiu Dănișor, Ion Dogaru, Gheorghe Dănișor, *Teoria generală a dreptului*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 179; Dan Claudiu Dănișor, George Gîrleșteanu, *Procedura referendumului – comentariul Deciziei Curții Constituționale nr. 147/2007*, în *Curierul Judiciar* nr. 4/2007, pp. 26-28.

⁸ Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, p. 171.

⁹ Pentru mai multe detalii, v. Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, pp. 137-141.

norme generale și abstracte”. Din acest punct de vedere, în conținutul constituției intră atât regulile cu privire la modul de desemnare, la competențele organelor angrenate în producția normativă și la raporturile concrete dintre acestea, cât și principiile de organizare a teritoriului. Drepturile și libertățile fundamentale trebuie de asemenea să-și găsească locul în Constituție deoarece reglementează indirect modul de producere a celorlalte norme generale și abstracte creând obligații specifice pentru putere publică.

Astfel, supremația materială a Constituției presupune că nicio lege sau act normativ nu poate crea norme secundare, doar aceasta putând să abiliteze o delegare de competențe¹⁰ (*delegata potestats non delegatur*).

Plecând de la voința care stă la baza Constituției, vom fi în prezența unei Constituții materiale, ca sursă materială a dreptului, dacă există putere constituantă, adică o voință originară, necondiționată și suverană care să se exprime liber în sensul auto-organizării.

Această voință superioară care transcende tuturor celorlalte voințe este în democrație reprezentată prin voința poporului. În acest sens, „Constituția este material supremă pentru că voința poporului este supremă”, orice normă juridică edictată de către stat trebuind să respecte actul normativ al poporului¹¹.

B. Supremația formală

Uzând de criteriul formal, Constituția este definită ca un ansamblu de norme juridice a căror adoptare și modificare se realizează după o procedură specială și mai îngreunată decât aceea folosită în mod curent la adoptarea și modificarea legilor, și, de regulă, de către un organ specializat.

Supremația formală a Constituției rezidă astfel în forma specială de instituire, ce presupune intervenția puterii constituante, sau de revizuire, ce implică existența unui organ special abilitat în acest sens, o procedură specială și un cvorum de adoptare superior¹².

¹⁰ Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, p. 174.

¹¹ *Idem*, p. 174.

¹² *Idem*, p. 176.

Secțiunea 2

Principiul legalității în administrația publică

În cel mai simplu sens al său *legalitatea* semnifică respectarea unei anumite norme juridice. Legalitatea reprezintă „chiar rezultatul înfăptuirii conținutului legii”, atingerea și asigurarea stării de legalitate putând fi realizată prin două modalități: fie prin respectarea normei juridice în considerarea caracterului ei necesar, fie prin aplicarea silită a normei juridice prin intermediul constrângerii etatice¹³.

Astfel, principiul legalității presupune o obligație generală de respectare a legilor de către toate subiectele de drept, persoane sau autorități publice, și de conformare a comportamentelor individuale față de acestea¹⁴. În sistemul nostru de drept principiul legalității își găsește fundamentare prin dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (5), care normează supremația Constituției și a legilor, și ale art. 1 alin. (3), care instituie statul de drept.

Aplicat administrației publice, prin normarea sa în art. 2 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale¹⁵ ca unul dintre principiile fundamentale de organizare și funcționare a acesteia, principiul legalității presupune o supunere a întregii activități desfășurate de către administrație față de cadrul legal și constituțional, constituindu-se într-o garanție individuală contra excesului de putere, a arbitrariului și a lipsei de eficacitate¹⁶.

Legalitatea activității administrației publice¹⁷ implică pe de o parte, ca în desfășurarea raporturilor juridice concrete administrative

¹³ Cristian Ionescu, *Principii fundamentale ale democrației constituționale*, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 204.

¹⁴ Romulus Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, pp. 91-92.

¹⁵ Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

¹⁶ Rozalia Ana-Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 52; Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 373; Corneliu Manda, Cezar Manda, *Dreptul colectivităților locale*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 138.

¹⁷ V., de asemenea, Mădălina Voican, *Principiile-cadru ale administrației publice locale*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, pp. 155-167; Mădălina Voican, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, pp. 144-152.