

UNELE CONCRETIZĂRI DOCTRINARE PRIVIND NATURA JURIDICĂ A SERVICIULUI PUBLIC

SOME DOCTRINAL PRECISIONS ON THE LEGAL NATURE OF PUBLIC SERVICE

CZU: 35.08

Anatolie BANTUȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the specialized literature of some European countries, including the Republic of Moldova, there was a confusion related to the notion of public service that evokes both an activity to provide public services and a public function. These notions, although tangent, can not be confused, and an accuracy in expressions and definitions is required. In this sense, I have delineated the public service-prestation (activity) from the public service -function, demonstrating what they have or do not in common.

Keywords: public service, public authority, public office, civil servant, legal relations between civil servants and public authorities (service reports), public administration bodies, public administration staff, common and specific rights and obligations.

REZUMAT

În literatura de specialitate, în unele țări europene, inclusiv în Republica Moldova, din punct de vedere lingvistic, s-a produs o confuzie în ceea ce privește noțiunea de serviciu public care evocă atât o activitate de prestare a unor servicii publice cât și a unei funcții publice. Aceste noțiuni, deși au o tangentă între ele, nu pot fi confundate și este necesară o acuratețe în expresii și definiții. În acest sens, am efectuat o delimitare a serviciului public-prestație (activitate) de serviciul public – funcție, demonstrând ceea ce au comun și diferit.

Cuvinte-cheie: serviciu public, autoritate publică, funcție publică, funcționar public, raporturi juridice dintre funcționarii publici și autoritățile publice (raporturi de serviciu), organele administrației publice, personalul administrației publice, drepturi și obligații comune și specifice.

Serviciile publice, ca o activitate de interes general, sunt văzute ca o misiune de utilitate publică în vederea satisfacerii unor interese generale, specifice care trebuie oferite în mod constant. În acest context, serviciul public, fiind o instituție socială deosebită, stabilește și reglementează relațiile organelor administrației publice cu funcționarii săi care îndeplinesc funcții administra-

tive sau de altă natură din însărcinarea și în numele statului.

Evolutiv, serviciul public, ca și funcția publică, izvorăște din negura antichității, a apărut odată cu statul, necesitățile acestuia de a satisface unele interese generale și s-a dezvoltat odată cu evoluția acestuia. Evident, la origine, serviciul public purta diferite denumiri, în funcție de tradițiile statu-

lui care l-a creat, iar denumirea de funcție publică a fost dobândită în urma Revoluției franceze. Oricum, pe continentul european, și astăzi această noțiune este întâlnită sub diferite denumiri: Franța - funcție publică, Marea Britanie - serviciu civil, Italia - impiegato civile etc. [2]

În literatura de specialitate, în unele țări europene, inclusiv în Republica Moldova, din punct de vedere lingvistic, s-a produs o confuzie în ceea ce privește noțiunea de serviciu public care evocă atât o activitate de prestare a unor servicii publice cât și a unei funcții publice. Aceste noțiuni, deși au o tangență între ele, nu pot fi confundate.

Termenul de **serviciu public** se bucură de un statut privilegiat în domeniul administrației publice, atât la nivel central cât și la cel local. Acest statut privilegiat a fost acreditat serviciului public datorită faptului că el reprezintă o activitate cu un pronunțat accent social, prin intermediul căruia se realizează interesele generale și locale ale colectivităților. Mai mult timp serviciul public a fost considerat piatra unghiulară a dreptului administrativ. Noțiunea și definiția legală ale serviciului public sunt atât de vechi ca și ale dreptului administrativ, apărute, pentru prima dată, în doctrina juridică franceză, odată cu prima ediție a Tratatului de drept administrativ, apărut sub redacția faimosului profesor Maurice Haurion (1892). Termenul „serviciu public” a putut fi întâlnit sub diverse alte aspecte, cum ar fi, de exemplu, cu sensul de „interes public”, „utilitate publică”, „interes general”. Aceste semnificații, oarecum diferențiate semantic, sunt totuși destul de afiliate conceptual de o „autoritate administrativă”, care, prin exercitarea legilor de interes general, poate asigura securitatea națională, ordinea publică sau, putând satisface toate celelalte necesități trebuincioase societății [3] și majoritatea activităților administrative, au căpătat denumirea de *servicii publice*.

În literatura de specialitate serviciul public

este definit din mai multe puncte de vedere. O categorie de definiții scoate în evidență că serviciul public, în primul rând, este o activitate: „activități ale autorităților publice în vederea satisfacerii unui interes general” [4], orice activitate creată pentru satisfacerea unor interese colective care se realizează după procedura specială a dreptului public, la nevoie cu concursul forței publice”. [5]

Altă categorie de definiții accentuează caracterul formal al serviciului public. Astfel, prof. Paul Negulescu înțelege prin serviciu public un organism administrativ, creat de stat, „... cu o competență și puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice creatoare, pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general, căreia inițiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacție incompletă și intermitentă. [6]

În sens organic, serviciul public semnifică un tip de organizare, o structură de administrare, în sfârșit – un ansamblu de agenți și de mijloace materiale, alocate în vederea împlinirii unui interes specific sau a unor scopuri specifice. [7]

Din punctul de vedere al conținutului material, serviciul public prevede o activitate de interes general, asumată de o administrație [8], o misiune de utilitate publică, realizată prin intermediul a două elemente componente: un scop și un mijloc. [9]

Prof. univ. Antonie Iorgovan se raliază definiției lui Jean Rivero: *serviciul public este forma acțiunii administrative prin care o persoană publică își asumă satisfacerea unei nevoi de interes general*. [10]

În opinia lui Leon Duguit, „serviciul public desemnează relația dintre „guvernanți” și cei „guvernați”, în care primii au obligația de a presta servicii celor din urmă. Altfel spus, serviciul public constă în obligația, de natură juridică, a celor care se află la guvernare de a asigura desfășurarea constantă a unor activități anumite”. [11]

În această ordine de idei, vom defini esența serviciului public ca fiind „orice gen de activitate prestată de autoritățile publice, în vederea satisfacerii unor interese generale și specifice, care sunt oferite în mod constant”. [12]

Din aceste considerente vom efectua o delimitare a serviciului public-prestație (activitate) de serviciul public – funcție, demonstrând ceea ce au comun și diferit.

Serviciul public - prestație (activitate).

Este cunoscut faptul că sarcinile fundamentale ale oricărui stat sunt multiple. Într-un sens larg, exceptând nominalizarea elementelor care constituie sarcinile fundamentale ale statului, vom menționa că scopul principal al statului îl constituie realizarea interesului general sau a binelui comun.

Pentru ca în societate să domnească o armonie între membrii acesteia, statul creează anumite organe care sunt investite cu dreptul de a obliga pe toți cei ce formează societatea să respecte drepturile și libertățile stabilite. Dar nu numai aceasta. Statul are obligația să asigure transportul persoanelor și a mărfurilor, să asigure ordinea publică, să apere colectivitatea de atacurile din afară, să dezvolte individul prin răspândirea cultelor și artelor, să ia toate măsurile ca indivizii să aibă posibilitatea de a se hrăni, să asigure o bună stare sanitară. Din cele expuse se poate trage concluzia că colectivitatea are unele interese generale publice, care diferă de interesele individuale. Aceste interese ale colectivității urmează a fi satisfăcute de administrație. În acest scop, pentru a satisface o nevoie a publicului, ea organizează un serviciu administrativ.

În acest sens, după cum am menționat, sunt relevante afirmațiile lui Leon Duguit, după care serviciul public desemnează relația guvernanți și guvernați, în care primii au obligația de a presta servicii celor din urmă. Cu alte cuvinte, serviciul public constă în obligația de natură juridică a celor care guvernează într-o anumită țară de a asigura ne-

întrerupt desfășurarea unei activități. Leon Duguit afirmă că puterea guvernanților nu se poate menține de o manieră durabilă decât prin credința guvernaților că deținătorii puterii le fac serviciile de care au nevoie, că lor le este profitabilă activitatea acestora. Masa guvernanților a avut întotdeauna certitudinea că deținătorii puterii nu ar putea să le impună în mod legitim supunere decât numai prin prestare de servicii și numai în măsura în care sunt prestate. Ca argument, sunt aduse numeroase exemple din istorie de pierdere a puterii politice de către guvernanți anume din cauza faptului că ei nu au prevăzut prestarea serviciilor sociale, condiție esențială a menținerii puterii lor.

Leon Duguit a ajuns chiar la concluzia că dreptul public nu mai este fondat pe dreptul subiectiv al statului, pe suveranitate, ci se bazează pe noțiunea de funcție socială a guvernanților, având ca obiect organizarea și funcționarea serviciilor publice. Chiar și legea, susține Leon Duguit, este, înainte de toate, legea unui serviciu public, deoarece guvernanții sunt obligați, din punct de vedere juridic, să asigure funcționarea serviciilor publice edificând în acest scop reguli generale. [13]

Este dificil de reproșat vestitului gânditor francez deoarece, într-adevăr, satisfacerea nevoilor sociale în interes public are loc prin intermediul serviciului public, care, într-o formulă concentrată, constituie elementul de bază din activitatea administrației publice, aceasta având ca scop aducerea la îndeplinire a legilor sau, în limitele legii, prestarea serviciilor publice.

În sens material, serviciul public prevede o activitate de interes general, o misiune de utilitate publică, realizată prin intermediul a două elemente componente: un scop și un mijloc. [14]

În literatura de specialitate nu există mari divergențe în definirea serviciului public ca activitate. Paul Negulescu înțelege prin serviciul public un organism administrativ, creat de stat, județ sau comună, cu o competență

și puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice, care l-a creat, l-a pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general. [15] Alt jurist român, Anibal Teodorescu, consideră că serviciul public este serviciul înființat și organizat de către stat sau sub împărțirile sale administrative pentru îndeplinirea atribuțiilor sale executive. [16]

În acest sens, se înscrie și definiția dată serviciului public de profesorul universitar Victor Popa care vede în el orice gen de activitate prestată de autoritățile publice în vederea satisfacerii unor interese generale, specifice oferite în mod constant. [17]

Prezintă un deosebit interes și definiția lui M. Văraru care înțelege prin serviciul public orice activitate creată pentru satisfacerea unor interese colective care se realizează după procedura specială a dreptului public, la nevoie cu concursul forței publice, evidențiind cinci elemente inerente serviciului public:

- activitate tehnico-juridică;
- activitate ce funcționează regulat și continuu;
- activitate pentru satisfacerea unor interese publice;
- activitate fără spirit de câștig material;
- activitate care poate fi modificată. [18]

În concluzie, din multiplele definiții aduse, vom evidenția următoarele trăsături caracteristice serviciului public:

- în primul rând, este vorba de o activitate a autorităților publice, a organelor statului, raionului (județului), orașului, municipiului și satului (art. 110 al Constituției Republicii Moldova);
- în al doilea rând, activitatea autorităților publice trebuie să urmărească un interes general;
- în al treilea rând, această activitate a autorităților publice în interesul general este de așa importanță încât ele sunt supuse unui regim juridic special, numit regim ad-

ministrativ. Adică organizarea și conducerea lor are la bază principii speciale, care nu se găsesc în organizarea activității particulare și au ca scop asigurarea unei funcționări regulate și continue a serviciului public. [19]

Serviciul public - funcție. Serviciul public prestație (activitate) a necesităților sociale, odată fiind organizat pentru a putea funcționa, este necesar să fie dotat cu persoane (aparatură, cadre) care ar asigura funcționarea eficientă și continuă. Vom menționa că un organ de stat sau un serviciu public, din punct de vedere structural, cuprinde trei elemente: competență, mijloace materiale, personal care este structurat pe compartimente, linii ierarhice și funcții. [20]

Deci serviciul public este o instituție socială deosebită, care stabilește și reglementează relațiile dintre organele administrației publice și funcționarii săi, oameni, a căror profesie îi obligă să îndeplinească funcții administrative sau de altă natură din însărcinarea și în numele statului. Prin urmare, serviciul public reprezintă un sistem de reguli de lucru, ce trebuie aplicate de funcționarii statului, sistem orientat spre un personal, capabil a respecta aceste reguli. [21]

Serviciul public fiind specializat, adică urmărind satisfacerea numai a unei anumite necesități, legiuitorul îi determină o sferă de activitate, o competență, serviciul obținând, astfel, o capacitate funcțională din care nu poate ieși. Funcționarii lui trebuie să urmărească în mod regulat și continuu satisfacerea, în limitele competenței fixate de lege, a interesului general determinat. [22]

În acest context, art. 2 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008 definește noțiunile de funcționar public, serviciu public, funcție publică. [1] După cum am văzut, sunt întrunite două particularități, în principiu, diferite esențial: **totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor, care ocupă posturi în aparatul acestor organe.**

Prima particularitate, care trebuie, în principiu, să caracterizeze noțiunea defini-tă, se referă la o noțiune cu totul diferită, care are un caracter discutabil. În doctrina juridică totalitatea autorităților publice se mai definește și ca aparat de stat, adică ca un sistem de organe ale celor trei ramuri ale puterii de stat. A crea un sistem al organelor de stat, a-l determina cu un conținut organizațional până la completare deplină a statelor de personal, încă nu înseamnă, că serviciul de stat a fost creat. Aceasta înseamnă, că a fost creată doar baza pentru serviciul de stat, precum și mecanismul acestuia. În-săși definiția de serviciu public înclină spre dinamica activității de stat, spre funcționa-re legăturilor reale din administrație.

A doua particularitate esențială a de-finiției serviciului public, dată în art. 2 al Le-gii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008, prevede, că activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe este reușită și destul de amplu caracterizată. Instituția ser-viciului public este legată nemijlocit de struc-tura aparatului de stat, de aici și denumirea sa, dar esența constă în activitatea personalului ce realizează procesul activităților întrunite în competențele organelor publice, orientate spre realizarea sarcinilor ce stau în fața lor.

De aceea, în cel mai larg sens, serviciul public este înțeles ca oricăre muncă în orga-nele puterii publice, deosebită esențial de activitatea salariaților din alte domenii. [23]

În sens subiectiv, este activitatea per-sonalului ce activează în organele puterii publice, conform *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158 din 04.07.2008, ce reglementează acti-vitatea acestora în direcția realizării practice a puterii publice în toate sferele acesteia.

În această ordine de idei, aparatul de ser-viciu al organelor puterii publice trebuie, în primul rând, să îndeplinească singur preve-derile Constituției și legislației în vigoare, să asigure în procesul activității sale realizarea

și apărarea drepturilor persoanelor fizice și celor juridice, să perfecționeze procesul de organizare a muncii, să contribuie la efica-citatea activității prestate. Altfel spus, funcți-onarii publici reprezintă și realizează intere-sele autorităților publice, competența lor în corespundere cu scopurile și sarcinile aces-tora, activitatea lor fiind bazată pe proprie-tatea publică și este finanțată, de regulă, din bugetul de stat, adică ei se află în serviciul acestor autorități publice.

În concluzie, vom stabili și pentru servi-ciul public - funcție unele trăsături specifice, cum ar fi:

- nevoile acestor servicii publice sunt sa-tisfăcute din bugetele acestor administrații;
- actele juridice îndeplinite de agenții serviciului sunt acte administrative;
- agenții sau funcționarii publici sunt su-puși ierarhiei administrative;
- un serviciu public are mai multe subdi-viziuni, corespunzând fiecare la o ramură de activitate;
- serviciul este oferit publicului în mod egal, conform cerințelor stabilite;
- într-un serviciu public constatăm reguli juridice speciale, care îi pun la dispoziție po-sibilitatea de a se putea folosi de procedee-le de drept public. [24]

Realizarea sarcinilor de optimizare, în-aintate astăzi în fața organelor de stat - re-formarea economiei naționale, crearea no-ilor structuri administrative, căutarea căilor pentru depășirea crizei vieții sociale și a puterii de stat, stabilirea consensului civil și național reclamă formarea unui nou model al serviciului de stat, adecvat transformă-ilor radicale din Republica Moldova. Firește, acest proces va fi dificil, în primul rând, în-trucât societatea în care trăim încă nu și-a demonstrat capacitatea de a sesiza actua-litatea problemei, de a reorganiza activita-tea aparatului administrativ pe principiile serviciului public, acceptate în țările Uniunii Europene. Sunt demne de semnalat, pen-tru actualitatea lor, observațiile cu privire

la necesitatea perfecționării funcționarilor publici și organizării științifice a serviciilor publice, pentru ca acestea să-și atingă scopul într-un sistem statal modern, ignoranța, birocrăția și politicianismul fiind racilele fundamentale ale serviciilor publice. [25]

În aceste condiții, un rol deosebit trebuie să-l joace liderii politici, conducătorii organelor de stat, care în interes de serviciu sunt obligați să contribuie activ la soluționarea reformei economice, prin prisma procesului elaborării și adoptării actelor legislative necesare.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
2. Jacques Ziller. Administrations comparees, les systemes politico-administratifs de l'Europe de Douze, Paris, 1993, p. 361.
3. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu. De la centralism spre descentralizare. Ed. Cartier, 1998, p.139.
4. E. D. Tarangul. Curs de drept administrativ. Litografie, 1945, pag. 39.
5. M.Văraru. Tratat de drept administrativ român, București, 1928, p. 89.
6. Paul Negulescu. Tratat de drept administrativ, București, vol.1, 1934, p.123.
7. Jean Rivero, Droit administratif, 12e, ed. Dalloz Paris, 1987, p. 533.
8. Idem, p. 533.
9. Philippe Georges, Droit public, 1994, p. 269.
10. Jean Rivero, Op. cit., p. 536.
11. Leon Duguit citat de Victor Popa în „Drept public”, Chișinău, 1998, p. 442.
12. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu. Op. cit., p.139.
13. Leon Duguit, citat de V. Popa, I. Munteanu, V. Mocanu, op. cit., p. 30.
14. Philippe Georges, Droit public, 1994, p. 269.
15. Paul Negulescu. Tratat de drept administrativ, București, vol.1, 1934, p.123.
16. Anibal Teodorescu. Tratat de drept administrativ, București, vol.1, 1926, p. 256.
17. Victor Popa în „Drept public”, Chișinău, 1998, p. 442-443.
18. M.Văraru, Op. cit, p. 94.
19. G. Roger. La fonction publique. Paris, 1954, p. 31-35; Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ, București, vol.1, Principii generale, 1934, p. 121-123; E. D. Tarangul. Tratat de drept administrativ român. Cernăuți, 1944, pag.15-16.
20. A.Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol.2, ed. Nemira, 1996, p. 597.
21. M. Platon. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău, 1997, pag. 16-17.
22. Paul Negulescu, Op.cit., p.123.
23. А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. Административное право, 1998, pag. 164.
24. M. Platon, Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău 1997, p. 20-21; Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ, București, vol.1, 1934, p.126-127.
25. M. Platon. Op. cit., pag. 23-24; A. Iorgovan. Tratat de drept administrativ. Vol. II, București, 1996, pag. 63; Н. В. Витрук. Конституционное правосудие. Москва, 1998, p. 14-15.

Prezentat: 29 noiembrie 2018.

E-mail: a_bantus@yahoo.com