



AUTONOMIA RĂSPUNDERII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PENTRU ACTELE ȘI POLITICILE SALE ADMINISTRATIVE

Adrian MICU,
doctorand

SUMMARY

Generalizing the definitions of many researchers of the administrative law regarding the administrative act, a generalized definition is proposed: the administrative act is the main form, with the activities of public administration authorities and public institutions take, as well as an organizational structure, constituted according to the law, through which the obligations of public administration are fulfilled.

Răspunderea persoanelor private pentru greșelile pe care le săvârșesc este o constantă a gândirii juridice încă din timpuri foarte îndepărtate, însă nu același lucru se poate spune despre răspunderea diverselor entități investite cu putere publică. Epoca modernă nu a admis inițial existența unei asemenea răspunderi, bazându-se pe ideea că suveranitatea statului se impune tuturor și nu se pot cere compensații pentru aceasta [27, p. 33]. Corect, poate, la vremea lui, atunci când rolul Statului în viața cetățenilor săi era redus, acest principiu a început însă destul de repede să își dovedească limitele, pe măsură ce puterea etatică pătrundea în tot mai multe domenii, creînd adesea prejudicii importante pentru particulari [20, p. 22]. Astăzi, ca urmare a unei transformări treptate, s-a ajuns practic la răstrurnarea principiului amintit, iar răspunderea patrimonială a Statului și a autorităților publice a devenit cvasiabsolută.

Dacă existența răspunderii administrației pentru actele sale este acum un fapt incontestabil, nu la fel de clară este și natura acestei răspunderi. Întrebarea care îi divide în două tabere atît pe doctrinari de drept administrativ, cît și pe civilişti este următoarea: *Este ea o răspundere autonomă, de drept*

administrativ, sau o simplă aplicație particulară a răspunderii civile?

În doctrina română s-a ridicat destul de des această problemă. Dacă în perioada comunistă întrebarea cu privire la natura juridică a răspunderii administrației s-a pus în contextul necesității de a ști care sînt elementele sale, mai recent ea a fost obiectivată într-o discuție privind competența instanțelor de judecată [1, p. 33].

Astfel, în vreme ce o parte a autorilor susține că – chiar dacă actul administrativ a fost în prealabil anulat – instanța competentă să judece cererea de despăgubiri va fi tot instanța de contencios administrativ, în virtutea specificității răspunderii administrative, o altă parte – considerînd că, în lipsa cererii de anulare a unui act administrativ, nu mai rămîne în discuție decît o simplă răspundere civilă – oferă competența instanței de drept comun. Chiar dacă este inutilă din punct de vedere practic în contextul normativ actual, cînd art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prevede în mod expres faptul că în cazul acțiunii în despăgubiri intentată în situația arătată mai sus competența va rămîne instanța de contencios administrativ, discuția rămîne interesantă din punctul de vedere al de-

celării naturii juridice a răspunderii administrative [24, p. 45].

Tocmai această chestiune este cea pe care ne-am propus să o analizăm în studiul de față. Trebuie să mărturisim că teza de la care pornim este cea a autonomiei răspunderii administrației pentru actele sale, inclusiv pentru adoptarea politicilor administrative, autonomie pe care vom încerca să o demonstrăm plecînd de la o analiză comparativă între aceasta și răspunderea civilă. Vom începe prin a prezenta cîteva scurte considerații asupra noțiunii de autonomie a unei instituții juridice (I), stabilind apoi specificul răspunderii administrației față de cea a particularilor (II).

Înainte de a începe, se cuvine însă să facem o precizare terminologică. Am utilizat adesea, în cadrul prezentei lucrări, termenul de *răspundere administrativă* [19, p. 78]. Cu toate că unii doctrinari înțeleg prin aceasta sinonimul răspunderii contravenționale, în opinia noastră nu aceasta este veritabila răspundere de drept administrativ. Prin urmare, prin acest termen ne vom referi în continuare la răspunderea patrimonială a administrației, fie că ea se angajează pentru actele sale nelegale, fie pentru faptele ilicite pe care le comite prin eventualele erori din



cadrul politicilor administrative adoptate.

Autonomie versus identitate

Ne referim foarte des la autonomia unei ramuri de drept sau a unei instituții juridice. Dar ce înseamnă în realitate această autonomie? Până unde trebuie să meargă deosebirea, pentru a considera că două ramuri de drept sau două instituții juridice sînt autonome una față de cealaltă? Sau, mai bine spus, din ce moment o instituție juridică își cîștigă independența? Pentru a răspunde la această întrebare, vom căuta mai întîi să aflăm care este sensul noțiunii de autonomie a unei instituții juridice (1), urmînd apoi să aducem o serie de precizări cu privire la relația dintre răspunderea administrației și răspunderea civilă delictuală (2). În final, vom analiza problema preluării în dreptul administrativ a unor reguli din dreptul civil (3).

1. Sensul autonomiei juridice

Autonomia este definită în „Dicționarul Explicativ al Limbii Române” ca fiind o „*situație a celui care nu depinde de nimeni, care are deplină libertate în acțiunile sale*”. Prin urmare, autonomia este dată de independență. Însă ce poate însemna această independență atunci cînd încercăm să o transpunem în domeniul noțiunilor?

Simplu spus, un concept este independent față de un altul – și își justifică astfel existența – atîta timp cît cele două nu înseamnă același lucru [5, p. 62]. În caz contrar, nu va putea fi vorba despre independență, ci despre doi termeni care denumesc unul și același concept. Concluzionînd, putem spune că atunci cînd vorbim despre concepte putem afirma că indepen-

dența lor provine din *diferențele* ce există între ele; în lipsa acestor diferențe nu s-ar putea vorbi despre independență, ci despre identitate. Pornind de la ideea că noțiunea exprimă esența, deci trăsăturile comune ale obiectelor ce alcătuiesc o clasă, vom conchide că ori de cîte ori întîlnim deosebiri de esență vom fi în fața a două noțiuni diferite.

Cele spuse mai sus se aplică și autonomiei instituțiilor juridice care nu sînt, în fond, decît niște noțiuni mai mult sau mai puțin elaborate [8, p. 28]. Dar dacă am stabilit că pentru autonomie este necesară existența diferenței, ceea ce este mai greu de cuantificat este *nivelul* de diferență care trebuie să existe între două instituții juridice, pentru a le califica pe acestea drept autonome.

Această problemă, însă, este insolubilă pe calea unei simple cuantificări a deosebirilor dintre instituția *a* și instituția *b*, pentru simplul motiv că ar fi imposibil să fixăm un număr de la care aceste deosebiri să semnaleze existența unui concept autonom [9, p. 7]. Ceea ce ne trebuie, cu adevărat, este un al doilea criteriu al autonomiei, care să se cumuleze cu cel al existenței diferențelor la care ne refeream.

Un al doilea criteriu pe care îl propunem pentru a ne ajuta în decelarea autonomiei unei instituții juridice este cel al *congruenței diferențelor*. Astfel, simplele deosebiri, oricît de multe ar fi, nu pot da un sens real autonomiei cîtă vreme rămîn detalii disparate, care nu pot avea pretenția de a individualiza o nouă instituție juridică tocmai pentru că le lipsește *liantul*, punctul comun dintre ele.

Concluzionînd, putem afirma

și noi, alături de un alt autor, că autonomia juridică apare atunci cînd un ansamblu de reguli prezintă *trăsături originale și comune*, permițînd conturarea unui *corpus* de drept distinct de altele [16, p. 45]. Înainte de a trece la analiza acestor trăsături în cazul specific al răspunderii administrației pentru actele sale, se impune să facem o scurtă analiză a relației generale ce există între aceasta și răspunderea civilă delictuală.

2. „Trădarea” administrațiilor sau despre relația dintre răspunderea civilă și cea administrativă

Vorbind despre gradul de deosebire ce trebuie să existe între două instituții, am stabilit deja că amplitudinea sa este indiferentă atîta vreme cît deosebirile se leagă între ele, conturînd fizionomia unei noi instituții. Cu atît mai mult trebuie să înțelegem că nu putem vorbi despre o diferență totală între cele două răspunderi, de o originalitate perfectă, noțiunea de autonomie nefiind una absolută [17, p. 74].

Dacă am face astfel, am descoperi că întregul sistem al dreptului pozitiv s-ar reduce la doar cîteva instituții juridice – pe deplin deosebite de altele – și, cel mai probabil, la o singură ramură de drept. Prin urmare, deosebirile nu pot exclude existența unor *elemente comune*.

Ne putem întreba: *Care este motivul pentru care întîlnim aceste elemente comune în cazul pe care îl analizăm? Provin ele dintr-un gen numit “răspundere juridică” ce nu există ca atare, manifestîndu-se doar prin speciile sale (care ar fi răspunderea civilă, răspunderea penală etc.), sau acest gen este chiar răspunderea civilă, față*



de care toate celelalte specii de răspundere s-au particularizat?

În primul rând, logica ne obligă să acceptăm că există o așa-numită răspundere juridică generală, răspundere care nu coincide însă cu răspunderea civilă. În caz contrar, dacă am considera că genul proxim al celorlalte răspunderi este reprezentat de răspunderea de drept civil, am fi obligați să găsim toate elementele sale în cadrul primelor [7, p. 33]. Acest lucru însă nu se întâmplă, acestea din urmă caracterizându-se atât prin existența unor elemente specifice, cât și prin lipsa unor elemente ale răspunderii civile. Cu toate acestea răspunderea, privită ca o categorie generală a dreptului, nu lămurește în niciun fel raporturile dintre răspunderea civilă și cea de drept administrativ, chiar dacă este genul comun al amândurora. Și aceeași întrucât răspunderea juridică generală de care vorbim nu este decât o generalizare pur teoretică, însă inexistentă în fapt sau în drept.

Pentru a înțelege raporturile dintre cele două instituții, vom putea utiliza o distincție specifică dreptului: cea între dreptul comun și dreptul special [4, p. 34]. În acest binom care, în ciuda aparențelor, nu este identic cu cel de gen și specie despre care am vorbit mai sus, putem considera că răspunderea civilă reprezintă dreptul comun, în vreme ce răspunderea administrației reprezintă dreptul special. De altfel, acest fapt este justificat istoric, toate formele moderne de răspundere, inclusiv cea penală, avându-și obârșia în ideea primordială de justiție – și deci de răspundere – privată.

Sîntem conștienți că afirmînd acest lucru ne plasăm în fața unui

aparent paradox: dacă recunoaștem că răspunderea administrativă se trage din răspunderea civilă, unde mai este atunci autonomia pentru care pledăm? Paradoxul este, spuneam, numai aparent: însăși rațiunea de a fi a ideii de drept comun este aceea că, pe baza sa, se nasc instituții de drept speciale, autonome [16, p. 33]. În lipsa acestora dreptul comun ar fi doar dreptul, pur și simplu. Or teza pe care vom încerca să o dovedim va fi exact aceasta: la fel cum s-a întîmplat și în cazul altor ramuri de drept (exemplul cel mai semnificativ fiind dreptul penal), răspunderea administrației, pornind de la răspunderea civilă, s-a particularizat puternic pe parcursul secolului al XIX-lea, odată cu dezvoltarea administrației moderne, pentru ca într-un final să își “trădeze” originile, devenind o instituție autonomă și proclamîndu-se ca atare.

În același cadru al relației dintre cele două tipuri de răspundere trebuie să ne oprim și asupra unei alte probleme. Este obișnuit să se afirme, pe bună dreptate, că fundamentul răspunderii civile rezidă în principiul reparării integrale a prejudiciului. Nu negăm justetea ideii, dar nici nu putem fi de acord cu a cădea în cealaltă extremă, considerînd că simpla existență a unui prejudiciu face ca, în toate cazurile, să se vorbească despre o răspundere civilă.

Prejudiciul este *cea mai importantă* condiție a acestei răspunderi, dar nu este și *singura* sa condiție *sine qua non*. Unde nu există faptă ilicită, cauzalitate și, cîteodată, chiar culpă – în ciuda declinului acestei noțiuni în prezent – nu există pur și simplu răspundere, ci doar, dacă ne este permisă o exprimare mai plastică,

ghinionul celui care a suferit o pagubă [15, p. 33].

Or dacă această condiție a existenței unui prejudiciu este identică atât în cazul răspunderii civile, cât și în cel al răspunderii administrative, este pripit să considerăm că putem pune imediat semnul egalității între cele două. În realitate, trebuie analizat ansamblul condițiilor celor două tipuri de răspundere, întrucît – chiar dacă unele dintre ele nu sînt la fel de importante ca altele – fiecare în parte poate avea un rol hotărîtor în determinarea angajării răspunderii respective. Și, mergînd în continuare pe același fir logic, diferențele între aceste răspunderi pot exista la nivelul oricărei condiții și nicidecum nu este necesară o diferență care să existe strict în ceea ce privește prejudiciul.

3. Utilizarea dreptului civil în construirea dreptului administrativ

Una dintre provocările la adresa autonomiei dreptului administrativ este reprezentată de *împrumuturile* – cîteodată foarte importante – pe care acesta le-a făcut din dreptul privat. Acest lucru ne interesează cu atât mai mult cu cît terenul predilect al acestor împrumuturi, alături de teoria domeniialității publice, a fost tocmai domeniul răspunderii patrimoniale a administrației.

Într-un studiu substanțial, dedicat exclusiv utilizării dreptului civil în crearea dreptului administrativ, un doctrinar observa două metode prin care intervenția civilistă s-a realizat: pe de o parte, pe calea *influenței*, într-o manieră indirectă, involuntară, datorată faptului că dreptul administrativ a fost creat într-un mediu juridic im-



pregnat de tradiția civilistă; pe de altă parte, pe calea *utilizării* propriu-zise, voluntare, împrumutându-se reguli, teorii, concepte din dreptul civil [5, p. 66].

Traspunând această clasificare în cadrul discuției noastre, vom constata că ambele metode de utilizare a dreptului civil au la bază, finalmente, tot relația drept comun – drept special. Astfel, dreptul special nu se poate naște fără a fi influențat de ambianța dreptului comun, ulterior lacunele celui dintâi vor fi acoperite tot pe calea utilizării ultimului.

Este, totuși, interferența despre care vorbim de natură să știrbească autonomia dreptului administrativ? S-a considerat că acest lucru nu s-a întâmplat întrucât cel care realizează împrumuturile – fie că vorbim despre legiuitor, fie că vorbim despre cele aduse pe cale pretoriană – rămâne suveran în aprecierea sa [5, p. 57].

Mai mult, s-a spus chiar că aceste împrumuturi sînt ele însele o *expresie a autonomiei*, decizia de a recurge la ele fiind o manifestare a libertății de alegere. Nu credem că această argumentație este pe de-a întregul adecvată, ea părînd să se refere mai mult la autonomia celor care au realizat împrumuturile, decît la autonomia ramurii de drept ca atare. Se poate obiecta că autonomia acestora este strîns legată de autonomia dreptului administrativ, dar explicația ne pare totuși puțin forțată.

În opinia noastră, cel mai potrivit argument în sensul autonomiei dreptului administrativ rezidă în chiar ideea de împrumut, căci, dacă nu ar fi fost vorba de două ramuri de drept distincte, utilizarea dreptului civil ar fi venit de la sine, fără necesitatea unei transpuneri.

Prin urmare, dacă recunoaștem că dreptul administrativ a împrumutat reguli ale răspunderii civile, recunoaștem implicit că cel dintâi dă dovadă de autonomie [18, p. 22]. Pe scurt și cu referire la instituția pe care o studiem: *Dacă afirmăm că răspunderea administrativă e pur și simplu o răspundere civilă, cum ar putea ea împrumuta reguli tot din... răspunderea civilă?*

De asemenea, a considera că autonomia unei ramuri de drept presupune ca niciodată în această ramură să nu se aplice reguli provenite dintr-o alta înseamnă a merge prea departe, în căutarea unei originalități perfecte, așa cum arătam mai sus. În acest sens, un mare doctrinar observa că „neaplicarea de principiu a dreptului privat nu înseamnă că dreptul administrativ adoptă cu necesitate, în toate domeniile, reguli funciarmente diferite de cele ale dreptului privat; regula poate fi aceeași și în dreptul privat, și în cel administrativ dacă trebuie satisfăcute aceleași exigențe”. Mai mult, se poate spune că dacă legiuitorul a înțeles să edicteze o regulă cu valoare generală, aceasta se impune și instanțelor de contencios administrativ, chiar dacă sediul acelei reguli este în Codul civil.

În continuare ne propunem să prezentăm regulile speciale care determină autonomia răspunderii administrative față de cea civilă.

Specificul răspunderii administrației pentru actele sale

Ceea ce dorim să demonstrăm în continuarea studiului nostru este faptul că trăsăturile ce deosebesc răspunderea juridică de drept administrativ sînt de natură să determine autonomia acestei instituții față de răspunderea de drept

civil [4, p. 38]. Pentru acest lucru vom trata în continuare diferențele ce există între acestea la nivelul condițiilor privind angajarea răspunderii administrației.

Particularități ale condițiilor angajării răspunderii administrației

Din rațiuni de organizare a studiului nostru, am ales să tratăm, pe rînd, condițiile tradiționale ale răspunderii civile delictuale, arătînd pentru fiecare în parte specificul pe care acestea îl prezintă atunci cînd sînt transpuse în dreptul administrativ. Am exclus, însă, una dintre condiții – aceea a legăturii de cauzalitate, întrucît la nivelul acesteia nu există practic nicio deosebire între cele două răspunderi. Pe lîngă aceste condiții ne vom opri, pe scurt, și la cauzele care înlătură răspunderea, în scopul de a le evidenția pe cele specifice exclusiv dreptului public.

Cauzele care înlătură răspunderea administrației

Un alt specific al răspunderii de drept public îl vom găsi la nivelul *cauzelor care înlătură răspunderea*. Dacă, în principiu, ele rămîn aceleași ca și în dreptul privat, adică forța majoră, fapta victimei și fapta unui terț, dreptul administrativ va particulariza anumite elemente.

În primul rînd, *noțiunea de faptă a victimei este extinsă*. Ea nu va înlătura răspunderea administrației doar cînd are valoare de forță majoră, ca în dreptul civil, ci și în alte trei situații specifice, cunoscute în doctrina franceză sub numele de excepția de nelegitimitate, excepția riscului acceptat și excepția de precaritate [8, p. 77]. Toate aceste excepții pleacă de la



situația particulară în care s-a aflat victima, situație care a contribuit la producerea prejudiciului.

În cazul **excepției de nelegitimitate**, victima se găsește într-o situație nelegitimă, datorată neregularității acesteia. Este cazul, spre exemplu, al situației ocupanților neregulamentari ai domeniului public, care vor putea fi expulzați și nu vor fi despăgubiți pentru acest lucru, chiar dacă actul de expulzare este nelegal din anumite puncte de vedere.

Dacă în dreptul civil cauzele străine înlătură răspunderea doar în ipoteza în care acestea au valoare de forță majoră, fiind capabile astfel să mineze legătura de cauzalitate, răspunderea administrativă poate fi înlăturată și atunci când legătura de cauzalitate persistă [17, p. 27].

Concluzionând cele spuse pînă acum, considerăm, alături de alți doctrinari, că autonomia răspunderii administrației constă în faptul că are **reguli speciale referitoare la chestiuni esențiale** și care prezintă un **înalt grad de originalitate**, reguli ce **converg** spre constituirea unei noi instituții juridice.

Recenzent:

Victor GUȚULEAC,
doctor în drept,
profesor universitar, ULIM

Referințe bibliografice

1. Costachi Gh. *Cîteva considerații privind aplicabilitatea dreptului comunitar în statele membre ale Uniunii Europene*. În: *Legea și viața*, 2009, nr. 4, p. 14-17.
2. Creangă I. *Curs de drept administrativ*. Vol. I, Chișinău: Epigraf, 2004, 336 p.
3. Deleanu I. *Observații privind procedura de rezolvare a diferendelor juridice în legătură cu atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii*. În: *Dreptul*, 2008, nr. 3, p. 42-54.
4. Deliu Tudor. *Administrația publică locală*. Chișinău, AAP, 1998.
5. Drăganu T. *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit legii nr. 1/1967*. Cluj: Dacia, 1970, 280 p.
6. Ordonanța 68/2003 privind serviciile sociale.
7. Orlov M. *Curs de contencios administrativ*. Chișinău: Elena-V.I. SRL, 2009, 158 p.
8. Orlov M. *Drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2001, 216 p.
9. Oroveanu M.T. *Introducere în știința administrației*. București: Editura All Beck, 1994.
10. Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: University Press, 1990.
11. Peters B. Guy. *Politics of Bureaucracy*. SUA: Routledge, 2001.
12. Platon M. *Administrația publică* (curs univ.) Red. gen.: Vasile Trofăilă. Chișinău: Universul, 2007, 928 p.
13. Platon M. *Serviciul public în Republica Moldova*. Chișinău, 1997.
14. Platon Mihail. *Introduce-re în știința administrației publice*. Chișinău: AAP, 1999.
15. Popa E. *Autonomia locală în România*. București: Ed. ALL Beck, 1999.
16. Popa E. *Principiile autonomiei locale și al descentralizării pe servicii în administrația publică din România*. Băile Herculane: Fundația Decebal, 1995.
17. Popa V. *Autoritățile publice ale Republicii Moldova*. Compendiu privind structura, organizarea și funcționarea lor. Chișinău: Tish, 2004, 256 p.
18. Popa V. *Consiliul local în acțiune*. Chișinău, 1999.
19. Popa V., Munteanu I., Mocanu V. *De la centralism spre descentralizare*. Chișinău, 1998.
20. Popa Victor. *Dreptul public*. Chișinău, AAP, 1998.
21. Popescu Corneliu-Liviu. *Autonomia locală și integrarea europeană*. București: Ed. ALL Beck, 1999.
22. Popescu Teodor. *Evoluția reformei administrației publice locale: realizări și perspective*. Chișinău, AAP, 2001.
23. Postolache M. *Serviciul public*. Chișinău: Tehnica-Info, 2005, 118 p.
24. Potîngă Al., Vlădoiu A. *Unele aspecte referitoare la politica economică și cea externă a Uniunii Europene*. În: *Legea și viața*, 2009, nr. 3, p. 8-13.
25. Prisăcaru V. I. *Funcționarii publici*. București: ALL Beck, 2004, 496 p.
26. Puie O. *Contenciosul administrativ*. Vol. I. București: Univesul Juridic, 2009, 542 p.
27. Redfield R. *The little community: Wiewpoints for the Study of a Human Whole*, University of Chicago, Chicago Press, 1956, revăzută și adăugită. București: Lumina Lex, 2007, 495 p.