

Lect. univ. dr. OLIVIU PUIE

SERVICIILE DE UTILITATE PUBLICĂ

Universul Juridic

București

-2012-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2012, **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 ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
PUIE, OLIVIU

Serviciile de utilitate publică / lect. univ. dr. Oliviu Puie. -
București : Universul Juridic, 2012
ISBN 978-973-127-792-9

338.465

REDACTIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0731.121.218**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL telefon: **021.314.93.15; 0726.990.184**
DISTRIBUȚIE: tel./fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

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

CUVÂNT-ÎNAINTE

E o bucurie pentru mine și, în egală măsură, o satisfacție profesională, să prefătez monografia *Serviciile de utilitate publică* a neobositului cercetător care este domnul doctor Oliviu Puie, care, între timp, a dobândit și gradul didactic de lector universitar, pătrunzând astfel într-un corp profesional în care, în mod neîndoielnic, merită să se afle.

Semnalizez încă de la început și sunt într-un tot de acord cu autorul care a utilizat sintagma *serviciile de utilitate publică*, preferând-o pe aceasta în locul celei de *servicii de utilități publice* care este utilizată în opinia noastră în mod neinspirat de legiuitor.

Așa cum ne-a obișnuit deja autorul, lucrarea este elaborată dintr-o perspectivă complexă și completă, în același timp, care cuprinde, în egală măsură, aspectele doctrinare, ca și cele de natură jurisprudențială și de practică administrativă, autorul exprimându-și destinul profesional la catedră, unde formează, cu pasiune, generații de studenți pentru carieră și pentru viață.

Modul de tratare al problematicii este, de asemenea, armonios prezentat, autorul începând prezentarea cu analiza serviciului public în general, în accepțiunea *lato sensu* a termenului, pentru ca, în continuare, să analizeze caracteristicile generale ale serviciilor de utilitate publică, corelația între cele două instituții juridice fiind de la întreg la parte.

Remarcăm cu plăcere faptul că autorul abordează întreaga problematică atât din perspectiva dreptului național, românesc, cât și a celui existent în alte state membre ale Uniunii Europene și a celui european, astfel cum rezultă acesta din actele juridice care emană de la nivelul structurilor componente ale acesteia. Autorul își raportează analiza la legislația națională și europeană relevantă, cum ar fi Directiva 2006/123/CE, Protocolul nr. 26 privind Serviciile de interes general, anexat Tratatului de la Lisabona, precum și la jurisprudența în domeniu a Curții Europene de Justiție.

Caracterul util și complet al abordării rezultă și din faptul că se analizează atât reglementarea-cadru în materie, reprezentată de Legea nr. 51/2006, cât și actele normative speciale adoptate în baza ei.

Acestea reglementează diferite categorii de servicii de utilitate publică, precum cele de alimentare cu apă și canalizare, de alimentare cu energie termică în sistem centralizat, cel de salubritate a localităților, de iluminat public, administrarea domeniului public și privat al statului și al unității administrativ-teritoriale, și cel de transport local.

O parte importantă este consacrată analizei **principiilor care guvernează** organizarea și funcționarea serviciilor publice de utilitate publică astfel cum sunt ele reglementate de art. 6 din Legea nr. 51/2006.

Remarcăm viziunea critică pe care o utilizează autorul, concretizată și în interesante și valoroase propuneri *de lege ferenda*, cum ar fi cele care privesc dispozițiile constituționale și legale referitoare la instituția prefectului și la controlul de legalitate pe care acesta îl exercită asupra actelor administrației publice locale.

Împărtășim propunerea autorului ca **prefectul să poată exercita controlul de legalitate asupra contractelor administrative**, precum și **asupra actelor administrative adoptate de asociațiile de dezvoltare intercomunitară**, inclusiv cele care au ca obiect de reglementare **servicii de utilitate publică**, deși legiuitorul le califică, într-un mod nefericit, în opinia noastră, ca fiind **persoane juridice de drept privat**.

Aceasta deoarece, prin mandatul special conferit, unitățile administrativ-teritoriale le-au transferat prerogative de putere publică în materia furnizării/prestării de servicii de utilitate publică.

Semnalăm și abordarea privind aplicarea principiului accesului la informațiile de interes public, dat fiind faptul că, în materia serviciilor de utilitate publică, transparența este adeseori înlăcuită cu un soi de opacitate, care îi afectează pe beneficiarii acestor servicii și îi favorizează pe prestatorii ei.

În finalul părții consacrată principiilor care guvernează instituția analizată, autorul vine cu anumite propuneri *de lege ferenda* care le vizează pe toate, în ansamblul lor, cum ar fi **consacrarea, în plus, a principiilor nediscriminării și liberei concurențe în furnizarea serviciilor de utilitate publică**.

Un capitol interesant este cel intitulat *autorități și competențe în materie*, însă semnalăm faptul că, în opinia noastră, o autoritate publi-

că are o **competență**, nu mai multe, de aceea folosirea pluralului este neinspirată, iar competența reprezintă un ansamblu de atribuții. Sunt analizate atât autoritățile la nivel central, cât și cele de la nivelul unităților administrativ-teritoriale, competența acestora din urmă fiind exercitată în limitele normelor juridice stabilite de puterea legiuitoare, precum și asociațiile de dezvoltare intercomunitară.

Răspunderea juridică, în calitatea ei de instituție foarte importantă a dreptului, face obiect de analiză din perspectiva răspunderii pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative care vizează serviciile de utilitate publică.

Din multitudinea de probleme ridicate de autor, ne referim la cea privind **data producerii prejudiciului**, și legat de aceasta, **acordarea de despăgubiri sub formă de prestații succesive, dacă prejudiciul are caracter de continuitate**.

Importanță și sensibilă, în același timp, este și problema **finanțării serviciilor de utilitate publică**, și, corelativ acestuia, **ajutorul de stat în materia acestor servicii**, precum și cea a **gestiunii serviciilor** lor. Autorul analizează, printre modalitățile de gestiune, **gestiunea directă** și cea **delegată**, precum și regimul juridic al contractului de furnizare a unor asemenea servicii.

Una din problemele cu care ne confruntăm, ca uzageri ai diferitelor categorii de servicii publice, o reprezintă **practicile incorecte ale operatorilor de servicii de utilitate publică în relația cu consumatorii**, autorul realizând o riguroasă analiză a prevederilor legale privitoare la combaterea acestor practici. Autoritatea competentă este **Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor**, iar autorul propune **consacrarea legislativă a posibilității de a fi sesizate, de către cei interesați, atât Autoritatea, cât și unitățile cu personalitate juridică din subordinea ei**. În acest fel s-ar realiza atât o necesară corelare legislativă, cât și o îmbunătățire a conținutului reglementării.

Cartea se încheie cu două interesante capitole, unul privind **răspunderea contravențională și penală în materia serviciilor de utilitate publică** și celălalt, privind **răspunderea de mediu în această materie** din perspectiva dreptului Uniunii Europene și al celor două Curți Europene, a Drepturilor Omului de la Strasbourg și celei de Justiție de la Luxemburg, semnalându-se necesitatea corelării și com-

pletării dispozițiilor din legile interne în materie cu cele cuprinse în normele europene.

Ne-am îngăduit să selectăm câteva din argumentele care susțin faptul că lucrarea elaborată de domnul Oliviu Puie reprezintă o serioasă și solidă monografie a unei instituții insuficient cercetată în doctrina de specialitate și niciodată de o manieră ca aceea utilizată de autor. Toate ne îndreptățesc să o recomandăm cu căldură teoreticienilor și practicienilor, în egală măsură.

Prof. univ. dr. Verginia Vedinaș

PREFAȚĂ

Autorul și cercetătorul dl. lect. univ. dr. **OLIVIU PUIE**, ne pune la dispoziție o abordare exegetică prin cartea intitulată ***Serviciile de utilitate publică***, a unei importante componente a activității desfășurate de administrația publică și anume activitatea de prestări servicii. Se știe de altfel că, în contextul actual în care administrația publică a constituit întotdeauna o zonă a activității umane de un maxim interes pentru cercetarea științifică, dată fiind importanța acesteia pentru buna funcționare a autorităților și serviciilor publice, vitale a organizării normale a vieții oamenilor, în literatura de specialitate, activitatea administrației poate fi abordată într-o clasificare majoră dihotomică ca fiind o activitate de prescripție și o activitate de prestație.

Analiza exhaustivă a uneia dintre componentele majore ale activității de prestație a administrației publice, reprezintă o adevărată provocare pentru cercetătorii fenomenului administrativ.

Autorul acestei lucrări editoriale, intitulată ***Serviciile de utilitate publică*** demonstrează încă o dată, prin analiza deosebit de pertinentă, că importanța fenomenului administrativ a format și formează obiect de cercetare nu doar pentru juriști ci și pentru economiști, istorici, sociologi, filosofi, politologi și chiar antropologi. Chiar dacă, aparent, analiza făcută de autor în această carte exprimă o analiză a fenomenului administrației într-o manieră monodisciplinară, imaginea oferită cuprinde în opinia noastră, complexitatea mecanismelor, a instituțiilor și a structurilor implicate în funcționarea serviciilor publice.

Se poate vorbi așa, după cum sublinia prof. univ. dr. Ioan Alexandru, și în această analiză, de o abordare interdisciplinară pe care domnia sa o considera marea paradigmă a cercetării fenomenului administrației.

Intitulată ***Serviciile de utilitate publică*** lucrarea dl. lect. univ. dr. **OLIVIU PUIE**, un cunoscut și apreciat administrativist, constituie un excelent exemplu de abordare complexă, oferind teoreticienilor dar și practicienilor un instrument de înțelegere profundă a ceea ce se

numește activitatea de prestații a administrației publice prin serviciile de utilitate publică. Abordarea juridică, constituie substanța analizei făcute de autor, dar aceasta se completează fericit cu informații ce provin și din alte ramuri de drept cum ar fi dreptul constituțional, dreptul civil sau penal.

Autorul, evită o analiză statică a serviciilor de utilitate publică, făcând frecvent apel la analiza diacronică. În acest sens, este relevantă analiza problematicii abordate în capitolele I și II, în care autorul se oprește pe larg în clarificarea unor concepte, cum ar fi noțiunea de serviciu comunitar de utilitate publică făcând *lato sensu* și o analiză comparativă între caracteristicile serviciilor publice și caracteristicile serviciilor de utilitate publică.

Încă de la începutul capitolului III intitulat „Principiile care trebuie să stea la baza organizării și funcționării serviciilor de utilitate publică”, autorul simte nevoia să ne atenționeze că analiza ce o va face în capitolele următoare, va fi construită atât din punctual de vedere al dreptului financiar, cât și al dreptului civil și al dreptului penal.

Practic, trimiterea făcută de autor în contextul analizei serviciilor de utilitate publică la aceste ramuri fundamentale ale dreptului, conturează în mod convingător teleologia acestei abordări științifice și anume complexitatea și utilitatea serviciilor de utilități publice în comunitățile administrative. Este de remarcat sistematizarea făcută de autor atunci când abordează organizarea serviciilor publice, inclusiv din perspectivă comunitară (capitolele IV, V, VI).

Credem că ar fi necesar să se analizeze și mai accentuat regimul juridic al răspunderii autorităților publice pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative adoptate în materia serviciilor comunitare de utilități publice, precum și în materia finanțării acestora (capitolele VI, VII).

Ni s-a părut o abordare de maximă noutate și în spiritul principiilor ce guvernează spațiul instituțional european, generate de Tratatul de la Lisabona, abordarea din capitolul IX referitoare la contractul de delegare a gestiunii serviciului de utilități publice (capitolele IX, X, XII).

DI. lect. univ. dr. OLIVIU PUIE, își extrage excelenta expertiză în domeniul analizat dintr-o cercetare livrescă de mare amploare, iar

acest lucru se reflectă și în modul în care a abordat reglementările juridice privitoare la combaterea practicilor incorecte ale operatorilor serviciilor de utilități publice, a drepturilor și obligațiilor utilizatorilor serviciilor de utilități publice, a soluționării litigiilor derivate din gestiunea serviciului de utilități publice și mai ales, a modalităților răspunderii juridice în materia serviciilor de utilități publice (contravențională și penală) - capitolele XV, XVII, XIX, XX, XXI.

Dimensiunile lucrării, concepția originală în organizarea materialului ce face obiectul analizei precum și actualitatea informațiilor ce se regăsesc în această deosebit de valoroasă lucrare, ne determină să apreciem că va deveni un reper în literatura de specialitate dar și pentru cei ce sunt implicați în activitatea administrației publice pe componenta prestări servicii de utilitate publică.

Prof. univ. dr. Iulian M. Nedelcu

Capitolul I

CONSIDERAȚII GENERALE. NOȚIUNEA ȘI CARACTERISTICILE SERVICIILOR PUBLICE, LATO SENSU, PRIN RAPORTARE LA NOȚIUNEA ȘI CARACTERISTICILE SERVICIILOR DE UTILITATE PUBLICĂ

Secțiunea 1

Considerații generale. Noțiunea de serviciu public, lato sensu, prin raportare la noțiunea serviciilor de utilitate publică

Noțiunea de serviciu, își are originea din latinescul *servitium*, care în accepțiunea Dicționarului explicativ al limbii române este definit ca fiind „acțiunea, faptul de a servi, de a sluji; formă de muncă prestată în folosul sau în interesul cuiva”, respectiv „subdiviziune în administrația internă a unei instituții, întreprinderi etc.”¹

Serviciile publice, *lato sensu*, se înscriu în corolarul obligațiilor statului față de drepturile fundamentale ale cetățenilor.

Astfel, noțiunea de serviciu public a căpătat valențe constituționale, prin utilizarea expresă a acestei noțiuni în textele Constituției României.

În primul rând noțiunea de serviciu public o întâlnim în textul art. 120 alin. (1) din Constituție care consacră principiile de bază pe care se întemeiază administrația publică locală și în care se statuează că, „administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării serviciilor publice”; în art. 122 alin. (1) din Constituție se precizează că: „consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean”; art. 123 alin. (2) din Constituție arată că „prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și

¹ A se vedea *Dicționarul explicativ al limbii române*, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1998, p. 797.