

## NECESITATEA ȘI LIMITELE REGLEMENTĂRII CONSTITUȚIONALE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

### THE NECESSITY AND LIMITATIONS OF CONSTITUTIONAL REGULATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Liliana ȚURCAN,**  
**Universitatea de Stat din Moldova,**  
**ORCHID ID: 0000-0002-4070-2731, e-mail: liliana.turcan@usm.md**

**Abstract.** The Constitution of the Republic of Moldova, as well as the constitutions of other democratic states, includes a number of provisions applicable to public administration. In this study are presented the constitutional provisions on administrative authorities and their activity, as well as the arguments justifying the need and importance of constitutional regulation of public administration. The constitutional text cannot include detailed provisions on public administration because it is an area that is constantly changing. Thus, in the Constitution of the Republic of Moldova we find only fundamental rules, basic ideas and principles, but the details related to the organization and functioning of administrative authorities are set out in laws and acts subordinated to laws.

**Key words:** *Constitution, public administration, public interest, regime of public power, government, ministry.*

Constituția este legea fundamentală a unui stat ce reglementează relațiile sociale esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat, având forța juridică supremă în cadrul sistemului actelor normative. Potrivit art.7 din Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 [1], „nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică”.

Legea constituțională se remarcă prin importanță și prin note fundamentale, fixând regulile de bază de organizare și funcționare a ordinii într-un stat. Fiind ea însăși drept pozitiv, Constituția unui stat stă la baza acestuia, în sensul că în constituție este concretizată valoarea absolută – dreptatea – și își găsește consacrară majoritatea principiilor fundamentale politico-juridice [2, p.190].

În literatura de specialitate Constituția este recunoscută în unanimitate principalul izvor pentru toate ramurile sistemului de drept, deci și pentru dreptul administrativ. Din moment ce este izvor de drept administrativ, aceasta

înseamnă că legea fundamentală cuprinde dispoziții ce reglementează relații sociale din sfera administrației publice [3, p.66].

Se subliniază că Constituția reprezintă cel mai important izvor de drept, în general, și de drept administrativ, în particular, deoarece „fiecare sistem de guvernare trebuie să ia decizii obligatorii pentru întreaga societate, să adopte măsuri pentru asigurarea siguranței publice și a fiecărui cetățean, care trebuie să reflecte interesele generale și aspirațiile unei anumite populații, exprimate la nivel constituțional” [4, p.1; 5, p.55].

Într-o altă opinie de referință, Constituția este percepută drept sursa directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de „administrație publică” [6, p.132].

În viziunea unui alt autor, izvoarele constituționale sunt acele norme statornicite de legea fundamentală care se impun imediat – direct sau indirect – însuși legiuitorului, administrației, precum și celor administrați, și, care, reglementează competențele exercitate în ordinea administrativă [7, p.115].

Se mai subliniază în literatura de specialitate, că Constituția este cel mai important izvor de drept administrativ, pentru următoarele considerente:

- a) Consacră principiile care guvernează statul;
- b) Reglementează principiile și instituțiile fundamentale privind administrația publică în mod expres;
- c) Prevede izvoarele propriu-zise ale dreptului administrativ, menționându-le sau trimițând la actul normativ care urmează să le prevadă [5, p.57].

În linii generale, administrația publică semnifică o activitate desfășurată în regim de putere publică, de organizare a aplicării legii și de aplicare nemijlocită a legii, care se realizează de un grup de autorități publice în vederea satisfacerii interesului public.

*Reglementarea constituțională a administrației publice este absolut necesară* din mai multe considerente. Pentru început, subliniem că administrația publică urmărește satisfacerea *interesului public* fie la nivel central, fie la nivel local, având implicații în toate sferele vieții sociale: economie, educație, sănătate, protecția mediului, politica externă, securitate, apărare națională etc. Codul administrativ al Republicii Moldova din 19.07.2018 [8] stabilește expres în art.18 că „interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții”.

De altfel, rolul administrației publice este de a organiza servicii publice, menite să asigure satisfacerea unor necesități și cerințe esențiale, comune întregii colectivități, cărora trebuie să le asigure funcționarea continuă și regulată. Importanța majoră a administrației publice în funcționarea și dezvoltarea

unui stat democratic impune fixarea în legea fundamentală a unor reguli stabile și clare aplicabile domeniului dat.

La fel, trebuie să menționăm că administrația publică se desfășoară în *regim de putere publică*, ceea ce presupune emiterea unor acte de autoritate, aplicate în caz de nevoie prin forța de constrângere a statului. Codul administrativ al Republicii Moldova [8] definește regimul de putere publică în art.8, drept „ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”.

Existența acestui regim de putere publică nu trebuie înțeleasă în sensul că particularul nu are nici o cale de a se plânde de măsurile dispuse de administrație, atunci când acestea au caracter abuziv și încalcă drepturi fundamentale și interese legitime ale cetățeanului. Oricărui cetățean trebuie să i se asigure posibilitatea de a contesta, prin intermediul contenciosului administrativ, ilegalitățile comise împotriva sa de autoritățile publice. În această ordine de idei, este foarte important ca în Legea fundamentală să fie reflectate mecanismele de protecție a cetățeanului împotriva unor eventuale abuzuri din partea administrației.

În plus, trebuie să ținem cont și de faptul că *administrația publică este subordonată factorilor de decizie politică*. Pentru a fi evitate careva influențe negative, eventual antidemocratice, din partea partidelor politice care ajung la guvernare, este necesar ca Constituția, ca act juridic fundamental, care se bucură de caracter stabil și rigid, datorită procedurii anevoioase de modificare, să determine reguli de bază, repere, principii fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice.

Administrația publică este o *activitate de aducere la îndeplinire a legii*, activitate ce are implicații semnificative în viața de zi cu zi a cetățenilor. Modul de organizare și funcționare a administrației publice influențează viața socială, are un impact enorm asupra căilor de dezvoltare a statului. Iată de ce este foarte important ca Constituția să cuprindă idei/principii fundamentale care să stea la baza administrației publice, și care să nu permită persoanelor politice să influențeze negativ dezvoltarea armonioasă și democratică a statului.

Cu certitudine, toate aceste argumente ce pot fi invocate în favoarea necesității reglementării constituționale a administrației publice au fost luate în considerare de către legislatorul constituant la aprobarea Constituției Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În plus, au fost examinate și constituțiile altor state, marea majoritate a cărora conțin dispoziții referitoare la administrația publică. Cu titlu de exemplu, aducem aici: Constituția României din 21.11.1991 – cuprinde Capitolul V „AP” în Titlul III „Autoritățile publice”; Constituția Franței din 4.10.1958 – Titlul XII „Colectivitățile teritoriale”; Constituția

Germaniei din 12.05.1949 – Capitolul VIII „Aplicarea legilor federale și administrația federală”...

Referitor la tehnica de redactare, menționăm că Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 cuprinde în titlul III „Autoritățile publice” Capitolul VIII intitulat „Administrația publică”. Acest capitol conține prevederi referitoare la *administrația publică centrală de specialitate* (formată din ministere și alte autorități administrative, potrivit art.107) și *administrația publică locală* (formată din autoritățile satești și orășânești, potrivit art.112, și consiliile raionale, potrivit art.113).

La prima vedere s-ar părea că în cadrul acestui capitol ar trebui să fie incluse toate autoritățile administrației publice. Însă Capitolul VIII trebuie analizat în coroborare cu alte capitole din Constituție, în special cu Capitolul VI „Guvernul”, și nemijlocit articolul 96 alin. (1), care stabilește: „Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și *exercită conducerea generală a administrației publice*”. Așadar, din această prevedere constituțională expresă rezultă că Guvernul, la fel, este o autoritate a administrației publice.

La fel, trebuie luat în considerație faptul că Președintele Republicii Moldova, al cărui statut juridic este reglementat în Capitolul V din Constituție, are atribuții de natură executiv-administrativă, ce țin de politica externă (art.86), apărarea țării (art.87), alte atribuții, ca de exemplu: acordarea gradelor militare supreme; acordarea rangurilor diplomatice, conferirea gradelor superioare de clasificare lucrătorilor din procuratură, judecătoria și altor categorii de funcționari, în condițiile legii; suspendarea actelor Guvernului, ce contravin legislației, pînă la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale ș.a. (prevăzute în art.88).

Constituția Republicii Moldova cuprinde și alte dispoziții fundamentale importante aplicabile sferei administrației publice. În acest sens, pot fi reținute:

- dispozițiile cuprinse în Titlul I „Principii fundamentale”;
- unele dispoziții din Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale” (de exemplu: dreptul la informație (art.34), dreptul de vot și dreptul de a fi ales (art.38), dreptul la administrare (art.39), dreptul de petiționare (art.52), dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (art.53) ș.a. În acest context, în doctrină se remarcă faptul că „stabilind drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor, normele constituționale stabilesc, explicit sau implicit, sarcini, drepturi, obligații și limite ale administrației publice din diverse sectoare de activitate. Practic, nu există text consacrat drepturilor și libertăților fundamentale să nu vizeze, direct sau indirect, o autoritate a administrației publice” [9, p.129];

- dispozițiile referitoare la modalitățile de control exercitat asupra administrației publice (de ex.: capitolul VII „Raporturile Parlamentului cu Guvernul” – controlul exercitat de Parlament, art.133 „Curtea de Conturi”, art.135 „atribuțiile Curții Constituționale”);
- dispozițiile cuprinse în Titlul IV „Economia națională și finanțele publice”. Astfel, obiectivele care trebuie să fie asigurate de stat, potrivit art.126 alin.(2) (reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii; libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție; protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară; stimularea cercetărilor științifice; exploatarea rațională a pământului și a celorlalte resurse naturale, în concordanță cu interesele naționale; refacerea și protecția mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic; sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții; inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine), constituie nu altceva decât sarcini pentru autoritățile administrației publice, în special a Guvernului și a ministerelor responsabile de domeniile date.

Având în vedere cele expuse mai sus, este important să facem următoarele precizări.

Pentru început, subliniem că *nu toate dispozițiile constituționale sunt izvoare ale dreptului administrativ*, ci „doar cele care se referă, spre exemplu, la organizarea și funcționarea celor mai importante autorități ale administrației publice (Președinte, Guvern, administrația ministerială și extraministerială, autorități ale administrației publice locale), cele care privesc drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor a căror realizare revine administrației publice, normele care se referă la raporturile administrației publice cu alte autorități publice, precum și cu cetățenii etc.” [10, pp. 44-45].

O altă precizare care se impune este că aceste norme exemplificate supra au *o dublă natură*: de drept administrativ (deoarece reglementează relații sociale din domeniul administrației publice) și de drept constituțional (deoarece sunt prevăzute de Constituție).

Și cea de-a treia precizare este că în Constituția Republicii Moldova legislatorul s-a referit la cele două sensuri ale administrației publice: *sens organic*, adică ca un sistem de autorități publice (*a se vedea*: art.96 și Capitolul VIII) și *sens material-funcțional*, adică ca activitate (*a se vedea*: art.53 „Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică”; art.94 „Actele Președintelui”; art.102 „Actele Guvernului”). În alte cuvinte, Constituția cuprinde dispoziții

fundamentale care privesc organizarea și funcționarea autorităților administrative, precum și acțiunea administrativă.

Cu referire la *limitele reglementării constituționale a administrației publice*, subliniem că constituțiile actuale ale statelor democratice, inclusiv Constituția Republicii Moldova, nu cuprinde dispoziții detaliate referitoare la domeniul dat. Aceasta se datorează faptului că administrația publică este un fenomen supus permanent modificărilor și transformărilor, fiind dependentă de mediul social în care funcționează.

Așa, de exemplu, lista ministerelor nu poate fi prevăzută în legea fundamentală deoarece este determinată de necesitățile statului, dar și de prioritățile partidelor afl la guvernare. În general, numărul, denumirea și competența ministerelor nu sunt stabilite în mod expres de Constituție. Există însă țări, în care regulile de drept aplicabile înfi de ministere sunt destinate să asigure *stabilitatea*. Spre exemplu, în Irlanda, numărul minim și numărul maxim de ministere sunt fi prin Constituție, iar numărul de ministere – prin lege. Astfel, art.28 alin.(1) din Constituția Irlandei din 1 iulie 1937 stabilește expres că „Guvernul este format din nu mai puțin de șapte și nu mai mult de 15 membri care sunt numiți de Președinte, potrivit prevederilor prezentei Constituții” [11].

Considerăm, că un număr maxim de miniștri (respectiv ministere) ar putea fi stabilit și în Constituția actuală a Republicii Moldova, în vederea evitării creșterii excesive a numărului ministerelor (respectiv a cheltuielilor publice din bugetul de stat) în cazul unor guverne de coaliție.

Constituția Republicii Moldova cuprinde doar un singur articol referitor la ministere – art.107. Toate detaliile ce țin de modul de organizare și funcționare a ministerelor și a altor autorități administrative sunt reglementate de Legea privind administrația publică centrală de specialitate [12], dar și de regulamentele autorităților respective, aprobate prin hotărâre de Guvern [13].

În ceea ce privește activitatea administrativă, sau administrația publică în sens material-funcțional, aceasta la fel este reglementată limitat în Constituție, aspecte ce țin de modul de adoptare/emitere, cerințe față de formă și conținut, modul de atacare a actelor administrative ș.a. găsindu-și refl în legi, ca de exemplu: Legea cu privire la actele normative [14], Codul administrativ [8] ș.a.

Așadar, observăm că Constituția Republicii Moldova cuprinde un cerc de reglementări aplicabile administrației publice menite să asigure o anumită stabilitate a acesteia. Textul constituțional nu poate cuprinde dispoziții detaliate referitoare la administrația publică, deoarece este un domeniu supus modificărilor și transformărilor permanente. Astfel, în Constituția Republicii Moldova găsim doar reguli fundamentale, idei și principii de bază, însă detaliile ce țin de organizarea și funcționarea autorităților administrative sunt stabilite în legi și acte subordonate legilor.

## ● Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.78/140 din 29.03.2016.
2. POPA, N. *Teoria generală a dreptului*, Ediția 6, Editura C.H.Beck, București, 2020.
3. COMAN-KUND, F., COMAN-KUND L. *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice*. Universul juridic, București, 2013.
4. IONESCU, C. *Regimuri politice contemporane*. Editura All Beck, București, 2004.
5. VEDINAȘ, V. *Drept administrativ*, Editura Universul Juridic, București, 2022.
6. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, Vol.I, Ediția a IV-a, Editura All Beck, București, 2005.
7. DVORACEK, M. *Drept administrativ. Noțiuni introductive*, Editura Fundației „Chemarea”, Iași, 2002.
8. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr.116 din 19.07.2018, intrat în vigoare la 01.04.2019 // Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 309-320 din 17.08.2018.
9. IORGOVAN, A. *Tratat de drept administrativ*, Vol.1, Ediția a III-a, Editura All Beck, 2001.
10. APOSTOL TOFAN, D. *Drept administrativ*, Volumul 1, Ediția 5, Editura C.H.Beck, București, 2020.
11. Constituția Irlandei din 1 iulie 1937 [citat 15.08.2024]. Disponibil: <https://codex.just.ro/Tari/Download/IE>
12. Legea Republicii Moldova privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04-05-2012 // Publicat : 03-08-2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 art. 537.
13. *A se vedea, spre exemplu:* Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, nr.698 din 30.08.2017 // Publicat: 15-09-2017 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 335-339 art. 824.
14. Legea Republicii Moldova cu privire la actele normative, nr. 100 din 22-12-2017 // Publicat: 12-01-2018 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 7-17 art. 34.