

TITLUL I

Administrație și drept administrativ

CAPITOLUL I

Administrația publică

Secțiunea 1

Noțiunea de administrație

În limbajul curent, cuvântul administrație¹ desemnează atât o activitate, adică faptul de a administra (în sens material) cât și organele care desfășoară această activitate (în sens organic). În aceste două sensuri, cuvântul administrație se folosește atât pentru treburile publice² cât și pentru afacerile private; de exemplu, unul din organele de conducere ale societăților comerciale poartă denumirea de consiliu de administrație.

În sens material sau funcțional, cuvântul administrație vizează activitățile care au ca scop satisfacerea interesului general și sunt plasate sub responsabilitatea autorităților publice. În sens funcțional spunem că primarul și consiliul local se ocupă de administrația locală.

În sens organic, prin administrație se înțelege ansamblul de organe și instituții care desfășoară activități în interes public.

Sunt necesare câteva precizări:

- și organisme private, dacă sunt autorizate, pot să presteze activități de interes general;
- aceeași persoană de drept public poate avea atât o funcție administrativă dar și o funcție de altă natură (politică în cazul Guvernului).

În sens restrâns, în mod curent cuvântul administrație se folosește pentru a desemna administrația publică. Din această perspectivă administrația este

¹ „Etimologic, cuvântul administrație provine din limba latină și este format din prepoziția ad = la, către și minister = servitor, supus mai mic. De aici cuvântul legat administer ne apare atât într-o semnificație directă: ajutor al cuiva, slujitor, executant, cât și într-o semnificație figurativă de unealtă, instrument...Plecându-se de la sensul etimologic, s-a ajuns la o primă semnificație a noțiunii de <administrație> = serviciul celui mai mic, a celui supus; activitate subordonată, sub comandă. Această semnificație din limba latină a pătruns în toate limbile de circulație mondială”. – Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția a IV-a, Editura All Beck, București, 2005, p. 3.

² Littré definea administrația ca gestiunea afacerilor publice, Jean Michele de Forges, *Droit administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 1991, p. 5.

concepută pe de o parte diferită de activitatea particularilor, iar pe de altă parte distinctă de celelalte forme de activitate publică, respectiv activitatea legislativă și justiția.

Administrația este definită în Codul administrativ³ ca fiind „totalitatea activităților desfășurate în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului general.”⁴

Secțiunea 2

Rolul și scopul administrației

Funcția de a administra este legată de puterea executivă.

A administra înseamnă în primul rând a emite acte juridice, norme pentru aplicarea legilor; puterii executive îi revine în mod exclusiv sarcina de a pune în aplicare legile adoptate de puterea legislativă.

Activitatea administrației constă, de asemenea, în furnizarea unor servicii publice: protecția persoanelor și a bunurilor (prin armată, poliție), servicii sociale, sănătate, cultură, învățământ, furnizarea energiei electrice, alimentarea cu apă, etc.

Ca orice activitate umană și administrația și activitatea particularilor urmăresc un scop, folosind anumite mijloace. Inițiativa privată poate asigura satisfacerea anumitor nevoi datorită diviziunii muncii și schimburilor. Dar sunt și alte nevoi care nu pot fi satisfăcute pe această cale, nevoi comune tuturor membrilor colectivității și care exced prin amploarea lor posibilitățile oricărui particular, cum ar fi nevoia de apărarea națională. Aceste nevoi care nu pot fi satisfăcute de inițiativa privată și care sunt vitale pentru toată populația constituie domeniul propriu al administrației, fiind în sfera interesului public.⁵ Interesul general este referința, obiectivul și măsura tuturor activităților publice.⁶

Într-o societate democratică, autoritățile publice rezultate în urma sufragiului universal, potrivit Constituției, sunt desemnate să definească interesul general, adică sensul acțiunii administrației.

Interesele publice pot fi generale sau locale. Cele generale interesează întreaga populație și satisfacerea acestora cade în sarcina statului. Interesele locale interesează locuitorii unei comune, oraș ori județ și sunt variate pentru că depind de dezvoltarea economică, de problemele sociale, etc. și tocmai de aceea, de acestea trebuie să se ocupe cei care sunt mai aproape de locuitorii acelei unități administrativ-teritoriale, adică autoritățile publice locale: primarul, consiliul local, consiliul județean.

³ Aprobata prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 08.07.2019.

⁴ Art. 5 lit. b) Cod administrativ.

⁵ Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif*, 16^e edition, Dalloz, Paris, 1996, p. 10.

⁶ J.M. de Forges, *op.cit.*, p. 6.

Secțiunea 3

Puterea publică

Raporturile dintre particulari se bazează pe egalitate juridică, nici o voință juridică nu este superioară alteia, nici o parte nu se subordonează altei părți. Din aceste motive actul care caracterizează raporturile dintre persoanele private este contractul, adică acordul de voință al părților.

Scopul administrației este satisfacerea interesului general. De aceea, administrația are dreptul de a învinge rezistențele⁷, are prerogative care-i permit să impună interesul general dacă acesta este în conflict cu interesele particularilor. Deciziile sale sunt obligatorii și se pun în aplicare fără a avea asentimentul celor interesați pentru că administrația beneficiază de un regim de putere publică.

În Codul administrativ prin regim de putere publică se înțelege „ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice și care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public.”⁸

Atribuțiile organelor administrației publice variază în funcție de regimul politic. Dar, în orice regim există organe care au sarcina de a pregăti și de a executa deciziile, formate mai ales din profesioniști și organe de direcție supremă și de control ai căror membri cumulează funcții administrative cu alte funcții publice, mai ales politice, cum este cazul primului-ministru.

În toate regimurile politice găsim în fruntea administrației organe care au un caracter constituțional și o origine politică.

Parlamentul joacă un rol esențial în activitatea administrației: adoptă legi cu privire la structura administrației, la scopul și mijloacele acesteia, îi aprobă anual bugetul necesar, controlează Guvernul, etc.

Secțiunea 4

Dreptul aplicabil administrației

Existența unui drept exorbitant care se aplică administrației este necesară atât din punct de vedere teoretic cât și practic.

Din punct de vedere teoretic, dreptul privat este dominat de un principiu esențial, cel al autonomiei de voință potrivit căruia subiectul de drept este liber să acționeze după bunul său plac, în limitele legii. De asemenea, subiectele de drept acționează în interesul lor personal, ceea ce nu se poate concepe în cazul administrației. Administrației nu i se poate concepe o libertate totală, limitată doar de ordinea publică și bunele moravuri pentru că desfășoară o activitate de

⁷ J. Rivero, J. Waline, *op.cit.*, p. 10.

⁸ Art. 5 lit. jj).

interes public. Chiar dacă administrația dispune de o putere discreționară o face tot în limitele legii.

Din punct de vedere practic, activitatea administrației are un caracter de interes general care necesită norme juridice speciale. De asemenea, este necesar să i se confere prerogative speciale, pentru a putea să-și îndeplinească atribuțiile, pentru a putea acționa în interesul tuturor, mai ales atunci când acest interes este în contradicție cu interesul particularilor. De exemplu, în vederea realizării unor obiective de interes național, județean sau local se pot expropria imobile care se află în proprietatea unor persoane.

În general se înțelege că norma exorbitantă este cea care dă administrației o superioritate⁹, un privilegiu pe care nu-l conferă dreptul comun, dar poate constitui și un dezavantaj, în raport cu dreptul comun. Adică, administrația are și constrângeri pe care particularii nu le cunosc: persoanele private se pot decide pentru un anumit motiv în alegere (interes, capricii, generozitate), cu condiția ca scopul să nu fie nici ilicit, nici imoral; administrația nu poate decide decât pentru motive de interes general.¹⁰

Dezechilibrul fundamental care există între administrație, care acționează în numele interesului general și persoanele private care urmăresc preocupările particulare a determinat „privilegierea administrației,” înțelegând prin aceasta că administrația este supusă unor norme juridice care-i sunt proprii.¹¹

Actul juridic unilateral în dreptul privat nu poate crea obligații; obligațiile pot rezulta numai din lege și din consimțământul celui obligat.

Actele administrative de autoritate pot crea obligații pentru destinatari fără consimțământul acestora. De asemenea, în cazul în care nu se execută de bună voie, pot fi executate din oficiu.

În cazul contractelor, în dreptul privat există principiul egalității părților.

Dacă administrația încheie contracte de drept public (contracte administrative) nu mai este egalitate între părți. Poziția de superioritate a administrației se manifestă în diferite maniere: poate controla executarea contractului, poate modifica ori rezilia unilateral contractul, în anumite condiții, etc.

Dar regula exorbitantă poate și limita administrația. De exemplu, vânzarea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale se face prin licitație publică, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel.

Studierea dreptului aplicabil administrației este importantă pentru că este legată de competența instanțelor judecătorești. Astfel, dacă actul este reglementat de dreptul exorbitant, litigiile sunt de competența instanței de contencios administrativ, iar dacă este reglementat de dreptul comun, litigiile sunt de competența instanței de drept comun.

⁹ Jean-Marie Auby (sous la direction), *Droit public*, 2^e édition, Ed. Economica, 1989, p. 221.

¹⁰ Georges Vedel, Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, 8^e édition, Presses Universitaires de France, 1982, p. 65.

¹¹ d'Andre de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traite de droit administratif*, Librairie generale de droit et de la jurisprudence, E.J.A., Paris, 1996, p. 14.

Regimul juridic aplicabil activității administrației rezultă din acte normative. Câteodată un text de lege prevede expres că activitatea este supusă unui regim de drept public și că în caz de litigii competența revine instanței de contencios administrativ; alteori aceasta rezultă din faptul că i se atribuie administrației prerogative exorbitante.

Secțiunea 5

Principiile generale aplicabile administrației publice

În Codul administrativ sunt prezentate principiile generale care se aplică administrației publice, aceasta însemnând că se aplică atât administrației de stat cât și administrației publice locale.

Primul enumerat este principiul legalității, conform căruia „Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte.”¹² În România este obligatorie respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor.

Principiul egalității prevăzut în art. 7 Cod administrativ prevede că „Beneficiarii activității autorităților și instituțiilor administrației publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a trata în mod egal pe toți beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege.” Principiul egalității în drepturi a cetățenilor este consacrat prin art. 16 alin. (1) precum și art. 4 alin. (2) din Constituție.¹³

Potrivit principiului transparenței: „(1) În procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii. (2) Beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă ... de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii.”¹⁴

Nu este suficient ca în legislație să fie prevăzut principiul legalității sau al responsabilității administrației, ci este necesar să existe și instrumente care să permită supravegherea administrației de către cetățeni, în interesul acestora și împotriva abuzurilor sau chiar risipei administrației.

¹² Art. 6 Cod administrativ.

¹³ Încă din 1789, Declarația drepturilor omului și cetățeanului a prevăzut că „Oamenii se nasc și rămân liberi și egali în drepturi.”

¹⁴ Art. 8 Cod administrativ.

Potrivit principiului proporționalității prevăzut la art. 9: „Formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse.”

Revizuirea Constituției a adăugat art. 53 intitulat Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, o condiție suplimentară pentru ca restrângerea să poată opera, respectiv să fie necesară într-o societate democratică, iar măsura să fie proporțională cu situația care a determinat-o și fără a aduce atingere dreptului sau libertății.

Principiul satisfacerii interesului general este prevăzut în art. 10 și înseamnă că „Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public național este prioritar față de interesul public local.” De fapt, scopul administrației este satisfacerea interesului general.

Potrivit principiului imparțialității, „Personalul din administrația publică are obligația de a-și exercita atribuțiile legale, fără subiectivism, indiferent de propriile convingeri sau interese.”¹⁵ Funcționarilor publici le este prevăzută obligația de a se abține de la orice faptă care ar putea să aducă prejudicii persoanelor fizice sau persoanelor juridice și să aibă o poziție neutră față de orice interes personal, politic, economic, religios sau de altă natură.¹⁶

Principiul continuității reglementat în art. 12 semnifică că „Activitatea administrației publice se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale.” Acest principiu decurge din permanența statului¹⁷ precum și din necesitatea asigurării nevoilor de interes general fără întreruperi.

Potrivit ultimului principiu prevăzut în art. 13, principiul adaptabilității: „Autoritățile și instituțiile administrației publice au obligația de a satisface nevoile societății.” Administrația publică trebuie să urmărească nevoile oamenilor care variază în timp, pentru a putea lua cele mai bune decizii în interesul acestora.

¹⁵ Art. 11 Cod administrativ.

¹⁶ Art. 431 Cod administrativ.

¹⁷ G. Dupuis, J.M. Guedon, *op.cit.*, p. 444.