

Cătălin-Silviu SĂRARU

TRATAT DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Cătălin-Silviu SĂRARU

TRATAT DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

Universul Juridic

București

-2022-

Capitolul I

STATUL ȘI SEPARAȚIA PUTERILOR ÎN STAT

Secțiunea 1

Conceptul de „stat”

Statul este un concept complex care poate fi abordat din perspectivă juridică, politică și social-economică¹⁸.

S1. Abordarea statului din perspectivă juridică. Din perspectivă juridică, **statul** este o persoană juridică¹⁹ de drept public, cu capacitate juridică deplină și un patrimoniu propriu, urmărind satisfacerea nevoilor generale ale societății. Statul ne apare astfel ca „o formă a creațiunii dreptului”²⁰ sau ca „personificarea juridică a națiunii”²¹.

Statul și dreptul sunt strâns legate. Statul creează dreptul și dreptul delimitează configurația și acțiunile statului. Statul, prin intermediul organelor politice reprezentative, elaborează normele juridice și devine garantul respectării acestora prin aplicarea constrângerii în cazul neaplicării lor de bună-voie. Astfel, în accepțiunea lui Kelsen „Statul ale cărui elemente esențiale sunt poporul, teritoriul și puterea, se definește ca o ordine juridică relativ centralizată, limitată în domeniul său de validitate spațial și temporal, supus direct dreptului internațional și eficace în ansamblu și în general”²².

S2. Abordarea statului din perspectivă politică. Din perspectivă politică, **statul** este organizat și funcționează în conformitate cu viziunea conducătorilor despre *binele comun* impusă în urma cuceririi puterii prin mijloace democratice (alegeri libere) sau dictatoriale (în statele totalitare). Astfel, statul este un instrument politic prin intermediul căruia, așa cum afirma Aristotel, conducătorii rezolvă problemele cetății și găsesc mijloacele de a îmbunătăți viața comunității civice²³. Politica este, în viziunea lui Aristotel, o artă care are ca scop binele cetății²⁴. În zilele noastre, statul modern, în optica lui J. Dabin, se va abține să se amestece în economie sau

¹⁸ A se vedea I. Alexandru, *Introducere în teoria administrației publice*, Ed. Sylvi, București, 1997, pp. 21 și urm.

¹⁹ Necesitatea personalității juridice a Statului este explicată elocvent în doctrina românească interbelică de M. Văraru: „Dacă Statul nu ar avea personalitate nu ar putea fi tras la răspundere pentru obligațiile luate în baza unui contract internațional. Teoria personalității Statului explică foarte bine continuitatea Statului. Datoriile unui guvern sunt obligatorii pentru un alt guvern, căci guvernul căzut nu s-a angajat pe el, ci Statul, persoană morală”, în M. Văraru, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Librăriei Socec & Co., București, 1928, p. 69.

²⁰ F.C. von Savigny, *System des heutigen römischen Rechts*, vol. VIII, Berlin, 1849, p. 25.

²¹ A. Esmein, *Droit constitutionnel*, V^e edit., 1906, p. 211.

²² H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Ed. L.G.D.J., Paris, 1999, p. 285.

²³ A se vedea Aristotel, *Politica*, Ed. Paideia, București, 2001, p. 213. Cu privire la organizarea statului grec și roman în Antichitate a se vedea J. Imbert, *Le droit antique et ses prolongements modernes*, Ed. Presses Universitaires de France, 2^e édition, Paris, 1966, pp. 19-124.

²⁴ Aristotel, *op. cit.*, 2001, p. 213.

cultură, în afacerile indivizilor sau grupurilor; dar el va avea o politică economică, o politică culturală, o politică a moralității și a sănătății ce comportă în același timp un diagnostic dat de exigențele binelui public în diferite domenii, un plan sau un program propriu de realizare²⁵. Binele comun – spunea Nicolae Titulescu – ne arată că sub abstracțiunea legilor se mișcă oameni și că a-i sacrifica unui exces de logică înseamnă a zice: „omul e făcut pentru lege, iar nu legea pentru om”, ceea ce este o absurditate²⁶.

S3. Abordarea statului din perspectivă social-economică. Din perspectivă social-economică, statul apare ca un instrument de creare a echilibrului între interesele individuale și interesele generale ale societății, având ca scop reducerea disparităților sociale și creșterea gradului de satisfacție în prestarea serviciilor publice.

La începutul secolului XX, sub influența industrializării, a urbanizării și a mișcărilor sindicale, rolul statului se va deplasa de la funcția autoritară, represivă, la aceea de actor social, de furnizor de servicii. În Franța apare *École du service publique* (Școala Serviciului Public) reprezentată de Léon Duguit²⁷, Gaston Jèze²⁸, Roger Bonnard²⁹, care concepeau statul ca ansamblul serviciilor publice. În Germania, Forsthoff vorbește pentru prima dată în 1938 de extinderea rolului statului de la funcția autoritară, exclusivă inițial, la cea de furnizor de servicii publice în care se pune accent pe responsabilitatea socială a statului³⁰. Astfel, sub imperativul „clauzei bunăstării”, administrația va înființa utilități publice municipale, corporații de transport public și va asigura servicii sociale și culturale.

Astăzi statul are numeroase implicații în mediul socio-economic. Astfel, statul creează cadrul de reglementare al activității economice, organizează instituții de supraveghere a piețelor financiare, colaborează cu operatorii economici în vederea prestării serviciilor publice, acționează ca operator economic în cadrul întreprinderilor³¹ etc.

Conceptul de stat poate fi definit, în funcție de contextul în care este utilizat, fie într-o accepțiune largă, fie într-o accepțiune restrânsă.

S4. Conceptul de stat în accepțiune largă. În accepțiune largă „statul” reprezintă entitatea politică constituită dintr-un teritoriu delimitat de frontiere, dintr-o populație și dintr-o putere instituționalizată. În această accepțiune „statul” este sinonim cu „țara”, incluzând civilizația, resursele, oamenii, teritoriul, frontierele, autoritățile etc. Această accepțiune este reflectată în formulările de genul: „statele lumii”, „state

²⁵ J. Dabin, *Théorie générale du droit*, Bruxelles, 1953, p. 165.

²⁶ N. Titulescu, *Observațiuni asupra reorganizării facultăților de drept*, 1904, pp. 25-26.

²⁷ A se vedea L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 3^e éd. 1927.

²⁸ A se vedea G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif* (3 volumes): *La notion de service public*, vol. 2, Ed. Dalloz, Paris, 2004.

²⁹ A se vedea R. Bonnard, *Précis de droit administratif*, 4 édition, Ed. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1943.

³⁰ E. Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, 1938, apud E. Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, München, 1971, p. 75.

³¹ A se vedea J.-P. Colson, *Droit public économique*, 3^e édition, Ed. L.G.D.J., Paris, 2001; G. Vlachos, *Droit public économique français et européen*, 2^e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2001.

cu niveluri de dezvoltare diferite”, fiind ilustrată și de art. 10 din Constituția revizuită³² care prevede că „România întreține și dezvoltă relații pașnice cu toate statele (...)”.

În această accepțiune statul are următoarele elemente³³:

– **elementul personal** – este reprezentat de populație, națiune. Națiunea reprezintă o unitate socială care se întemeiază pe o serie de legături naturale: conștiința națională ca element psihologic și limba, ca exteriorizare a sa. Într-un stat democratic puterea aparține poporului care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum.

– **teritoriul** – este acea porțiune de pământ și ape, delimitat prin hotarele naturale sau convenționale, pe care locuiește în mod permanent o colectivitate și asupra căruia se exercită puterea de stat. Se caracterizează prin două elemente:

a) independența, care asigură suveranitatea puterii statului în raport cu populația și cu alte state. Teritoriul național este inalienabil.

b) egalitatea teritoriului, care asigură aplicarea și respectarea pe întreg teritoriul național a normelor juridice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, fără discriminări de ordin etnic, religios, politic, de avere etc.

– **elementul formal-instituțional** – instituțiile publice prin intermediul cărora se exercită puterea publică (suveranitatea statului). Exercițarea suveranității se face cu respectarea normelor juridice ale dreptului intern și internațional (de exemplu, cu respectarea Declarației Universale a Drepturilor Omului adoptată la 16 decembrie 1948 de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite).

S5. Conceptul de stat în accepțiune restrânsă. În accepțiune restrânsă prin „stat” se înțelege ansamblul instituțiilor publice care guvernează societatea și care alcătuiesc mecanismul sau aparatul statal (elementul formal-instituțional). În această accepțiune este utilizată noțiunea de stat în art. 47 alin. (1) din Constituția revizuită: „Statul este obligat să ia măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent”.

S6. Necesitatea statului. Teoria statului natural. Statul a luat naștere ca o necesitate în viața comunității omenești. Acest lucru este subliniat de **teoria statului natural**, superb redată la noi de Eminescu în scrierile sale politice.

Eminescu privește statul ca pe o personalitate proprie, care se dezvoltă la fel ca un organism uman, având un corp și un suflet. *Corpul statului este țara, pământul; sufletul e poporul, conștiința sa organică e statul în sensul strict al cuvântului, abstras de la țară și popor – statul ca atare*³⁴. În viziunea lui Eminescu **statul natural** are două funcții importante:

1. În această societate în permanentă mișcare în care au loc adevărate *lupte* pentru existență și supremație între indivizi, clase, partide (*bellum omnium contra omnes*), rolul statului este de a armoniza aceste interese, statul fiind *regulatorul*

³² M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

³³ A se vedea I. Corbeanu, M. Corbeanu, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Lumina Lex, București, 2008, pp. 48-55.

³⁴ M. Eminescu, *Personalitatea statului și organismele sale*, manuscris 2257104r-208r, Opere XV, Ed. Academiei Române, București, 1993, pp. 1151-1159.

acestei lupte, elementul stabilizator; (...) interesele individuale sunt armonizabile. Iată dar ideea statului: ideea armoniei intereselor³⁵;

2. funcția morală, de echitate a statului, care are obligația de a împiedica îmbogățirea fără just temei – *De aceea [statul] va fi, prin o aspră organizare, contra semidoctismului, contra spoielii, contra tendinței egoistice a acestor clase de a câștiga mult prin muncă puțină, de a nu se întreba în socoteala cui trăiesc*³⁶.

Promovând teoria statului natural, Eminescu va continua critica dură începută de Titu Maiorescu la adresa formelor fără fond introduse în societatea românească³⁷. Eminescu va utiliza însă paradigma în alt *regim funcțional* – cel economico-administrativ. El înțelegea evoluția unui popor ca fiind rezultatul firesc al unei creșteri economice interioare. Preluarea automată a unor instituții moderne din Occident nu ar fi putut însemna un progres, ci din contră, mai mult o sărăcire spirituală a unui popor permanent ignorat de guvernanți. Eminescu considera dezvoltarea un proces istoric, natural, în care *orice moment al creșterii e o conservare a celor câștigate în trecut și o adăogire a elementelor cucerite din nou, astfel, adevăratul progres nu se poate opera decât conservând pe de o parte, adăogând pe de alta: o vie legătură între prezent și viitor, nu însă o serie de sărituri fără orânduială*³⁸. În concepția lui Eminescu necesitatea funcției (**fondul**) este cea care determină înființarea organului (**forma**). Cu alte cuvinte, dezvoltarea liberă a poporului va impune de la sine construirea acelor instituții de care el are nevoie în acel moment pentru a progresa. Un punct de vedere distinct îl exprimă Lovinescu, care va încerca să justifice prin *teoria sincronismului* că împrumutarea formelor creează premisele consolidării fondului, totul fiind văzut din prisma adaptării fondului românesc la ritmul culturii europene moderne, al *trăirii în același spațiu sufletesc*. De asemenea, Cioran, exprimându-și regretul că *democrația românească n-a creat nici măcar conștiința de cetățean*, arată că *existența noastră nu poate primi un sens decât de la un salt, de la un salt definitiv și esențial*³⁹.

Teoria formelor fără fond și teoria sincronismului dau naștere în continuare la vii dezbateri privind căile de modernizare a României în contextul noilor provocări legate de racordarea la sistemul de valori al Uniunii Europene⁴⁰.

³⁵ M. Eminescu, *Influența austriacă asupra românilor din Principate*, Opere IX. Publicistică (1870-1877), Ed. Academiei, București, 1980, pp. 163-173.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Despre perspectiva juridică a teoriei formelor fără fond în scrierile lui Eminescu, a se vedea M. Duțu, *Concepția eminesciană despre drept și lege*, în *Revista română de drept* nr. 6/1989, pp. 19-21.

³⁸ M. Eminescu, *Studii asupra situației*, publicat pentru prima dată în *Timpul* din 17, 19, 21, 22, 24 februarie 1880; Opere XI. Publicistică, Ed. Academiei, București, pp. 17-30.

³⁹ A se vedea E. Cioran, *Schimbară la față a României*, Ed. Humanitas, București, 2006, pp. 44 și 46.

⁴⁰ Despre cultura juridică românească și racordarea ei la valorile Uniunii Europene a se vedea M. Guțan, *Forme pe un alt fond: transplantul juridic comunitar și cultura juridică românească*, în *Pandectele Române* nr. 5/2008, pp. 17-39.