

SOCIAL CONTROL OVER PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH THE EXERCISE OF THE RIGHT OF PETITION

Octavia-Maria CILIBIU¹³⁸

ABSTRACT: VIEWED FROM THE SOCIAL POINT OF VIEW, PUBLIC ADMINISTRATION IS A COMPONENT SOCIETY OF WHICH, BEING ITSELF A SOCIAL ENVIRONMENT.

PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITY SUBJECT OF THE CITIZENS TO EXERCISE SOCIAL CONTROL OVER IT.

SOCIAL CONTROL HAS ITS BASIS IN ART. 51 OF THE CONSTITUTION OF ROMANIA GOVERNING THE RIGHT TO PETITION. THUS, IN ACCORDANCE WITH ART. 51, PARA 1 “CITIZENS HAVE THE RIGHT TO ADDRESS PUBLIC AUTHORITIES BY PETITIONS FORMULATED ONLY IN THE NAMES OF THE SIGNATORIES”.

PUBLIC ADMINISTRATION HAS AN OBLIGATION TO ADDRESS CITIZENS REQUESTS CONCERNING PERSONAL AND COLLECTIVE RIGHTS OR INTERESTS.

KEY-WORDS: SOCIAL CONTROL, PUBLIC ADMINISTRATION, RIGHT TO PETITION, FREE ACCESS TO PUBLIC INFORMATION, ADMINISTRATIVE APPEAL

Ca o activitate desfășurată în folosul oamenilor, administrația publică este în mod permanent în atenția acestora, ca un instrument social ce le influențează viața, modul de trai¹³⁹.

Activitatea administrației publice face obiectul analizei cetățenilor, care exercită un control social asupra acesteia, control social ce își are temeiul în art. 51 din Constituția României, care reglementează dreptul de petiționare

Dreptul de petiționare al cetățenilor este prevăzut atât în Constituția României, cât și în Tratatul instituind o Constituție pentru Europa și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Astfel, potrivit art. 227 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, orice cetățean al Uniunii Europene, precum și orice persoană fizică sau juridică cu reședința într-un stat membru are dreptul de a înainta, personal sau în numele unor asocieri cu alți cetățeni sau persoane, o petiție Parlamentului European. Obiectul petiției trebuie să privească un subiect care face parte din domeniile de activitate ale Uniunii Europene și care să atingă în mod direct acele domenii¹⁴⁰.

¹³⁸ Lect. univ. dr., Departamentul Științe Juridice, Facultatea de Relații Internaționale, Drept și Științe Administrative, Universitatea „Constantin Brâncuși” din Tg-Jiu

¹³⁹ E. Bălan, *Instituții de drept public*, Editura All Beck, București, 2003, p. 131.

¹⁴⁰ Dreptul de petiționare este reglementat mai pe larg în Regulamentul de procedura al Parlamentului European. Potrivit dispozițiilor art. 215, alin 1 din Regulamentul de procedură al Parlamentului European¹⁴⁰, orice cetățean al Uniunii Europene, precum și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are dreptul de a înainta cu titlu individual sau în asociere cu alți cetățeni sau persoane, o petiție Parlamentului European, privind un subiect care face parte din domeniile de activitate ale Uniunii Europene și care îl sau o privește în mod direct;

Tratatul instituind o Constituție pentru Europa prevede la art. II-104: „Orice cetățean al Uniunii sau orice persoană fizică sau juridică cu reședința sau sediul social într-unul din statele membre are dreptul de a înainta petiții Parlamentului European”.

Acest drept este prevăzut și în constituțiile altor state. De exemplu, art. 29, alin. 1 din Constituția Spaniei prevede: “*Toți spaniolii au drept de petiție, individuală sau colectivă, în scris și condițiile prevăzute de lege*”; art. 17 din Constituția Germaniei prevede: “*Fiecare are dreptul de a se adresa prin scris, individual sau în asociere cu alții, cu reclamații sau plângeri autorităților competente și reprezentanței poporului*”.

Art. 51, alin 1 din Constituția României prevede: „Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor”, iar alin 2 al aceluiași articol prevede că organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.

Din aceste dispoziții constituționale reiese că pot introduce petiții la autoritățile publice cetățenii, luați *individual*, cât și *colectiv* organizați în organizații legal constituite.

Conform dispozițiilor din art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor¹⁴¹, prin *petiție*¹⁴² se înțelege cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată în scris, ori prin poștă electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită o poate adresa autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiilor și societăților naționale, societăților comerciale de interes județean și local, precum și regiilor autonome.

În literatura de specialitate¹⁴³, formele dreptului de petiționare au fost definite astfel:

Cererea reprezintă solicitarea prin care o persoană se adresează unui organ în scopul luării unei măsuri destinate să asigure realizarea unui drept subiectiv sau a unui interes personal.

Reclamația reprezintă solicitarea prin care se urmărește să se determine organul să revină asupra unei măsuri deja luate și despre care se pretinde că lezează un drept subiectiv sau un interes personal.

Sesizarea este mijlocul procedural care urmărește apărarea unui drept sau interes general lezat, urmărind să determine organele competente în luarea unor măsuri legale vizând restabilirea legalității încălcate.

Propunerea urmărește să determine organul în luarea unor măsuri menite a satisface interese generale.

Aceste forme de petiționare au o importanță deosebită întrucât cu ajutorul acestora cetățenii fie au acces la informațiile de interes public și la luarea deciziilor administrative-transparentă decizională în administrația publică, fie declanșează controlul asupra activității administrației publice.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140701+RULE-215+DOC+XML+V0//RO&navigationBar=YES>

¹⁴⁰ Publicată în M. Of., Partea I, 84 din 1.02. 2002, aprobată

¹⁴¹ Publicată în M. Of., Partea I, 84 din 1.02. 2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 233/2002, publicată în M. Of., Partea I, 296 din 30.04. 2002

¹⁴² Cuvântul petiție vine din latinescul *petitio* care înseamnă cerere. Verbul latin *peto* avea mai multe semnificații, și anume: a cere, a pretinde, a reclama.

¹⁴³ I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, Editura Risoprint, Cluj_Napoca 2005, p. 148.

În ceea ce privește accesul la informațiile de interes public, potrivit dispozițiilor art. 3 din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public¹⁴⁴, asigurarea de către autoritățile și instituțiile publice a accesului la informațiile de interes public se face din oficiu sau la cerere, prin intermediul compartimentului pentru relații publice sau al persoanei desemnate în acest scop.

Uneori, actele administrației publice lezează interesele particularilor care vin în contact cu aceasta, născându-se astfel reclamații din partea celor lezați.

Dintre cele patru forme ale petiției, introducerea reclamației și sesizării declanșează controlul administrației publice.

Recursul administrativ este o cale administrativă de atac care se află la dispoziția celor administrați, prin care aceștia, în cazul în care sunt vătămați în drepturile sau interesele lor prin acte administrative, se adresează autorității administrative care a emis actul vătămător sau celei ierarhic superioare acesteia în vederea reexaminării actului și anularea sau modificarea acestuia, după caz¹⁴⁵.

După organul administrativ căruia i se adresează, recursul administrativ este de trei tipuri: recurs administrativ grațios; recursul administrativ ierarhic; recursul administrativ-jurisdicțional.

Introducerea reclamației la autoritatea care a emis actul atacat poartă denumirea de recurs administrativ grațios, iar introducerea reclamației la autoritatea ierarhic superioară celei care a emis actul atacat poartă denumirea de recurs administrativ ierarhic, ambele forme ale recursului administrativ, declanșând controlul administrativ. Declanșând controlul asupra activității administrației publice, prin cele două forme ale petiției, reclamația și sesizarea, se realizează un control social asupra activității administrației publice.

Dacă în cazul recursului administrativ grațios și recursului administrativ ierarhic vorbim de recursuri pur administrative, în cazul recursului administrativ-jurisdicțional vorbim de un recurs soluționat de un organ administrativ, dar care are atribuții jurisdicționale. Și această formă a recursului administrativ declanșează controlul asupra activității administrației publice, dar nu un control administrativ pur, ci un control administrativ-jurisdicțional.

Recursul administrativ este o modalitate de a proteja drepturile și interesele celor administrați în fața administrației.

O simplă cerere adresată organului administrativ nu declanșează un litigiu, dar provoacă administrația să răspundă și va sta la baza deciziei explicite sau implicite care va fi atacată cu recurs administrativ¹⁴⁶.

Potrivit dispozițiilor art. 8, alin 1 din Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, autoritățile și instituțiile publice au obligația să comunice petiționarului, în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției, răspunsul, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă. În cazul în care aspectele sesizate prin petiție necesită o cercetare mai amănunțită, conducătorul instituției sau autorității publice poate prelungi acest termen cu cel mult 15 zile.

¹⁴⁴ Publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 63 din 23.10. 2001, cu modificările și completările ulterioare, ultima modificare prin O. U. G. nr. 4/2013 privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe.

¹⁴⁵ În ceea ce privește recursul administrativ, a se vedea O. M. Cilibiu, *Justiția administrativă și contenciosul administrativ-fiscal*, Editura Universul Juridic, București, pp. 76-95

¹⁴⁶ **D. C. Dragoș**, *Procedura contenciosului român*, Editura All Beck, București, 2002, p. 14.

Activitatea de soluționarea petițiilor de către autoritățile administrației publice are o importanță deosebită în primul rând „pentru imaginea pe care cetățeanul și-o formează în legătură cu autoritățile administrației publice. Rezolvând prompt, în interiorul structurilor sale, orice sursă de insatisfacție a cetățenilor, se va obține pe de o parte evitarea senzației inutile pe care oricine o încearcă atunci când se simte lovit de „mașina administrativă”, iar, pe de altă parte, se poate obține în timp un climat participativ al oamenilor la activitățile administrației publice, fapt ce ar genera eficiența acesteia”¹⁴⁷. De asemenea, „optimizarea procedurilor administrative interne ar genera o administrație mai corectă, adică exigent-legală și apropiată de situațiile faptice, ceea ce ar putea determina limitarea sau chiar evitarea recursurilor inutile la instanțele judecătorești”¹⁴⁸

Un alt mijloc la care cetățeanul apelează pentru a declanșa un control asupra activității administrației publice este petiția introdusă la Avocatul Poporului în cazul lezării unor drepturi și libertăți ale cetățeanului.

Instituția Avocatului Poporului este reglementată de dispozițiile constituționale în Titlul II, Capitolul IV, art. 58-60. Potrivit dispozițiilor constituționale – art. 58, alin 3 - organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului se stabilesc prin lege organică. Astfel, organizarea și funcționarea acestei instituții sunt reglementate prin Legea nr. 35/1997¹⁴⁹.

Instituția Avocatul Poporului își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor fizice, a societăților reglementate de [Legea nr. 31/1990](#)¹⁵⁰, republicată¹⁵¹, cu modificările și completările ulterioare¹⁵², a asociațiilor sau a altor persoane juridice.

Petițiile¹⁵³ adresate instituției Avocatul Poporului trebuie să se facă în scris și să indice numele și domiciliul persoanei fizice lezate în drepturile și libertățile acesteia¹⁵⁴, drepturile și libertățile încălcate, precum și autoritatea administrativă ori funcționarul public în cauză. Petiționarul trebuie să dovedească întârzierea sau refuzul administrației publice de a soluționa legal petiția¹⁵⁵.

Petițiile îndreptate împotriva încălcării drepturilor și libertăților persoanelor fizice prin acte sau fapte ale autorității administrației publice se adresează instituției Avocatul Poporului nu mai târziu de un an de la data la care aceste încălcări s-au produs ori de la data la care persoana în cauză a luat cunoștință de ele¹⁵⁶.

Conform dispozițiilor art. 22 din Legea nr. 35/1997, Avocatul Poporului, adjuncții acestuia, precum și personalul de specialitate al instituției Avocatul Poporului au dreptul să facă anchete proprii, să ceară autorităților administrației publice orice informații sau documente necesare anchetei, să audieze și să ia declarații de la conducătorii autorităților administrației publice și de la

¹⁴⁷ I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *Drept administrativ*, ediția a III-a, revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 454.

¹⁴⁸ Idem, p. 455.

¹⁴⁹ Publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 277 din 15.04. 2014

¹⁵⁰ Societățile reglementate de Legea nr. 31/1990 sunt: societățile în nume colectiv; societățile în comandită simplă; c) societățile pe acțiuni; d) societățile în comandită pe acțiuni și e) societățile cu răspundere limitată.

¹⁵¹ Republicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 1066 din 17.11.2004.

¹⁵² Ultima modificare prin [Lege nr. 255/2013](#) - pentru punerea în aplicare a [Legii nr. 135/2010](#) privind [Codul de procedură penală](#) și pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții procesual penale (M. Of. al României, Partea I, nr. 515 din 2013).

¹⁵³ Petițiile adresate instituției Avocatul Poporului sunt scutite de taxa de timbru.

¹⁵⁴ Nu pot fi luate în considerare petițiile anonime.

¹⁵⁵ Art. 15, alin 1 din Legea nr. 35/1997.

¹⁵⁶ Potrivit dispozițiilor art. 15, alin 2 din Legea nr. 35/1997.

orice funcționar care poate da informațiile necesare soluționării petiției, în condițiile prezentei legi¹⁵⁷.

În cazul în care, în urma examinării petițiilor primite, se constată că petiția persoanei fizice lezate este întemeiată, instituția Avocatul Poporului se va adresa în scris autorității administrației publice care a încălcat drepturile persoanei fizice și va cere să reformeze sau să revoce actul administrativ și să repare prejudiciile produse, precum și să repună persoana fizică lezată în situația anterioară. Autoritățile publice în cauză vor lua de îndată măsurile necesare pentru înlăturarea ilegalităților constatate, repararea prejudiciilor și înlăturarea cauzelor care au generat sau au favorizat încălcarea drepturilor persoanei lezate și vor informa despre aceasta instituția Avocatul Poporului¹⁵⁸.

Prin recomandările emise, Avocatul Poporului sesizează autoritățile administrației publice asupra ilegalității actelor sau faptelor administrative.

Astfel, instituția Avocatului Poporului joacă un rol important în relația cetățenilor cu autoritățile administrației publice, având rolul de a apăra drepturile și libertățile cetățenilor.

Putem observa, că acest control social asupra administrației publice poate fi declanșat prin introducerea unei petiții direct de către cetățeni la autoritățile administrației publice, sau poate fi declanșat prin introducerea petiției la o altă autoritate (Avocatul Poporului), care va cerceta activitatea autorității administrației publice care a lezat drepturile și interesele persoanei și va soluționa petiția. Deci putem vorbi de un control social declanșat *direct* și un control social declanșat *indirect*.

Un rol important în exercitarea controlului social asupra administrației publice îl are *mass-media*, aceasta „putând declara feed-back-ul necesar cercetării acțiunilor sau declanșării acțiunilor necesare administrației”¹⁵⁹

Exercitarea dreptului de petiționare este scutită de taxă, aceasta fiind o regulă constituțională ce asigură acestui drept posibilitatea realizării sale depline¹⁶⁰.

Autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii.

Din cele expuse mai sus, concluzionăm că putem vorbi de un *control social individual* asupra administrației publice și un *control social colectiv* asupra administrației publice.

Controlul social asupra administrației publice prin exercitarea dreptului de petiționare dă posibilitatea cetățenilor de a „intra în relație directă cu autoritățile statului la propria lor inițiativă”, având posibilitatea „de a soluționa atât probleme de interes personal, cât și chestiuni de interes general”. De aici rezultă că „dreptul de petiționare reclamă cu necesitate o anumită implicare din partea autorităților statale sesizate și nu doar o simplă atitudine pasivă, de simplă recepționare a mesajelor transmise de cetățeni, deși, de regulă, el este considerat a fi un drept de prima generație”¹⁶¹.

¹⁵⁷ Aceste dispoziții se aplică autorităților administrației publice, instituțiilor publice, precum și oricărui serviciu public aflate sub autoritatea autorităților administrației publice.

¹⁵⁸ Art. 23 din Legea nr. 35/1997.

¹⁵⁹ T. Pavelescu, *Drept administrativ român*, ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura ProUniversitaria, București, 2007, p. 486.

¹⁶⁰ I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții publice*, ediția 12, vol I, Editura All Beck, București, 2005, p. 188.

¹⁶¹ Idem, p. 512.

Dreptul de petiționare, alături de dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică într-un drept al său de a obține respectarea acelui drept este un drept garanție, fiind instituite pentru a pune la dispoziția cetățenilor un instrument juridic care să le dea posibilitatea ocrotirii celorlalte drepturi fundamentale. Administrația publică are obligația de a rezolva solicitările cetățenilor care privesc drepturi sau interese personale și colective.

Bibliografie:

- Constituția României, revizuită
Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 277 din 15.04. 2014
Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 63 din 23.10. 2001, cu modificările și completările ulterioare, ultima modificare prin O. U. G. nr. 4/2013 privind modificarea Legii nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe.
Ordonanța Guvernului nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, publicată în M. Of., Partea I, nr. 84 din 1.02. 2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 233/2002, publicată în M. Of., Partea I, 296 din 30.04. 2002
I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *Drept administrativ*, ediția a III-a, revizuită și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2009.
E. Bălan, *Instituții de drept public*, Editura All Beck, București, 2003.
D. C. Dragoș, *Procedura contenciosului român*, Editura All Beck, București, 2002.
O. M. Cilibiu, *Justiția administrativă și contenciosul administrativ-fiscal*, Editura Universul Juridic, București, 2010.
I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții publice*, ediția 12, vol I, Editura All Beck, București, 2005.
I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, Editura Risoprint, Cluj_Napoca 2005.
T. Pavelescu, *Drept administrativ român*, ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura ProUniversitaria, București, 2007.
<http://www.europarl.europa.eu>