

Considerații introductive

Realitatea juridică actuală indică o tendință crescută a administrației române în adoptarea de acte administrative normative prin care se dorește reglementarea unor domenii variate atât de interes local, cât și național, precum cele ale organizării unor instituții, stabilirii unor taxe locale, competențe fiscale sau proceduri administrative interne, cu consecința limitării unor drepturi sau protejării altora.

Această tendință este determinată, pe de o parte, de procesul lent și anevoios de adoptare a legilor de către Parlament, iar pe de altă parte, de tendința administrației de a lămuri, explica și interpreta lacunele, necorelările sau redactarea neclară și defectuoasă a legii sau de „a adapta” legile în interesul propriu.

Expansiunea administrației publice este justificată și de creșterea și diversitatea serviciilor publice. Statul român este unul social și este obligat să intervină pentru satisfacerea nevoilor individuale sau colective ale persoanelor în sensul protejării acestora de riscurile sociale privind boala, sărăcia, șomajul sau pentru protecția minorilor ori a persoanelor defavorizate.

Din perspectiva statului de drept, administrația nu poate acționa decât pentru executarea legii sau prin adoptarea de acte de legiferare secundare, respectiv numai în baza unei abilități legislative exprese și nu poate acționa contra legii.

Statul de drept presupune ca actul administrativ normativ să fie conform legii și, în consecință, actul administrativ normativ nu poate fi adoptat decât în temeiul unei dispoziții legale. Fiind subsecvent legii, acesta nu poate interveni decât dacă organizează aplicarea unei legi. Spre deosebire de actul administrativ normativ, cel individual execută în concret legea, este subsecvent în egală măsură acesteia, dar și actului administrativ normativ, în situația în care acesta din urmă îl autorizează.

Pe de altă parte, actul administrativ normativ nu poate să adauge norme juridice contrare legii, orice act administrativ care reglementează primar, și nu subsidiar legii, trebuind înlăturat din ordinea juridică.

Autoritățile publice pot doar interpreta legea în organizarea și executarea căreia adoptă actele administrative normative, însă această interpretare nu este nici autentică și nici obligatorie pentru instanțe, care controlează jurisdicțional aceste acte.

Privit ca un izvor de drept, actul administrativ normativ este singurul care poate fi cenzurat de către instanțe ordinare, ceea ce îi conferă un loc aparte în ordinea constituțională.

În activitatea de practician al dreptului am constatat că natura și efectele juridice ale actului administrativ normativ nu sunt suficient de bine înțelese (fiind confundat în dese rânduri cu actul administrativ individual), situație ce a avut drept consecință soluții contradictorii. Pe de altă parte, lipsa unui cod administrativ a fost compensată de o practică jurisprudențială bogată, care a cristalizat anumite direcții în privința controlului judiciar al unor astfel de acte.

Cercetarea științifică își propune să trateze tema cât mai cuprinzător prin realizarea de comentarii, explicații și aplicații teoretice și practice privind actul administrativ normativ, astfel încât lucrarea să constituie un instrument util pentru specialiștii în domeniul dreptului administrativ.

Secțiunea 1. Statul de drept și mecanismele de realizare ale acestuia: principiul ierarhiei normative

Statul, ca, de altfel, și statul de drept, sunt două ficțiuni juridice, care urmăresc însă scopuri diferite. Dacă în cazul primului putem afirma că este expresia juridică a unei națiuni, voința unei comunități distincte ca limbă, teritoriu, cultură, obiceiuri, în cazul statului de drept, prioritară este protecția drepturilor și libertăților persoanelor.

S-a subliniat în literatura de specialitate¹ că, „într-o accepțiune restrânsă, prin stat se înțelege forma organizată a puterii poporului, mai exact mecanismul sau aparatul de stat. Aceasta este o accepțiune strict juridică”.

Statul de drept este mai puțin un stat și mai mult un mecanism de protecție prin intermediul căruia persoanele își exercită drepturile și libertățile și sunt protejate de abuzurile terților, persoane fizice și juridice, deopotrivă, private sau de drept public.

Statul de drept presupune o anumită stare de drept ce construiește un mecanism prin care persoanei îi sunt garantate și respectate drepturile și libertățile subiective în cadrul societății.

În doctrină² s-a arătat că, din perspectivă funcțională, statul de drept presupune ca statul să acționeze prin intermediul normelor juridice, dar să se

¹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept Constituțional și instituții politice*, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, ed. a 15-a, 2016, p. 3.

² D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală*, Ed. Sitech, Craiova, 2006, pp. 173-174.

supună în aceleași timp acestora. În consecință, „dreptul devine nu doar mijloc al acțiunii statale, ci o limită exterioară a acestei acțiuni”. Această viziune pune în centrul noțiunii de stat de drept norma juridică, care trebuie să fie astfel alcătuită încât să limiteze puterea statului. Norma juridică trebuie să aibă o anumită ierarhie și este necesar un control jurisdicțional al respectării acesteia.

Pe de altă parte, profesorul Dan Claudiu Dănișor sublinia că viziunea materială a statului de drept pune accent pe libertate și pe dreptul fundamental al persoanei. Acest aspect „impune statului de drept calitățile necesare garantării libertății individuale prin asigurarea securității juridice a subiecților de drept”. În același sens¹, în teoria de specialitate s-a subliniat că existența statului de drept este condiționată de asigurarea libertăților individuale prin normele juridice edictate în cadrul unui sistem organizat instituțional ierarhizat.

Referitor la calitatea necesară dreptului, s-a subliniat în doctrină² faptul că „dreptul statului de drept trebuie în mod obligatoriu să aibă o anumită consistență normativă din punct de vedere formal, adică să fie public, să fie clar edictat și fără lacune, să nu retroactiveze, într-un cuvânt să fie cert”.

Principiul constituțional al statului de drept este normat în Constituția României la nivelul art. 1 alin. (3), legiuitorul constituant legând de esența statului de drept garantarea drepturilor și libertăților individuale.

În consecință, reținem că³ „statul de drept reglementat de Constituție este un stat liberal, în care libertatea este garantată datorită limitării puterii prin transferul pe orizontală al acesteia în cadrul separației și echilibrului puterilor în stat, către o *ierarhizare controlată a normelor juridice* și unei protecții juridice a libertăților”.

Principiul legalității este unul dintre fundamentele administrației publice. Legea administrației publice locale nr. 215/2001 prevede, în mod expres, în dispozițiile de la art. 2, alături de celelalte principii, și principiul legalității, căruia trebuie să i se subordoneze organizarea și funcționarea tuturor autorităților administrației publice. Respectarea acestui principiu de către administrație presupune supunerea acesteia ierarhiei normelor juridice. În consecință, administrația nu poate acționa arbitrar, ci după anumite reguli expres stabilite prin lege, prin care se reglementează procedurile administrative ce trebuie respectate, urmate, condițiile materiale ale acțiunii administrative și se definesc drepturile subiecților administrați.

¹ Ș. Deaconu, *Instituții politice*, Ed. C.H. Beck, București, ed. a 3-a, 2017, p. 82.

² G. Gîrleșteanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 46.

³ D.C. Dănișor, *Constituția României comentată. Titlul I. Principii Generale*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 35.

Dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție stabilesc că „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”.

Dispoziția constituțională de la art. 1 alin. (5) impune caracterul obligatoriu al legilor. Acestea sunt obligatorii nu numai pentru indivizi, ci și pentru administrația publică, aceasta fiind obligată să vegheze în permanență la aplicarea legii. Pentru organizarea executării legii și pentru aplicarea concretă a acesteia, administrația nu poate acționa decât în temeiul și în limitele legii.

Textul constituțional cuprinde și o reglementare relativ indirectă a principiului ierarhiei actelor normative, dedusă din utilizarea cuvântului „supremație”, ce face trimitere la raportul dintre Constituție și legi și din succesiunea în care sunt reglementate principiile generale, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale și autoritățile publice, care sunt organizate potrivit principiului separației puterilor în stat.

Ierarhia actelor normative se stabilește în funcție de conținutul normativ, dedus din importanța relațiilor sociale reglementate și în funcție de locul autorității emitente în structura statală.

Plecând de la tipul relațiilor sociale reglementate și nivelul autorității emitente, ierarhia actelor normative determină forța juridică a acestora. Principiul de drept al ierarhiei normative presupune ca actul normativ de nivel inferior să fie emis în limitele și potrivit normelor care îl guvernează, de nivel superior.

Prin urmare, actele normative nu au aceeași forță juridică, acestea formează o piramidă în vârful căreia se află Constituția, care este legea fundamentată și care trebuie respectată de către toate autoritățile publice, organizațiile neguvernamentale, persoanele juridice sau fizice. Constituția este superioară tuturor celorlalte acte normative și le determină pe acestea, fiind actul ce constituie temeiul producerii acestora atât din punct de vedere formal, cât și material.

Apoi, pe locul imediat următor se află legea, în sens de act legislativ care reglementează primar, aceasta fiind emanația autorității legiuitoare, respectiv Parlamentul.

În ceea ce privește actele administrative, cadrul normativ subsecvent Constituției a detaliat reglementarea principiului constituțional al ierarhiei actelor normative. Astfel, art. 4 alin. (3) din Legea nr. 24/2000¹ prevede că actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă.

De asemenea, art. 81 din același act normativ reglementează la nivelul actelor administrației publice locale regula ierarhiei normative, care presupune

¹ Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

că actele acestor autorități sunt subordonate actelor legislative, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și altor acte de nivel superior.

Actele administrative normative se constituie și ele într-o anumită ierarhie, beneficiind de o forță juridică diferită. Astfel, actele administrative ale autorităților superioare trebuie respectate de autoritățile administrației subordonate și, la rândul lor, actele emise de acestea sunt obligatorii pentru autoritățile situate la un nivel inferior.

Aceste acte au forță juridică în funcție de autoritatea publică emitentă, în raport de care sunt și ierarhizate. Prin urmare, o hotărâre a consiliului local sau județean nu poate modifica o hotărâre a guvernului.

Drept consecință a ierarhiei actelor normative, în cazul în care norma juridică administrativă este în contradicție cu o normă superioară, persoana nu trebuie să dovedească o vătămare produsă prin actul administrativ normativ, acesta urmând a fi anulat de instanța de contencios, întrucât administrația a încălcat competența de reglementare, exercitându-și astfel prerogativele legale prin exces de putere.

Modalitatea prin care Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ a reglementat excesul de putere¹ este o reflectare a principiului constituțional al statului de drept, privit atât din perspectivă funcțională, dar și prin viziunea materială care are în plin plan drepturile și libertățile subiective.

Pe de altă parte, din perspectiva subiectului de drept, apreciem că toate actele normative sunt obligatorii. Persoana trebuie să respecte în egală măsură toate actele normative cu care intră în contact juridic, indiferent de forța juridică a acestora în raport de actele și de poziția organului care a adoptat actul.

Pentru aceste motive, s-a subliniat că² „toate normele juridice, indiferent de sursa lor, sunt obligatorii, au față de indivizi aceeași valoare, au forță de drept, toate fiind aduse, când este nevoie, la îndeplinire prin forța coercitivă a statului. Așadar, nu gradul de subordonare a individului față de norme duce la ierarhizarea acestora. Ele toate sunt în aceeași măsură obligatorii, formând blocul legalității”.

Cum în mod corect s-a spus³, „Constituția este superioară celorlalte legi pentru că ea exprimă mult mai direct voința poporului”.

¹ Excesul de putere a fost definit la art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 ca fiind exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice fie prin încălcarea limitelor competenței legale ori prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

² D.C. Dănișor, I. Dogaru, Gh. Dănișor, *Teoria Generală a Dreptului*, Ed. C.H. Beck, București, ed. a 2-a, 2008, p. 146.

³ D.C. Dănișor, *Constituția României...*, op. cit., pp. 98-99.

Modalitatea de adoptare a fiecărui act normativ în parte descrie același principiu al ierarhiei actelor normative. Astfel, Constituția se adoptă sau se modifică prin voința poporului, reprezentând voința imediată a acestuia. Legea este actul normativ adoptat de către delegații poporului prin reprezentare, fiind astfel un act de voință mediată. În fine, actul administrativ normativ este expresia voinței acelor persoane numite sau alese care au o delegare din partea poporului, prin intermediul reprezentanților aleși ai acestuia.

Principiul ierarhiei normative impune ca actele administrative normative să respecte anumite cerințe impuse de norma legală superioară. În primul rând, este necesar ca acestea să îndeplinească anumite criterii formale în ceea ce privește competența autorității publice emitente sau procedura legală care autorizează adoptarea sa. Aceste condiții fiind îndeplinite, actul poate fi considerat ca valid și își produce efectele obligatorii.

Pe de altă parte, actele administrative normative trebuie să fie conforme, în ceea ce privește conținutul lor, cu norma juridică superioară. Acest raport de conformare nu trebuie să privească doar dispoziția legală în temeiul căreia actul a fost adoptat, ci întregul sistem legislativ, privit în ansamblu, inclusiv legea supremă, Constituția. Prin urmare, chiar dacă actul din punct de vedere formal este valid, conținutul său material trebuie să fie edictat astfel încât să producă efecte juridice care nu încalcă ordinea de drept.

Validitatea și conformitatea normelor administrative cu norma legală superioară trebuie privită în dublu sens. În ordinea juridică nu pot exista acte administrative legale ca formă, dar care să fie contrare Constituției și actelor legislative ca substanță materială, și nici acte administrative informale, oricât de justificate și bine intenționate ar fi reglementările stabilite de administrația publică.

Secțiunea 2. Conceptul de act administrativ normativ

Definit în perioada interbelică¹ drept „un act făcut de un funcționar, din ramura administrativă, relativ la o materie administrativă, care intră în atribuțiunile aceluși funcționar”, în doctrina recentă², actul administrativ, ca specie a actului juridic, a fost prezentat drept „acea formă principală a activității organelor administrației publice care constă într-o manifestare unilaterală și expresă de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații,

¹ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Cartea I, Ed. Tipografiile Romane Unite, București, ed. a 3-a, 1925, p. 344.

² A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. All Beck, București, ed. a 4-a, 2005, p. 25.