

## Cuprins

CUVÂNT-ÎNAINTE .....	7
CAPITOLUL I. DREPTUL ADMINISTRATIV ÎN CADRUL SISTEMULUI ROMÂNESC DE DREPT. NOȚIUNI FUNDAMENTALE.....	9
1. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public .....	9
2. Administrația publică – noțiune centrală a dreptului administrativ.....	10
2.1. Administrația publică. Noțiune și conținut.....	10
2.2. Bazele constituționale ale administrației publice .....	11
2.3. Definiția și trăsăturile administrației publice .....	12
CAPITOLUL II. DEFINIȚIA, OBIECTUL ȘI TRĂSĂTURILE DREPTULUI ADMINISTRATIV .....	16
1. Definiția și obiectul dreptului administrativ .....	16
2. Trăsăturile dreptului administrativ .....	18
2.1. Este o ramură a dreptului public.....	18
2.2. Dreptul administrativ este guvernat de principiul legalității .....	18
2.3. Normele dreptului administrativ sunt caracterizate prin mobilitate .....	19
2.4. Dreptul administrativ este un drept „exorbitant” .....	19
3. Dreptul administrativ și acțiunea administrativă în „era digitală”.....	20
3.1. Considerații generale.....	20
3.2. Digitalizarea administrației publice.....	21
3.3. Digitalizarea dialogului dintre administrația publică și cetățeni .....	21
3.4. Digitalizarea dreptului administrativ.....	23
CAPITOLUL III. IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV .....	27
1. Noțiunea de izvor al dreptului administrativ .....	27
2. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ .....	27
3. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ .....	31
CAPITOLUL IV. NORMELE DE DREPT ADMINISTRATIV .....	41
1. Norma juridică de drept administrativ .....	41
2. Structura logico-juridică a normei de drept administrativ .....	42
2.1. Ipoteza, .....	42
2.2. Dispoziția .....	43
2.3. Sancțiunea normei juridice.....	43
3. Structura tehnico-legislativă a normei de drept administrativ .....	44
4. Clasificarea normelor de drept administrativ .....	45
CAPITOLUL V. RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV .....	48
1. Raportul de drept administrativ. Noțiune .....	48
2. Structura raportului juridic de drept administrativ .....	50

3. Clasificarea raporturilor de drept administrativ .....	50
4. Trăsăturile raporturilor de drept administrativ .....	51
<b>CAPITOLUL VI. PREȘEDINTELE ROMÂNIEI .....</b>	<b>52</b>
1. Rolul și funcțiile Președintelui României .....	52
2. Alegerea și mandatul Președintelui României .....	56
3. Atribuțiile Președintelui României .....	59
3.1. Atribuțiile Președintelui în raport cu poporul. Referendumul .....	59
3.2. Atribuțiile Președintelui în relațiile cu Parlamentul .....	60
3.3. Atribuțiile Președintelui .....	65
3.4. Atribuțiile Președintelui în raport cu justiția și Curtea Constituțională.....	70
3.5. Atribuții exercitate în domeniul apărării și în situații excepționale.....	71
3.6. Atribuții exercitate în domeniul politicii externe .....	72
4. Actele Președintelui României .....	73
5. Răspunderea Președintelui României .....	75
5.1. Răspunderea politică a Președintelui României .....	76
5.2. Răspunderea penală a Președintelui României .....	77
<b>CAPITOLUL VII. GUVERNUL ROMÂNIEI.....</b>	<b>79</b>
1. Statutul constituțional al Guvernului .....	79
2. Componenta Guvernului.....	81
3. Investitura Guvernului.....	82
4. Mandatul Guvernului.....	85
5. Statutul membrilor Guvernului și al primului-ministru .....	88
5.1. Ocuparea funcției de membru al Guvernului .....	88
5.2. Încetarea funcției de membru al Guvernului .....	91
7. Aparatul de lucru al Guvernului .....	95
8. Funcționarea și atribuțiile Guvernului .....	96
9. Actele Guvernului .....	97
9.1. Hotărârile de Guvern .....	98
9.2. Ordonanțele Guvernului .....	100
10. Controlul parlamentar asupra activității Guvernului .....	103
11. Răspunderea Guvernului .....	106
11.1. Răspunderea politică a Guvernului.....	106
11.2. Răspunderea juridică a Guvernului .....	106
<b>CAPITOLUL VIII. ADMINISTRAȚIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE .....</b>	<b>109</b>
1. Noțiuni .....	109
2. Ministerele .....	110
2.1. Organizarea ministerelor .....	111
2.2. Conducerea ministerelor.....	113
3. Administrația centrală extraministerială.....	116

---

CAPITOLUL IX. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ.....	119
1. Noțiune, reglementarea actuală și structură.....	119
2. Principiile de organizare și funcționare a administrației publice locale .....	123
2.1. Descentralizarea administrativă.....	124
2.2. Autonomia locală .....	127
2.3. Deconcentrarea .....	129
2.4. Dreptul minorităților naționale de a-și folosi limba națională în relațiile cu administrația publică .....	130
2.5. Eligibilitatea .....	132
2.6. Legalitatea .....	132
2.7. Consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.....	133
2.8. Principiul cooperării .....	134
2.9. Principiul responsabilității.....	135
2.10. Principiul constrângerii bugetare.....	135
2.11. Principiul subsidiarității .....	135
CAPITOLUL X. CONSILIUL LOCAL.....	136
1. Constituirea consiliului local .....	136
2. Atribuțiile consiliului local.....	140
3. Funcționarea consiliului local.....	142
4. Actele consiliului local.....	143
5. Răspunderea consilierilor și a consiliului local .....	144
6. Dizolvarea consiliului local.....	146
CAPITOLUL XI. PRIMARUL .....	148
1. Alegerea primarului.....	148
2. Atribuțiile primarului .....	150
3. Actele primarului.....	152
4. Mandatul primarului.....	152
5. Răspunderea primarului.....	153
6. Viceprimarul.....	154
7. Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale .....	155
8. Administratorul public.....	157
CAPITOLUL XII. CONSILIUL JUDEȚEAN.....	158
1. Constituirea și componența consiliului județean .....	158
2. Atribuțiile consiliului județean .....	159
3. Funcționarea consiliului județean.....	160
4. Actele consiliului județean .....	161
5. Răspunderea consilierilor și a consiliului județean .....	161
6. Președintele consiliului județean .....	162

CAPITOLUL XIII. PREFECTUL.....	165
1. Reglementare actuală, statutul și rolul prefectului .....	165
2. Numirea și eliberarea din funcție a prefectului și a subprefectului. Regimul incompatibilităților.....	166
3. Atribuțiile prefectului .....	167
4. Actele prefectului .....	171
5. Răspunderea prefectului .....	172
 CAPITOLUL XIV. FORMELE DE ACTIVITATE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE .....	 173
1. Faptele materiale și operațiunile administrative .....	173
2. Actul administrativ .....	174
2.1. Definiția legală a actului administrativ.....	174
2.2. Trăsăturile actului administrativ .....	175
2.3. Clasificarea actelor administrative .....	191
2.4. Regimul juridic al actelor administrative .....	192
2.4.1. Legalitatea actelor administrative.....	192
2.4.2. Oportunitatea actelor administrative .....	193
2.4.3. Forma actelor administrative.....	194
2.4.4. Procedura emiterii actelor administrative.....	196
2.4.5. Forța juridică a actelor administrative .....	200
2.4.6. Efectele actelor administrative .....	200
2.4.7. Suspendarea actelor administrative .....	202
2.4.8. Revocarea actelor administrative .....	204
2.4.9. Anularea actelor administrative.....	205
2.4.10. Inexistența actelor administrative.....	207
 CAPITOLUL XV. CONTRACTUL ADMINISTRATIV .....	 208
1. Definiție și istoric .....	208
2. Tipuri de contracte administrative.....	209
3. Trăsături ale regimului juridic aplicabil contractelor administrative.....	211
 CAPITOLUL XVI. CONTROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.....	 213
I. Aspecte generale privind controlul în administrația publică.....	213
2. Forme de control al activității administrației publice .....	214
3. Controlul administrativ.....	216
4. Controlul administrativ jurisdicțional.....	218
 CAPITOLUL XVII. CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV .....	 220
1. Noțiunea de contencios administrativ.....	220
2. Istoricul contenciosului administrativ .....	220
3. Bazele constituționale și legale ale contenciosului administrativ.....	222
4. Definiția și trăsăturile contenciosului administrativ .....	223

5. Condițiile stabilite de Legea nr. 554/2004 pentru admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ.....	228
5.1. Calitatea procesuală în litigiile de contencios administrativ .....	228
5.2. Actul atacat trebuie să fie un act administrativ sau asimilat acestuia.....	230
5.3. Actul atacat să provină de la o autoritate publică.....	232
5.4. Actul administrativ atacat să vatăme un drept sau un interes legitim.....	232
5.5. Parcurgerea procedurii administrative prealabile .....	233
5.6. Introducerea acțiunii în termenele prevăzute de lege .....	235
6. Excepțiile de la controlul de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ (fine de neprimire).....	236
7. Elemente de procedură specifice acțiunii în contenciosul administrativ.....	239
7.1. Obiectul acțiunii în contencios administrativ .....	240
7.2. Competența instanțelor de contencios administrativ .....	241
7.3. Suspendarea executării actului administrativ atacat.....	244
7.4. Cererea de chemare în judecată.....	246
7.5. Citarea părților, introducerea în cauză a funcționarului sau a altor persoane, solicitarea din oficiu de relații și înscrieri, judecarea cu celeritate .....	247
7.6. Soluțiile în procesul de contencios administrativ .....	249
7.7. Căile de atac .....	249
7.8. Elemente specifice de executare a hotărârilor judecătorești pronunțate de către instanțele de contencios administrativ .....	250
7.9. Controlul indirect al actelor administrative. Excepția de nelegalitate.....	251
8. Soluționarea alternativă a litigiilor de contencios administrativ .....	254
CAPITOLUL XVIII. RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV .....	267
1. Aspecte generale privind răspunderea juridică și răspunderea administrativă .....	267
2. Răspunderea disciplinară.....	268
3. Răspunderea administrativ contravențională.....	269
3.1. Considerații generale privind răspunderea contravențională.....	269
3.2. Istoricul reglementării contravenționale.....	273
3.2.1. Codul penal român din 1865 .....	274
3.2.2. Codul penal român din 1936 .....	276
3.1.3. Evoluția reglementării regimului juridic al contravențiilor în România între anii 1954-2001 .....	276
3.3. Fundamente constituționale ale răspunderii contravenționale.....	279
3.4. Definiția contravenției.....	279
3.5. Trăsăturile contravenției.....	282
3.5.1. Fapta săvârșită cu vinovăție .....	283
3.5.2. Faptă ce vatămă valorile sociale ce nu sunt ocrotite de legea penală .....	283
3.5.3. Fapta prevăzută și sancționată de acte ale organelor competente determinate de art. 1 al O.G. nr. 2/2001 .....	286

3.5.3.1. Reglementarea contravențiilor de către Parlament și Guvern.....	289
3.5.3.2. Reglementarea contravențiilor prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene .....	290
3.5.3.3. Încălcarea competenței de reglementare în materie contravențională .....	292
3.6. Sancțiunile contravenționale .....	293
3.6.1. Sancțiunile contravenționale principale .....	294
3.6.1.1. Avertismentul .....	294
3.6.1.2. Amenda contravențională.....	296
3.6.1.3. Prestarea unei activități în folosul comunității .....	297
3.6.2. Sancțiunile contravenționale complementare.....	299
3.6.2.1. Confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții .....	300
3.6.2.2. Suspendarea sau anularea avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități .....	305
3.6.2.3. Închiderea unității.....	305
3.6.2.4. Blocarea contului bancar .....	305
3.6.2.5. Suspendarea activității agentului economic .....	305
3.6.2.6. Retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv .....	306
3.6.2.7. Desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.....	306
3.7. Procedura contravențională .....	307
3.7.1. Regimul contravențional general .....	307
3.7.2. Contestarea procesului-verbal de contravenție .....	308
3.7.3. Punerea în executare a sancțiunilor contravenționale .....	309
4. Răspunderea administrativ-patrimonială .....	309
CAPITOLUL XIX. FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARUL PUBLIC .....	313
1. Definiția funcției publice și a funcționarului public .....	313
2. Clasificarea funcțiilor publice și a funcționarilor publici .....	317
2.1. Clasificarea funcțiilor publice .....	317
2.2. Clasificarea funcționarilor publici .....	318
3. Regimul juridic al actului de numire într-o funcție publică.....	319
4. Drepturi și îndatoriri .....	320
4.1. Drepturile funcționarilor publici.....	320
4.2. Îndatoririle funcționarilor publici .....	322
5. Cariera funcționarilor publici.....	327
6. Sancțiunile disciplinare și răspunderea funcționarilor publici.....	330
7. Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu .....	335
7.1. Modificarea raportului de funcție sau de serviciu .....	335
7.2. Suspendarea raportului de serviciu.....	337

---

7.3. Închirierea raportului de serviciu .....	338
CAPITOLUL XX. DOMENIUL PUBLIC ȘI SERVICIUL PUBLIC .....	341
2. Regimul juridic al domeniului public .....	348
3. Modalități de punere în valoare a domeniului public .....	348
3.1. Darea în administrare a bunurilor proprietate publică.....	349
3.2. Concesionarea bunurilor proprietate publică.....	350
3.2.1. Aspecte generale.....	350
3.2.2. Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică (concesiunea domeniială).....	351
3.3. Închirierea bunurilor proprietate publică.....	357
3.4. Darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică.....	359
4. Serviciul public.....	360
4.1. Noțiuni generale. ....	360
4.2. Principii de înființare, organizare și prestare a serviciilor publice .....	362
4.3. Clasificarea serviciilor publice.....	363
4.4. Înființarea/desființarea serviciilor publice.....	363
4.5. Reguli privind gestiunea serviciilor publice.....	364
BIBLIOGRAFIE .....	365

## CUVÂNT-ÎNAINTE

Elaborarea prezentului curs universitar reprezintă un firesc demers didactic, o activitate de cercetare științifică și de analiză, în beneficiul practicienilor și al celor interesați, a unor instituții juridice frecvent întâlnite în sfera activității administrației publice.

Lucrarea cuprinde o expunere a fundamentelor dreptului administrativ, structurate cu scopul servirii procesului de asimilare a conceptelor de bază aferente disciplinei juridice și domeniului său preponderent de aplicare. Sunt incluse elementele tradiționale de individualizare a ramurii de drept (izvoarele, norma și raportul de drept administrativ, noțiunile fundamentale), organizarea sistemului național de administrație publică, cu prezentarea regimului juridic aferent fiecărei autorități și categorii de autorități, activitatea administrației publice, cu dezvoltarea cuvenită a teoriei actului administrativ, controlul acțiunii și deciziei administrative, îndeosebi cel realizat prin contenciosul administrativ, utilizarea și gestionarea resurselor statului și unităților administrativ-teritoriale, regimul funcției publice și al funcționarului public.

Dreptul administrativ este caracterizat prin mobilitate, sensul pozitiv al dinamismului său fiind capacitatea de a-și adapta normele la realitatea relațiilor sociale, într-o manieră previzibilă și lipsită de brutalitate.

Transformarea dreptului administrativ, în sensul adaptării și evoluției calitative a normelor sale, este marcată de factori precum *privatizarea* (evocând fenomenul de intensificare a participării persoanelor private la realizarea interesului public, împreună cu și sub controlul autorităților publice), *convenționalizarea* (generată de inflația și creșterea complexității surselor normative edictate de Uniunea Europeană), *constituționalizarea* (obligativitatea conformării activității administrației publice cu ordinea constituțională) și trecerea în „era digitală”.

Toate aceste tendințe trebuie plasate în contextul mutațiilor generate de un amplu curent de liberalizare la nivelul acțiunii administrative și al relației administrație-cetățean, ce vizează înlocuirea progresivă a imperativelor unilaterale ale legii cu forme mai complete ale legăturii sociale, precum cea contractuală, a caracterului unilateral al acțiunii administrative cu modele bazate pe dialog și consens și trecerea de la democrația reprezentativă la cea participativă. Fenomenul de contractualizare a acțiunii publice prin implicarea cetățenilor face parte dintr-un model de guvernare dominant la nivelul Uniunii Europene, în care cetățenii trebuie implicați în elaborarea normelor ce le sunt aplicabile, fiind cei mai în măsură să se dea un conținut adecvat.

Sub imperiul acestor provocări adresate și doctrinei, am inclus în cursul nostru prezentarea unor teme ce privesc viitorul științei și practicii dreptului administrativ, precum situația și importanța jurisprudenței de contencios administrativ, „digitalizarea” dreptului administrativ și a deciziei administrative ori modalitățile alternative de soluționare a litigiilor de contencios administrativ.





# Capitolul I

## DREPTUL ADMINISTRATIV ÎN CADRUL SISTEMULUI ROMÂNESC DE DREPT. NOȚIUNI FUNDAMENTALE

### 1. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public

Definirea și delimitarea unei discipline juridice, implică identificarea acesteia în raport de cele două mari forme de grupare a normelor juridice: sistemul național de drept<sup>1</sup> și ramura de drept.

Plasarea dreptului administrativ, în cadrul sistemului românesc de drept, se realizează, în mod tradițional, prin raportare la diviziunea clasică a normelor de drept, consacrată, în antichitate, de Ulpian. Afirmând că „*Publicum jus est quod ad statum rei romane spectat, privatum est quod ad singulorum utilitatem pertinent*” (*Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat – la interesele fiecăruia*), celebrul jurisconsult roman, structura normele dreptului roman în două ramuri: dreptul public și dreptul privat. Criteriul principal de delimitare este natura interesului ocrotit prin normele care le alcătuiesc. În timp ce dreptul public vizează viața cetății și ocrotirea intereselor generale ale acesteia, normele dreptului privat privesc drepturile individuale ale cetățenilor.

Recurența dreptului roman și organizarea socială modernă au perpetuat această distincție fundamentală. Perfecționarea și diversificarea normelor juridice și a domeniilor de reglementare au relativizat-o, dând o altă dimensiune conceptului de ramură a dreptului. În înțelesul actual, aceasta reunește, în cadrul sistemului național de drept, normele juridice ce reglementează relații sociale dintr-un domeniu determinat al vieții sociale, în baza unei metode specifice de reglementare și a unor principii comune.

Dreptul public, subsumând mai multe ramuri și discipline juridice aferente, reglementează organizarea și funcționarea statului și a autorităților publice (de stat sau autonome locale), inclusiv raporturile dintre acestea și raporturile lor cu particularii.

Apartenența dreptului administrativ la dreptul public este indiscutabilă, prin obiectul sau de reglementare. Relațiile sociale reglementate de normele dreptului administrativ sunt cele din sfera administrației publice (administrația activă) și cele de natură conflictuală, care vizează soluționarea litigiilor dintre autoritățile publice și cei vătămați prin acte administrative ale acestora (administrația contencioasă).

Apariția și dezvoltarea dreptului administrativ român sunt determinate de evoluția formelor de organizare politico-statală specifice acestui spațiu și de afirmarea dreptului în cadrul său.

---

<sup>1</sup> Sistemul național de drept reprezintă suma elementelor ce compun dreptul într-un stat, împreună cu relațiile dintre acestea, fiind caracterizat atât de unitatea normelor juridice, cât și de gruparea acestora în subdiviziuni.

Pentru început, sunt atestate, în statul dacic, reguli juridice aplicabile aparatului administrativ de stat, care avea menirea de a îndeplini funcțiile statului pe plan intern și extern<sup>1</sup>.

În perioada Evului Mediu, atât *dreptul țării* (obiceiul pământului), cât și dreptul domnesc (alcătuit din hotărârile Domnului, unic legiuitor) au inclus și reglementări aplicabile raporturilor administrative, existente în domenii precum organizarea administrativ-teritorială, fiscalitatea etc.

Bazele dreptului administrativ modern sunt puse în prima jumătate a secolului al XIX-lea, prin adoptarea Regulamentelor Organice, principal izvor al dreptului administrativ în Țările Române<sup>2</sup> și consolidate în perioada următoare, prin înființarea Consiliului de Stat (1864), ca instanță specializată de contencios administrativ, sistem abandonat de Constituția din 1866, care dă în competența instanțelor de drept comun soluționarea litigiilor dintre administrație și cetățeni și realizează o reglementare modernă și unitară a regimului administrației publice.

## **2. Administrația publică – noțiune centrală a dreptului administrativ**

### **2.1. Administrația publică. Noțiune și conținut**

Ansamblul normelor juridice care alcătuiesc ramura dreptului administrativ, cât și temele disciplinei juridice aferente, sunt concentrate în jurul noțiunii devenită, astfel, fundamentală pentru domeniu, de „**administrație publică**”.

Sub aspect etimologic, de proveniență latină, noțiunea de „administrație” derivă din substantivul „minister” (servitor), ceea ce dă sensul său material, de activitate subordonată și rezumă în mod sugestiv activitatea administrației, marcată, în mod ideal, de *modestie* și *ambiiție*.

*Modestie* pentru că administrația este într-o poziție de servire a celor trei puteri, legislativă, judecătorească și executivă. Le pregătește și execută deciziile, guvernul „dispune” de administrație, relația fiind ierarhizată.

*Ambiiție* pentru că servește interesul general, ceea ce dă fiecareia dintre deciziile și acțiunile sale, de la cea mai importantă, la cea mai neînsemnată, o notă de noblețe. Conflictul dintre dorința de a proteja drepturile cetățenilor și nevoia de menținere a ordinii și solidarității sociale dispare, dacă acțiunea administrației este prezentată ca un serviciu al unuia către celălalt<sup>3</sup>.

Cadrul legal actual dă noțiunii de „administrație publică” un caracter integrator, incluzând atât conceptul de „administrație de stat”, realizată de autorități de natură statală, cât și pe cel de „administrație publică locală”, înfăptuită de autoritățile autonomiei locale, alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 108.

<sup>2</sup> A. Teodorescu, *Noțiuni de drept administrativ, Partea I*, Tipografia Eminescu, București, 1912, p. 5.

<sup>3</sup> J. Morand-Deville, *Droit administratif*, LGDJ, 13-e edition, Paris, 2013, p. 13.

<sup>4</sup> V. Vedinaș, *Drept Administrativ*, ed. a IV-a, Ed. Universul Juridic, 2009, p. 29.

Urmând metoda clasică de definire<sup>1</sup>, respectiv stabilirea genului proxim în care poate fi încadrată noțiunea și a diferenței specifice care o delimitează de celelalte noțiuni ale genului, administrația publică apare, din perspectivă extrajuridică, drept o specie a fenomenului administrativ<sup>2</sup>. Diferența specifică este că suntem în prezența administrației publice doar atunci când valoarea realizată prin faptul administrativ este de natură politică (vizează satisfacerea interesului public și este stabilită, de regulă, de o instituție politică), fiind îndeplinită în regim de putere publică. Din perspectivă juridică, administrația publică este o specie a fenomenului puterii publice, divizată, conform principiului separației și echilibrului puterilor statului<sup>3</sup>, în puterea legislativă, executivă și judecătorească.

Prin natura sa, administrația publică se regăsește în sfera puterii executive, cu precizările care se impun, în legătură cu relația dintre aceste două noțiuni.

În mod tradițional, doctrina românească interbelică, de inspirație franceză, distinge între două categorii de activități desfășurate pentru realizarea puterii executive în stat, respectiv **activități de guvernare și de administrare**. În general, ele coexistă în activitatea oricărei autorități, în proporții diferite, date de poziția acestora în sistemul administrației publice.

Autoritățile aflate la vârful acestei ierarhii (Președintele și Guvernul) realizează, cu precădere, activitatea politică a executivului, în timp ce autoritățile situate la baza sa desfășoară preponderent activitatea de administrare propriu-zisă.

**Guvernarea** desemnează elementul politic al executivului, adică adoptarea unor importante decizii politice, esențiale pentru viitorul națiunii. **Administrația propriu-zisă** este o activitate tehnică și cotidiană, de aplicare în concret a legii și prestare de servicii publice. În cadrul activității de administrare sunt realizate actele și faptele necesare inclusiv pentru punerea în practică a deciziilor politice de guvernare<sup>4</sup>.

Aceste elemente relevă un raport de întreg-parte între executiv și administrație, cea din urmă fiind o componentă a executivului.

## **2.2. Bazele constituționale ale administrației publice**

Constituția României reglementează, în mod fundamental, administrația publică, stabilind elementele defnitorii ale acestei noțiuni și ale dreptului administrativ.

Titlul III din legea fundamentală include șase capitole: „Parlamentul”, Președintele României”, „Guvernul”, „Raporturile Parlamentului cu Guvernul”, „Administrația publică”, „Autoritatea judecătorească”.

---

<sup>1</sup> F. C.-Kund, A.-S. Ciobanu, *Drept administrativ, Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar*, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, 2009, p. 11.

<sup>2</sup> Fenomenul administrativ (faptul administrativ) este o activitate de organizare, dirijare, combinare a unor mijloace, resurse, în vederea îndeplinirii, până la fapte materiale concrete, a unor obiective, valori, stabilite de structuri organizatorice superioare.

<sup>3</sup> Consacrat în legislația românească prin art. 1 alin. (4) din Constituția României din 1991, revizuită în 2003.

<sup>4</sup>J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 21 edition, Dalloz, 2006, p. 4.

O aplicare formală a regulilor de tehnică legislativă, ar impune teza că autoritățile publice care nu se regăsesc, sub aspectul reglementării, în Cap. V „Administrația publică” nu fac parte din sfera administrației publice, concluzie inacceptabilă, în raport de natura indiscutabilă de autorități ale administrației publice a celor doi șefi ai executivului bicefal, existent în sistemul constituțional român.

Nereglementarea unitară, a Președintelui României și Guvernului, în cadrul capitolului consacrat administrației publice, delimitează activitatea preponderent de guvernare, politică, realizată de cele două autorități aflate în fruntea executivului, de activitatea de administrație propriu-zisă, tehnico-administrativă, desfășurată în mod curent de autoritățile administrative reglementate în Cap. V al Constituției României.

Reglementarea constituțională a administrației publice în general (incluzând Secțiunea 1 – Administrația publică centrală de specialitate și Secțiunea a 2-a – Administrația publică locală), și a Președintelui României și Guvernului, în special, privește regimul de organizare și funcționare a acestora, adică relațiile sociale necontencioase din sfera administrației publice.

Raporturile de natură conflictuală dintre autoritățile publice (orice autorități, nu doar cele ale administrației publice) și cei vătămați în drepturile și interesele legitime prin actele administrative, fac obiectul unor alte dispoziții constituționale, care fundamentează instituția contenciosului administrativ. Art. 52 din Constituția României prevede că „*Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.*”, iar art. 73 alin. (2) lit. k) că materia contenciosului administrativ poate fi reglementată doar prin lege organică, ceea ce relevă importanța dată acesteia de legiuitorul constituant<sup>1</sup>.

Pe lângă reglementările amintite, Constituția României cuprinde și alte texte care întregesc bazele constituționale ale administrației publice, precum cele referitoare la dreptul cetățenilor Uniunii Europene de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale (art. 16 alin. 4), obligațiile Guvernului în legătură cu elaborarea bugetului public național (art. 138), integrarea în Uniunea Europeană (art. 148) etc.

### ***2.3. Definiția și trăsăturile administrației publice***

În mod tradițional, pentru definirea noțiunii de ***administrație publică***, se distinge între **sensul formal, organic**, care desemnează autoritățile publice investite cu sarcini administrative și **sensul funcțional** care se referă la activitățile pe care sunt însărcinate a le realiza aceste autorități publice<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Alături de domenii fundamentale precum sistemul electoral, regimul juridic general al proprietății, organizarea învățământului, organizarea administrației publice locale și a teritoriului, regimul general al raporturilor de muncă, regimul infracțiunilor și pedepselor aplicabile în materie penală etc.

<sup>2</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 64.

Elementele subsumate noțiunii de administrație publică, cristalizate în trăsături ale acesteia, impun, în ciuda multiplelor tentative de originalitate, definirea acesteia ca fiind **ansamblul activităților realizate de Președintele și Guvernul României, celelalte autorități ale administrației publice de stat, cât și de administrația publică locală și structurile subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau se prestează servicii publice.**

**Codul administrativ**<sup>1</sup> definește **administrația publică** drept *totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public*<sup>2</sup>.

Totodată, definește principalele categorii de autorități ca fiind **administrația publică centrală** – *totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public național/general* și **administrația publică locală** – *totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public local*<sup>3</sup>.

**Trăsăturile administrației publice** răspund unor întrebări fundamentale în legătură cu această noțiune:

- care sunt autoritățile ce alcătuiesc administrația publică?
- în ce constă activitatea administrației publice?
- în ce regim special se desfășoară activitatea administrației publice?

**1. Activitatea administrației publice este realizată de autoritățile sale, împărțite de doctrină în următoarele categorii:**

**a) Autorități ale administrației de stat:**

– Președintele României și Guvernul României, cei doi șefi ai Executivului, aflați în vârful structurii ierarhice a administrației publice, realizând o activitate preponderent politică;

– ministerele și alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului, cât și structurile subordonate acestora (instituții publice, regii autonome, companii naționale etc.);

– autoritățile administrative autonome organizate la nivel central (spre ex. Banca Națională a României, serviciile de informații) și structuri subordonate acestora (instituții publice, regii autonome, companii naționale etc.);

<sup>1</sup> O.G. nr. 57/2019, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

<sup>2</sup> Art. 5 pct. 2 din Codul administrativ.

<sup>3</sup> Art. 5 pct. 3 și pct. 4 din Codul administrativ.

- serviciile publice deconcentrate, adică structurile de specialitate ale ministerelor și ale altor organe de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale ale administrației publice centrale care răspund de satisfacerea unor nevoi de interes public/general în concordanță cu obiectivele politicilor și strategiilor sectoriale ale Guvernului<sup>1</sup>;
- prefectul, ca reprezentant al Guvernului în teritoriu;

#### **b) Autorități ale administrației publice locale:**

- Consiliul județean, Consiliul Local (autorități deliberative), Primarul (autoritate executivă);
- organe, instituții publice, regii autonome ori alte structuri, subordonate autorităților locale, arătate anterior.

### **2. Activitatea administrației publice constă în aducerea la îndeplinire a legii și organizarea prestării ori prestarea propriu-zisă de servicii publice.**

Prima direcție în care se obiectivează activitatea administrației publice și cea care răspunde, în mod tradițional, rațiunilor de organizare a acesteia, este cea de **aducere la îndeplinire a legii**, sub cele două forme:

**a) organizarea executării legii**, activitate de adoptare a unor acte normative, cu forță juridică inferioară acesteia, în vederea creării, sub aspect administrativ, a condițiilor necesare aplicării în concret a legii (referitoare la proceduri administrative, la aspecte instituționale, logistice, de resurse materiale și umane etc.);

**b) aplicarea în concret a legii**, la situații determinate, prin formele specifice de realizare a activității administrației, respectiv emiterea de acte administrative și realizarea de operațiuni materiale, tehnico-administrative.

**Prestarea de servicii publice** este cealaltă dimensiune fundamentală a activității administrației publice.

Serviciul public desemnează activitățile desfășurate sau organizate de o autoritate a administrației publice pentru realizarea unor nevoi de interes public. Codul administrativ îl definește ca *activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu*.

Autoritatea care are în responsabilitate realizarea serviciului public poate să-l presteze efectiv, direct sau prin structuri publice, ori să delege prestarea acestuia, în condițiile legii, către o persoană juridică de drept privat, aflată sub controlul său.

Pentru a-și atinge scopul, serviciul public trebuie să răspundă unor exigențe precum caracterul permanent, asigurarea unui acces egal al cetățenilor la acesta (aplicație a art. 16 alin. (1) din Constituție), adaptabilitatea permanentă la interesul public pe care-l

---

<sup>1</sup> Art. 5 pct. 40 din Codul administrativ.

servește și respectarea unui regim juridic specific, guvernat de regulile dreptului public, sau mixt, după caz<sup>1</sup>.

### **3. Activitatea administrației publice se realizează într-un regim de putere publică.**

Acesta desemnează ansamblul prerogativelor legale de care dispun autoritățile administrației publice, pentru a putea impune interesul public, în raport cu cel privat, fiind definit ca *ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice și care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public*<sup>2</sup>.

Este un regim „exorbitant”, care sugerează forța, puterea publică în relația cu cetățenii, creat în serviciul acestora și limitat prin lege, în general, și prin intervenția instanțelor de contencios administrativ, în cazuri concrete.

Regimul de putere publică reclamă poziția de inegalitate juridică a părților, de subordonare, specifică raporturilor de drept administrativ, iar forța obligatorie a deciziilor administrației publice, respectiv caracterul executoriu din oficiu al actelor administrative sunt o consecință a sa.

---

<sup>1</sup> F. Coman-Kund, A.-S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 40-41.

<sup>2</sup> Art. 5 pct. 38 din Codul administrativ.



## Capitolul II

# DEFINIȚIA, OBIECTUL ȘI TRĂSĂTURILE DREPTULUI ADMINISTRATIV

### 1. Definiția și obiectul dreptului administrativ

În mod necesar, există o legătură organică între drept și activitatea administrației publice. Cea din urmă constă, în principal, în aducerea la îndeplinire a legii și este guvernată de principiul legalității, adică se desfășoară pe baza legii și în conformitate cu aceasta.

Definirea dreptului administrativ, ca ramură de drept<sup>1</sup>, respectiv ca ansamblu de norme juridice aplicabile unei categorii determinate de relații sociale, implică analiza obiectului său, prin raportare la conținutul și limitele administrației publice.

Pentru a stabili sfera de cuprindere a dreptului administrativ, Prof. Antonie Iorgovan identifică trei teorii, privind raportul dintre această ramură de drept și administrația publică<sup>2</sup>.

– dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administrației publice (**teza unicității de norme**);

– administrația publică este supusă normelor dreptului administrativ, cât și unor norme aparținând altor ramuri de drept (**teza pluralității de norme**);

– dreptul administrativ se aplică nu doar activităților realizate de administrația publică, ci și unor activități realizate de alte autorități publice (**teza subsidiarității**).

Prima teză (a unicității) este invalidată de diversitatea domeniilor și instituțiilor juridice, care privesc administrația publică, iar valabilitatea celei de-a doua (a pluralității de norme), este de necontestat. Sunt numeroase domenii de reglementare, care exced dreptului administrativ, dar care, în mod inevitabil, se aplică unor relații sociale din sfera administrației publice<sup>3</sup>, precum: organizarea și funcționarea administrației de stat, regimul juridic al domeniului public, răspunderea penală și patrimonială, regimul contractului administrativ etc.

În cazul aplicării normelor de drept administrativ alături de alte norme aparținând dreptului public, acestea pot privi:

– **raporturi reglementate de dreptul administrativ subsecvent altei ramuri de drept public**. Este cazul dreptului constituțional, care subsumează norme juridice, ce

---

<sup>1</sup> Există și perspectiva de ramură a științei, adică un ansamblu sistematizat de cunoștințe despre Dreptul administrativ, ca ramură de drept (D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, 2004, p. 22).

<sup>2</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 115-116.

<sup>3</sup> R. N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Accent, 2004, p. 44.

privesc administrația publică, în general (Capitolul V al Titlului III), autorități ale acesteia (Președintele României și Guvernul), contenciosul administrativ etc. Dreptul constituțional, ca factor structurant în sistemul de drept, guvernează și orientează reglementarea juridică din celelalte ramuri ale dreptului<sup>1</sup>;

– **raporturi reglementate de dreptul administrativ ca drept comun.** Acestea aparțin unor ramuri de drept care au căpătat autonomie față de dreptul administrativ, dar care includ în mod covârșitor instituții specifice dreptului administrativ (dreptul urbanismului, dreptul financiar etc.);

– **raporturi din sfera administrației publice reglementate de dreptul administrativ în colaborare cu alte ramuri ale dreptului public;** este cazul relațiilor de politică externă a statului, în cadrul cărora activitatea administrației publice este supusă atât normelor de drept administrativ, cât și celor de drept internațional public, în ordinea stabilită de art. 20 din Constituția României<sup>2</sup>.

**Teza pluralității de norme** include și posibilitatea reglementării relațiilor din sfera administrației publice de către normele dreptului administrativ, alături de norme aparținând dreptului privat. Adesea, competența autorităților administrației publice vizează aplicarea normelor ce aparțin unor ramuri de drept precum dreptul civil, dreptul familiei etc, inclusiv garantarea producerii efectelor de drept civil ale unor acte juridice, prin mijloacele de constrângere administrativă, acestea aflându-se, de regulă, într-un raport de subsecvență față de normele dreptului administrativ<sup>3</sup>.

**Teza subsidiarității** privește situația aplicării normelor de drept administrativ relațiilor sociale născute în sfera altor autorități publice, decât cele ale administrației publice. Poate fi vorba de norme de drept administrativ necontencios sau de contencios (art. 52 din Constituția României, consacrand instituția contenciosului administrativ, face referire la actele „autorităților publice”, noțiune care excede sfera „autorităților administrației publice”).

Concluzionând:

– normele dreptului administrativ se aplică relațiilor din sfera administrației publice, dar nu sunt aceleași cu obiectul administrației publice ca formă de realizare a puterii de stat<sup>4</sup>. Administrația publică se realizează, în principal, prin aceste norme, dar și prin norme aparținând altor ramuri de drept;

– sfera de aplicare a normelor de drept administrativ depășește, uneori, limitele administrației publice, extinzându-se și asupra altor autorități publice; în această situație, regimul administrativ este cerut ca mijloc, nu ca scop, fiind într-un raport de subsecvență față de alte regimuri juridice, a căror realizare o mijlocește<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> I. Deleanu, *Tratat de drept constituțional*, Ed. C.H. Beck, 2006, p. 17.

<sup>2</sup> „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile”.

<sup>3</sup> Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, 2008, p. 41.

<sup>4</sup> A. Negoită, *Drept administrativ și știința administrației*, Ed. Atheneum, 1993, citat de Corneliu Manda, *Drept administrativ, Tratat elementar*, ed. a V-a, Ed. Universul juridic, 2008, p. 64.

<sup>5</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 120.