

Considerații privind regimul juridic aplicabil administrației publice

Prof. univ. dr. Adrian Gorun

Le régime juridique applicable à l'administration publique comprend les règles de fond et de forme conformément auxquelles l'administration publique doit réaliser son activité et qui appartiennent, naturellement, au droit administratif. D'autre part, il apparaît un certain balancement entre le droit administratif et le droit constitutionnel, déterminé aussi par la philosophie qui se trouve à la base des rapports entre l'exécutif et le législatif, tels quels sont reflétés dans les normes constitutionnelles.

Marile administrații naționale s-au impus prin substanța lor, și prin mecanisme clare, eficiente și puternice, grație justetei și tehnicității regulilor juridice după care se organizează și funcționează. Dar, ceea ce este, poate, mai important, este faptul că toate componentele unor asemenea administrații se caracterizează prin cultul legii materializat în deplina respectare a dispozițiilor ei. Necesitatea reglementării juridice a organizării și funcționării administrației publice, în condițiile statului de drept, derivă din natura obiectului acestei activități. În general, administrația publică are ca obiectiv realizarea valorilor politice, ca formă de exprimare a intereselor generale ale societății, valori care sunt materializate în lege.

Statul trebuie să stabilească cu precizie limitele competențelor sale sub forma legii, așa cum face în privința libertăților. El nu trebuie să acționeze mai mult decât ține de competența sa legală. O caracteristică esențială a statului guvernat de lege este aceea ce rezultă din aplicarea principiului legalității în activitatea administrației publice care, împreună cu divizarea organizată a puterii statului în trei elemente componente, are ca scop garantarea libertății cetățeanului față de intervenția directă a statului¹.

Multitudinea și varietatea activităților și formelor de organizare ale sistemului administrației publice sunt rezultatul activității normative juridice. Normele juridice constituie o modalitate importantă de realizare a organizării și funcționării sistemului administrației publice, oferind un criteriu obiectiv de apreciere a conduitei oamenilor care realizează administrația publică. Având de asigurat executarea legii, sistemul administrației publice este instrumentul cu ajutorul căruia se realizează dreptul. Pentru a răspunde acestei misiuni administrația publică, privită ca activitate și ca sistem de organizare, trebuie să fie de asemenea supusă dreptului². Există o complexitate de relații sociale ce se manifestă în cadrul colectivelor de oameni organizați în scopul realizării atribuțiilor administrației publice, precum și între aceste colectivități de oameni și instituții publice sau organe de stat. Organizarea și activitatea celor care realizează administrația publică trebuie să fie supuse reglementării juridice. În felul acesta

¹ I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 134-135

² A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. All Beck, 2001, p. 192

dreptul constituie o dimensiune, necesară și obligatorie pentru administrația publică³. Normele de drept constituie și un criteriu rațional de apreciere a acțiunilor celor care realizează administrația publică, de aceea sunt prevăzute forme ale răspunderii acestora în situațiile în care acțiunile lor corespund exigențelor exprimate prin normele juridice.

În doctrina administrativă⁴ s-a apreciat că prin regimul juridic aplicabil administrației publice se înțelege ansamblul regulilor de formă și fond după care administrația publică este obligată să-și realizeze activitatea. Aceste reguli sunt conținute de normele juridice care formează ramura dreptului administrativ. Dreptul administrativ a fost primul instrument științific de investigare și modelare a administrației. În sens larg, dreptul administrativ este considerat a fi dreptul aplicabil administrației și cuprinde totalitatea normelor juridice care se află în activitatea autorităților și instituțiilor administrației publice de stat și locale. În sens restrâns, dreptul administrativ cuprinde numai normele juridice care diferă de regulile dreptului privat (comun) aplicabile, în principiu, relațiilor între particulari (dreptul civil, dreptul comercial, dreptul muncii, etc.). În mod obișnuit se utilizează doar sensul restrâns, îngust al dreptului administrativ deși el constituie doar o parte din normele juridice care guvernează administrația.⁵

Teoretic normele juridice aplicabile administrației publice mai pot fi grupate în două mari categorii: a) norme juridice care se aplică administrației publice în raport cu ea însăși; b) norme juridice care reglementează activitatea administrației publice în raport cu alții.

Pentru rezolvarea problemei naturii normelor juridice aplicabile administrației publice și a surselor acestor norme de drept, trebuie ținut seama de diversitatea problemelor la care se referă reglementarea juridică cu privire la administrația publică. Datorită diversității sarcinilor și domeniilor în care acționează administrația publică și normele juridice aplicabile acesteia sunt extrem de diverse. Pentru acest motiv cercetarea normelor juridice aplicabile organizării și funcționării administrației publice nu trebuie să se reducă la o singură ramură de drept, adică numai la ramura dreptului administrativ, ci la toate normele juridice aplicabile administrației publice, chiar dacă aparțin altor ramuri de drept. Astfel, cu privire la organizarea administrației publice există multe norme ale dreptului constituțional care stabilesc principiile de bază pentru organizarea și funcționarea administrației publice. Există însă norme juridice care reglementează particularitățile de organizare și funcționare ale administrației publice, norme care tocmai datorită acestor particularități pot fi grupate în ramura dreptului administrativ.

³ A. Negoită, *Drept administrativ*, Ed. Sylvi, București, 1996, p. 58

⁴ I. Alexandru, *Administrația publică, Teorii, realitate, perspective*, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 38 și urm.

⁵ I. Alexandru, Mihaela Cărăușan, S. Bucur, *Drept Administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 76 și urm.

Într-o analiză făcută problemei normelor juridice aplicabile administrației, s-a observat că în literatura juridică⁶ s-au conturat trei mari curente. Mai întâi, cel care promovează teza "unicității", potrivit căreia administrației publice îi este aplicabilă o singură categorie de norme, respectiv cele ce formează dreptul administrativ. În al doilea rând, cel de al doilea curent este cel al "pluralității", potrivit căruia administrației publice îi sunt aplicabile două categorii de norme juridice: norme ale dreptului administrativ; norme ale altor ramuri de drept. Acestea din urmă, sunt privite ca având aceeași importanță sau, după caz, o semnificație mai redusă, fiind "conduse" de normele dreptului administrativ. Și, în fine, cel de al treilea curent este acela potrivit căruia dreptul administrativ se aplică nu numai administrației publice, ci și activităților de natură administrativă realizate de alte organe de stat.

Cercetarea administrației publice se face de către diverse științe, în mod diferențiat, în funcție de specificul fiecăreia. Este interesant de menționat aici raportul dintre dreptul administrativ și dreptul constituțional. Au existat preocupări doctrinare de identificare a criteriilor de delimitare a obiectului dreptului administrativ, în raport cu obiectul administrației publice, cât și în raport cu obiectul altor ramuri de drept, în principal al dreptului constituțional.⁷

S-a observat că există un "balans" între dreptul administrativ și dreptul constituțional, determinat, în primul rând, de filosofia care stă la baza raporturilor dintre "executiv" și "legislativ", filosofie reflectată de Constituție. În general delimitarea dreptului administrativ de dreptul constituțional s-a făcut prin referire la ce "rămâne", criteriu care are concretețe și mai multă stabilitate, prin comparație cu obiectul dreptului constituțional.

Știința dreptului administrativ își păstrează autonomia în cadrul sistemului științelor juridice, obiectul său de cercetare delimitându-se de cel al celorlalte științe, precum și de obiectul științei administrației, care cercetează administrația din mai multe puncte de vedere (juridic, sociologic, psiho-social, economic etc.). Normele dreptului administrativ ocupă locul principal în ceea ce privește normele aplicabile administrației publice, organizării și funcționării acesteia.

În doctrina juridică⁸ s-a formulat ideea că obiectul de reglementare al dreptului administrativ este format din două categorii de raporturi sociale, respectiv: a) raporturi de administrație activă, care privesc cele două dimensiuni esențiale ale administrației, executarea legii și prestarea de servicii publice în limitele legii; b) raporturi de natură contencioasă, care privesc soluționarea litigiilor dintre autoritățile publice (autoritățile administrației publice și alte autorități statale) și cetățeni.

Finalitățile activității administrației publice diferă de la un stat la altul în funcție de concepția pe care acestea o au cu privire la puterea publică și limitele de

⁶ Verginia Vedinaș, *Drept administrativ și instituții politico-administrative*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 27 și urm.

⁷ M. Oroveanu, *Cu privire la obiectul științei administrației, Studii și cercetări juridice nr. 2/1971*, p. 32 și urm.

⁸ I. Alexandru, Mihaela Cărăușan, S. Bucur, op. cit., p. 425 și urm.

manifestare a acestei puteri. Cu toate acestea trebuie să observăm că absolut toate statele vor să mențină ordinea publică și de asemenea să satisfacă și alte nevoi de interes general, în această materie administrația publică având un rol principal. Prin urmare, în întreaga lor activitate, autoritățile administrației publice, alături de celelalte autorități publice, sunt chemate să asigure deplina egalitate în drepturi în toate domeniile vieții economice, politice, juridice, sociale și culturale pentru toți cetățenii, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de avere sau de origine socială. În acest fel se garantează posibilitatea participării tuturor cetățenilor la viața politică, economică, socială și culturală.

Doctrina administrativă a atras atenția asupra necesității adoptării unui cod care să conțină principiile de bază ale unui model de comportament al autorităților și al funcționarilor publici față de orice persoană care li se adresează și prin intermediul căruia administrația publică va fi mai transparentă și mai aproape de nevoile cetățenilor prin exercitarea unor servicii administrative de bună calitate. Este necesară adoptarea unui astfel de cod și în cadrul sistemului de drept românesc care să promoveze principiile unui bun comportament administrativ al autorităților, pe care acestea să le respecte în relaționarea cu cetățenii. Mai mult, un astfel de cod poate prezenta un criteriu de apreciere a activității funcționarilor publici. În sprijinul acestei idei, doctrina administrativă⁹ a semnalat decalajul dintre administrație și societate, decalaj care, după cum s-a observat, generează criza de legitimitate, de identitate, de eficacitate a aparatului administrativ. Totodată, s-a observat, în ceea ce privește relația administrație-cetățean, că trecerea de la administrația supracentralizată, ruptă de cetățean, la o administrație democratică, care să fie la dispoziția cetățeanului, se face cu deosebită greutate, întrucât cetățenii nu au încredere în autoritățile administrației publice.

⁹I. Alexandru, *Criza administrației – teorii și realități*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 153 și urm.