

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 organismele private, dacă sunt autorizate, pot să presteze activități de interes general;

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.

- 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 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: sănătate, cultură, învățământ, protecția persoanelor și a bunurilor (prin armată, poliție), servicii sociale, 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 particulari 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

³ Aprobat 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.

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.

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 acest motiv, 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 administrației 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.

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

⁸ Art. 5 lit. jj).

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 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 preocupări particulare a determinat „privilegierea administrației,” înțelegând prin aceasta că administrația este supusă unor norme juridice care-i sunt proprii.¹¹ Actul juridic

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.

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.

Regimul juridic aplicabil activității administrației rezultă din acte normative. Câteodată un text de lege prevede expres că activitatea administrației 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

¹² Art. 6 Cod administrativ.