

# CAPITOLUL I

## DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC

### *I. Noțiuni generale privind administrația publică*

#### **§1. Administrația publică în contextul separării și echilibrului puterilor în stat**

Reprezintă un truism faptul că fiecărei ramuri de drept îi sunt specifice anumite instituții sau categorii juridice, iar între acestea, există una în jurul căreia gravitează toate celelalte. Pentru dreptul administrativ, aceasta este **administrația publică**. De aceea, imaginându-ne aprofundarea unei ramuri de drept ca un demers continuu, care nu se oprește niciodată definitiv, care se îmbogățește în permanență în conținutul lui și în formele pe care le îmbracă, este neîndoielnic că preocupările, abordările, teoriile și tot ce se construiește în plan exegetic, toate au în centrul lor **administrația publică**. Pentru noi, reprezintă o prioritate să deslușim sensurile a ceea ce reprezintă administrația, unde se află ea plasată în arhitectura instituțională a unui stat, în general și în modul de existență și ordonare a celor trei puteri în stat, în particular.

Cercetarea dreptului administrativ este o problemă care transcende ramurii de drept enunțate. Astfel se explică faptul că dedicăm primele rânduri ale cursului nostru teoriei separației și echilibrului puterilor din stat, pe care ne încapățânăm să o așezăm în continuare la temelia organizării și funcționării statelor de drept și a democrațiilor lumii. Trăim niște vremuri în care există o apetență deosebită pentru inovare. Noul, cu orice preț, a devenit zeul acestei perioade, în care se „lovește” în trecut, în lucrurile clasice, normale, tradiționale, cu o tenacitate demnă de o cauză mai nobilă. Indiferent de rezultat, nici măcar bănuindu-l, de cele mai multe ori, doar să fie *nou*, să fie *altceva*, să ne scuturăm de ceea ce unora li se pare vetust, prăfuit. Cum consideră mulți specialiști și bătrâna regulă a separării, colaborării și echilibrului puterilor în stat. Pe nedrept, în opinia noastră.

Unul din reprezentanții de seamă ai Școlii de Drept de la Cluj aprecia că, în pofida faptului că „*acum sunt mai numeroase Constituțiile care nu consacără expres principiul separației puterilor în stat decât cele care îl consacără ca atare, totuși, separația puterilor este evocată și valorizată pe baza altor principii constituționale și politice, îndeosebi principiile democrației și cele ale statului de drept*”<sup>1</sup>.

Teoria separației puterilor în stat a fost fundamentată de către Montesquieu în celebra sa lucrare „*Despre spiritul legilor*”, (1748)<sup>2</sup>. Ea a constituit piedestalul formării gândirii juridice moderne, alături de teoria drepturilor naturale și *teoria contractului social* a lui J.J. Rousseau, care a avut ca punct de plecare teza că „*Din moment ce niciun om nu are*

---

<sup>1</sup> Ion Deleanu, *Separația puterilor în stat. Reglementare constituțională și jurisprudența Curții Constituționale în materie*, în RDP nr. 2/1995, p. 27.

<sup>2</sup> Ch. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964.

*autoritate naturală asupra semenului său și de vreme ce forța nu dă naștere niciunui drept, rezultă că baza oricărei autorități legitime printre oameni nu poate fi decât convenția (subl. ns.)”<sup>1</sup>.*

Este una dintre teoriile care au stârnit cele mai aprige pasiuni. Dezbaterile asupra ei au fost asumate nu doar de juriști, și ne referim, cu precădere, la specialiștii în dreptul public, la „constituționaliști” și „administrativiști”, dar și de filozofi, sociologi, politologi. Unii o consideră perimată, alții sunt încrezători în actualitatea ei.

Germeii acestei teorii se regăsesc încă din Antichitate, Aristotel fiind cel care, pe de o parte, recunoaște că puterea trebuie încredințată la mai mulți titulari, iar pe de altă parte, atrage atenția că, dacă se întâmplă acest lucru, ei trebuie făcuți păzitori și slujitori ai legii<sup>2</sup>.

Înainte de lui Montesquieu, „Locke este cel care a pus pentru prima oară în mod clar problema numită astăzi a separației puterilor. Din dorința de a modera forța puterilor statului, el a încercat să dezvolte o teorie a frânelor și contraponderilor, care să nu permită transformarea bazei statului (care pentru el era contractul social) dintr-un act bazat pe manifestarea liberă și egală a voințelor într-un act ce se sprijină doar pe supunere”<sup>3</sup>.

Apariția teoriei a fost explicată în doctrina de specialitate ca fiind generată de absolutismul monarhic, fiind, în realitate, o reacție împotriva acestui tip de regim, în care monarhul întrupa în personalitatea sa, prerogativele celor trei clasice puteri în stat. El era cel care făcea legiuirile<sup>4</sup>, dispunea punerea lor în executare și avea drept de viață și de moarte asupra supușilor.

În acest sens se afirmă că „teoria separației puterilor a fost elaborată în epoca de apogeu a absolutismului de tip feudal și a fost promovată cu scopul de a pune în lumină lipsa de suport legitim a acelei organizări statale. Ea nu viza cercetarea rădăcinilor istorice ale separației puterilor statului, ci, pur și simplu, înlăturarea regimului absolutist și instaurarea unui regim democratic, prin reforma radicală a sistemului statal de atunci”<sup>5</sup>.

Nevoia de separare a celor trei puteri, Baronul Charles Louis de Secondat, baron de la Brede et de Montesquieu, a realizat-o pornind de la o constatare existentă în toate timpurile, anume faptul că *acela care deține puterea, are tendința naturală de a abuza de ea*. De aceea, pentru a stopa abuzul „puterea trebuie să oprească puterea”, adică puterile să fie încredințate unor titulari diferiți, care să se controleze și contracareze reciproc. Rezultă, de aici, că „Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor”<sup>6</sup>, care a fost reflectat în toate constituțiile lumii de la începuturi, inclusiv în acte juridice cu o valoare specială cum a fost Declarația drepturilor adoptată de către Revoluția franceză, unde se stipula că **un stat în care**

---

<sup>1</sup> J.J. Rousseau, *Contractul social*, ed. Antet, București, 2013, p. 10, *apud* Andreea Ana-Maria Stănculescu (Alexe), *Înțelegerea conceptului de putere constituantă ca urmare a teoriei contractului social și a teoriilor privind legitimarea puterii*, în RDP nr. 1/2019, p. 27.

<sup>2</sup> Aristotel, *Politica*, Ed. Paideia, București, 2001, p. 110.

<sup>3</sup> D.C. Dănișor, *Originile teoriei separației puterilor. De la separația puterilor statului la separarea statului, justiției și societății civile*, în RDP nr. 4/2017, p. 24.

<sup>4</sup> Care purtau diferite denumiri, de la stat la stat, cum ar fi *edict*, *pravile* etc.

<sup>5</sup> M. Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament și Guvernul României*, în RDP nr. 2/2016, p. 27.

<sup>6</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, ed. a 3-a, București, 2022, p. 13.

**drepturile omului nu sunt respectate, iar separarea puterilor nu este garantată, nu are Constituție<sup>1</sup>.**

Constituția României din 1991, s-a înscris pe filozofia și tehnica de redactare juridică reflectate în constituțiile adoptate începând cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în care separația puterilor nu mai este proclamată în mod expres, ci este reglementată de o manieră implicită și, de fiecare dată, prin referiri și la alte expresii cum ar fi *funcție publică, autoritate publică* etc.<sup>2</sup>. Pentru a convinge despre această nouă arhitectură constituțională a statelor lumii autorul citat se raportează la legea fundamentală din Franța<sup>3</sup>, care nu vorbește, în niciunul dintre cele 92 de articole, despre separația puterilor, apoi cea a Greciei<sup>4</sup>, a Spaniei<sup>5</sup>, aceasta din urmă, deși consacră o monarhie constituțională, l-a influențat pe legiuitorul constituant român, ca și cea franceză, de altfel<sup>6</sup>.

Teoria separației puterilor în stat se află așezată la baza organizării statelor democratice de astăzi<sup>7</sup>. Ea se regăsește și în Constituția României, care în forma din 1991 nu conținea nicio referire la principiul separației puterilor în stat.

Fără a intra în detalii care sunt specifice, cu precădere, pentru un curs de drept constituțional, semnalăm doar faptul că niciodată puterile nu au fost complet separate una de cealaltă, că întotdeauna a existat o colaborare între ele, inerentă funcționării echilibrate dintr-un stat. Mai mult chiar, dintotdeauna au existat autorități publice care, deși au aparținut unei puteri, au exercitat și atribuții specifice altei sau altor puteri. Exemplu, **șeful de stat**, indiferent de forma de guvernământ, că este *republică* sau *monarhie*, aparține puterii executive.

Cu toate acestea, dintotdeauna și peste tot, șeful de stat este cel care **promulgă legile**<sup>8</sup>, ceea ce semnifică **învățarea acestora cu formulă juridică obligatorie** pentru toți cetățenii.

În acest mod, șeful statului exercită atribuții care țin de sfera puterii legislative. Pe lângă aceasta, șeful statului, monarh sau președinte, acordă grațierea individuală<sup>9</sup>, exercită atribuții care țin de puterea judecătorească. El este implicat și în procesul de numire a magistraților, atribuție reflectată și de Constituția României în art. 125 alin. (1) potrivit căruia: „*Judecătorii numiți de Președintele României sunt inamovibili, în condițiile legii*”.

Este evident că modul de exercitare a acestor atribuții diferă, în mod firesc, de la stat la stat și poate genera soluții sau interpretări diferite, chiar în cadrul aceluiași stat, în diferite etape de evoluție a lui. În România ultimilor ani s-au purtat ample dezbateri cu privire la

---

<sup>1</sup> Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului a fost adoptată la 26 august 1789, prin intermediul ei fiind puse, în Franța și în lume, bazele democrației moderne. Art. XVI din Declarație prevede că „*orice societate care nu asigură garanția drepturilor și nu statornicește separația puterilor este lipsită de Constituție*”. A se vedea <http://ro.wikipedia.org/>, consultată în data de 4 februarie 2015, orele 11:30.

<sup>2</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Ed. All Beck, București, 2005, ed. a 4-a, vol. I, pp. 30-31.

<sup>3</sup> Constituția franceză a fost adoptată în 1958, a suferit mai multe modificări, ultima realizându-se în 2008.

<sup>4</sup> Constituția Greciei a fost adoptată în 1975.

<sup>5</sup> Constituția Spaniei a fost adoptată în 1978.

<sup>6</sup> Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat...*, op. cit., vol. I, pp. 33-36.

<sup>7</sup> C.-S. Săraru, *Contenciosul administrativ român*, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 8.

<sup>8</sup> Potrivit art. 77 din Constituția României, Președintele este cel care promulgă legile.

<sup>9</sup> Art. 94 lit. d) din Constituția României enumeră printre atribuțiile Președintelui, și pe aceea de a „*acorda grațierea individuală*”.

regimul numirii șefilor unor structuri ale Ministerului Public, modul în care sunt implicați în acest proces șeful statului, ministrul justiției și, respectiv, Consiliul Superior al Magistraturii. Însăși Curtea Constituțională a fost chemată să se pronunțe, soluționând un conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției și Președinte. Prin Decizia nr. 358/2018<sup>1</sup> Curtea a statuat în sensul că „(...) argumentele cuprinse în propunerea de revocare a procurorului din funcția de conducere (...), precum și temeinicia acestora se subsumează competenței discreționare a ministrului justiției, și nu a Președintelui României (...)”<sup>2</sup> și a decis că „Președintele României urmează să emită decretul de revocare din funcție a procurorului-șef (...)”.

De la originile organizării statale și până azi, niciodată nu s-a conceput ideea unei separări categorice, ferme, între puterile statului. Argumentelor deja prezentate li se adaugă acelea că există autorități publice care, prin statutul lor, nu se încadrează în niciuna dintre clasicele puteri ale statului.

Avem în vedere, spre pildă, Avocatul Poporului, pe care Constituția României îl reglementează în Capitolul IV al titlului II din Constituție, dată fiind misiunea constituțională care îi revine, **aceea de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice**. Într-un interesant studiu se afirmă că se impune *conceperea drepturilor omului nu doar ca drepturi subiective, ci ca norme. Aceasta implică faptul că drepturile omului nu mai sunt situate în spațiul privat, ci sunt constitutive pentru spațiul public însuși, care devine un loc al drepturilor, nu al puterii*<sup>3</sup>.

O asemenea misiune justifică plasarea lui în titlul consacrat drepturilor și libertăților fundamentale, al căror apărător este. În doctrină se afirmă că „în stabilirea naturii juridice a Instituției Avocatului Poporului, putem să pornim (în opinia noastră, chiar **trebuie să pornim**) de la principiul clasic al separării puterilor statului, pentru a determina apartenența instituției la una dintre aceste puteri. Astfel, Instituția Avocatului Poporului nu face parte din puterea legislativă, deși sau tocmai pentru că Avocatul Poporului este numit de Parlament. De asemenea, nu face parte nici din puterea executivă (...)”, însă el „(...) realizează un control specific asupra administrației publice, constatând abuzurile acesteia. Deși Avocatul Poporului, la sesizarea cetățeanului, persoanelor fizice, poate constata unele nereguli sau chiar abuzuri ale administrației publice, dar nu judecă aceste situații, nu devine o instanță de judecată (...)”<sup>4</sup>. Referindu-se la statutul acestuia, un autor afirmă, cu deplin temei, că în calitate de „componentă a democrației constituționale, instituția Avocatului Poporului din țara noastră poate fi considerată ca nefăcând parte din niciuna dintre puterile statului reglementate în art. 1 alin. (4) din Constituția României, prin natura sa putând fi calificată ca o instituție prin care se asigură medierea și echilibrul puterilor”<sup>5</sup>. O altă autoritate publică al cărei statut excedează clasicei trinități a puterilor în stat este **Curtea de Conturi**<sup>6</sup>. Plasarea ei în titlul consacrat **economiei și finanțelor publice** se justifică prin aceea că, rolul Curții de Conturi constă în a controla modul de formare, de întreținere și

<sup>1</sup> Publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018.

<sup>2</sup> Decizia nr. 358/2018, par. 114.

<sup>3</sup> D.C. Dănișor, *Oamenii au Dreptul – drepturile omului ca sinteză a drepturilor subiective și normelor secundare*, în RDP nr. 4/2022, p. 19.

<sup>4</sup> A. Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate*, în RDP nr. 2/2015, p. 69-70.

<sup>5</sup> E. Bălan, *Ombudsmanul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României*, în RDP nr. 1/2016, p. 71.

<sup>6</sup> Reglementată de art. 140, plasat în titlul IV consacrat economiei și finanțelor publice.

de administrare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Acestor autorități publice li se adaugă **Curtea Constituțională**, care „este o instituție fundamentală a statului, cu rol de garant al supremației Constituției, al statului de drept, și al **principiului separației și echilibrului puterilor** (subl. ns.)”<sup>1</sup>.

Regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, în activitatea didactică desfășurată cu studenții Facultății de Drept, includea în tehnicile Domniei Sale comentarea, de către studenți, a următoarelor aspecte ale legii fundamentale:

a) de ce un anumit text se află plasat într-o parte a Constituției (capitol, titlu)?

b) care este coroborarea textului cu altele din legea fundamentală?

În alți termeni, locul unde este plasat în Constituție un articol are o relevanță deosebită pentru înțelegerea și interpretarea sa, în litera și spiritul pe care legiuitorul le-au avut în vedere.

În concluzie, separația puterilor în stat își păstrează semnificația, cu precizarea că, fără a fi abandonată, ea a devenit, după cum spunea regretatul nostru profesor, o „*haină prea strâmtă*”<sup>2</sup>, care nu poate cuprinde în dimensiunile ei realitățile juridico-instituționale ale României. Astfel se explică maniera implicită în care ea a fost reglementată prin Constituția, în forma din 1991. Sintagma „*putere a statului*” era utilizată o singură dată în conținutul acesteia, în art. 80 care reglementa, ca și acum, de altfel, **funcția de mediere a Președintelui între puterile statului și între stat și societate**. Autoritățile care realizează prerogativele celor trei clasice puteri sunt reglementate în titlul III al Constituției, care are următoarea structură:

– **capitolul I** reglementează **Parlamentul** pe care îl califică, prin art. 61 alin. (1), ca fiind *organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*. Rezultă că în acest capitol regăsim **prima putere în stat**, respectiv, **puterea legiuitoare**. Constituția noastră consacră o structură bicamerală a Parlamentului, acesta fiind format din Senat și Camera Deputaților. De altfel, de la crearea sa, din 1862, Parlamentul român a avut o structură bicamerală, cu excepția perioadei comuniste, când a existat un monocameralism, care purta denumirea de Marea Adunare Națională. Problema de a alege între monocameralism și bicameralism, cu propunerea de a suprima o Cameră a Parlamentului, a făcut obiectul unui referendum, organizat la data de 22 noiembrie 2009, alături de întrebarea relativă la reducerea numărului de parlamentari la 300, însă ea nu s-a materializat, niciodată, deși rezultatele referendumului au susținut-o<sup>3</sup>. Statutul parlamentarilor este reglementat prin Legea nr. 96/2006, cu modificările și completările ulterioare, republicată<sup>4</sup>, în temeiul art. V din Legea nr. 357/2015<sup>5</sup>. Parlamentarii se aleg **prin scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale**. Prin Legea nr. 288/2015<sup>6</sup> a fost introdus sistemul votului prin corespondență;

<sup>1</sup> Decizia C.C.R. nr. 738 din 19 septembrie 2012, M. Of. nr. 690 din 8 octombrie 2012.

<sup>2</sup> Se vorbește chiar despre îmbătănirea teoriei separației puterilor, despre faptul că „*nu mai exprimă realitatea politică*”. A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României...*, op. cit., ed. a 3-a, p. 14.

<sup>3</sup> V. Vedinaș, G. Condurache, *L'autonomie financière du Parlement roumain*, în RDP nr. 1/2019, pp. 42-43.

<sup>4</sup> Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

<sup>5</sup> Publicată în M. Of. nr. 975 din 29 decembrie 2015.

<sup>6</sup> Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208 /2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

- **capitolul II** este consacrat **Președintelui**, care este șeful statului, România fiind declarată prin art. 1 alin. (2) ca fiind **republică**;

- **capitolul III** reglementează **Guvernul**, care exercită un **dublu rol**, acela de a **asigura realizarea politicii interne și externe a țării (rolul politic)** și, pe de altă parte, **de a exercita conducerea generală a administrației publice (rol administrativ)**. Ambele roluri, Guvernul le realizează în baza programului de guvernare, care a fost acceptat de Parlament;

- **capitolul IV** reglementează **raporturile Parlamentului cu Guvernul**, în el regăsindu-se modalitățile prin care se concretizează colaborarea dintre organul legiuitor, pe de o parte și unul dintre șefii executivului, pe de altă parte. Aici regăsim reglementări referitoare la *controlul Parlamentului asupra Guvernului, moțiunea de cenzură, angajarea răspunderii Guvernului sau delegarea legislativă*<sup>1</sup>;

- **capitolul V** este consacrat **administrației publice** și în el regăsim reglementate atât **administrația centrală de specialitate**, cât și **administrația publică locală**. Observăm că în capitolele II-V, regăsim **cea de-a doua putere în stat**, respectiv **puterea executivă**;

- **capitolul VI** al titlului III reglementează „*autoritatea judecătorească*” și vizează **cea de-a treia putere a statului**, care este **puterea judecătorească**.

Constatăm că actuala lege fundamentală a României, încă de la adoptarea ei și în prezent, a concentrat într-un titlu, respectiv titlul III, autoritățile publice prin care se concretizează principiul ancestral al separării puterilor în stat. Curtea Constituțională a semnalat acest lucru anterior revizuirii din 2003, în jurisprudența sa constantă, și a statuat că, „*deși Constituția nu consacră în niciun text al său, expressis verbis, principiul separației, acest principiu rezultă din modul în care Legea fundamentală reglementează autoritățile publice și competențele ce revin acestora*”<sup>2</sup>.

Pentru a pune capăt observațiilor critice pe care le-am semnalat, privind caracterul nedemocratic al Constituției României determinat și de lipsa de reglementare expresă a separației puterilor în stat, urmare a revizuirii Constituției a fost completat art. 1 cu un nou alineat, actualul alin. (4), prin care se consacră „*principiul separației și echilibrului puterilor în stat*”<sup>3</sup>. După cum se exprimă doctrina, atât cea națională, cât și cea occidentală, **în prezent, miza nu mai este separația, cât echilibrul puterilor**<sup>4</sup>.

În doctrină se consideră că „*Motivul inserării acestui alineat a fost, în principal, acela de a contribui la o mai bună delimitare a raporturilor dintre puteri, prezentând avantajul pe care întotdeauna o normă expresă îl prezintă față de aceea rezultată din interpretare, anume certitudinea, în mod strict, previzibilitatea, în mod indubitabil*”<sup>5</sup>.

În acest fel, separarea, dar și echilibrul puterilor au devenit, cum se exprimă și alți autori, *coordonate politice fundamentale pentru întreaga activitate a statului*, pe care

<sup>1</sup> Și în Constituția Franței regăsim un titlu special, respectiv titlul V, a cărui titulatură este „*despre raporturile dintre Parlament și Guvern*”.

<sup>2</sup> Decizia CCR nr. 27/1993, publicată în M. Of. nr. 163 din 15 iulie 1993; Decizia CCR nr. 9/1994, publicată în M. Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1994; Decizia CCR nr. 209/1999, publicată în M. Of. nr. 76 din 21 februarie 2000.

<sup>3</sup> Art. 1 alin. (4) din Constituție are următorul conținut: „*Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale*”.

<sup>4</sup> C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 22 și nota de subsol 49.

<sup>5</sup> M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, pp. 2-3.

practica jurisdicțională a Curții Constituționale le-a completat cu principiul *colaborării loiale*, care are „un rol definitoriu în implementarea Constituției”<sup>1</sup>. Cât privește *echilibrul puterilor*, un rol important pentru realizarea lui are Curtea Constituțională, care, prin cele două pârghii, controlul de constituționalitate și soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională, reglează divergențele care privesc frontierele dintre autoritățile publice și asigură autonomia lor funcțională<sup>2</sup>. Pe lângă garantarea democrației și respectul principiului separației și echilibrului puterilor în stat, prin *justiția constituțională* pe care aceasta o înfăptuiește are loc și *garantarea drepturilor și libertăților cetățenești*, având în vedere că în unele state (de exemplu Spania, Germania sau Ungaria), pot fi verificate din punct de vedere al constituționalității și unele hotărâri judecătorești<sup>3</sup>.

## § 2. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public

Originea dreptului este, cum se afirmă în doctrină, „tot atât de veche ca omul și grupările de oameni”<sup>4</sup>. Structurarea lui în cele două mari ramuri ale dreptului<sup>5</sup>, cel privat și cel public, s-a realizat în antichitate și este magistral exprimată de Ulpian „*Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum est quod ad singulorum utilitatem pertinent*”, ceea ce înseamnă de fapt că „**Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat – la interesele fiecăruia**”. La baza acestei distincții stă astfel **interesul ocrotit prin norma de drept**. Atunci când acest interes e relativ la viața cetății, suntem în sfera dreptului public. Când norma de drept e privitoare la individ, ne aflăm în domeniul dreptului privat. Dreptului public îi sunt specifice anumite trăsături, care îl particularizează de dreptul privat. Obiectul lui de reglementare vizează atât autoritățile administrației publice de natură statală sau autonomă locală, personalul care le deservește, cât și relația dintre stat și cetățean, inclusiv relația dintre stat sau unitățile administrativ-teritoriale, ca proprietare de bunuri, și persoanele fizice sau juridice<sup>6</sup>. De aici, particularitatea dreptului public de a se constitui sub influența unor factori extra-legali, care țin de tradiția istorică, de stilul politic și de ideologiile specifice.

Ea este explicată prin faptul că „dreptul public este cel care conține totalitatea principiilor și regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre stat și individ, precum și în raporturile dintre state, iar dreptul privat conține totalitatea principiilor și regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre indivizi, indiferent dacă aceștia sunt din același stat sau din state diferite”<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României...*, op. cit., ed. a 3-a, pp. 13-17. A se vedea Decizia CCR nr. 611/2017, publicată în M. Of. nr. 877 din 7 noiembrie 2017.

<sup>2</sup> I. Muraru, M. Constantinescu, *Rolul Curților Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat*, în *Dreptul* nr. 9/1996, p. 5.

<sup>3</sup> Ș. Deaconu, *Accesul curților de arbitraj la justiția constituțională*, în T. Briciu, M. Nicolae, P. Pop (editori) *In memoriam Viorel Mihail Ciobanu. Dreptul procesual și dreptul substanțial la începutul mileniului al III-lea*, Ed. Universul Juridic, București, 2023, p. 492.

<sup>4</sup> I. Alexandru, *De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ local*, Ed. Academiei Române, București, 2017, p. 80.

<sup>5</sup> Cea mai simplă formulare a esenței dreptului a fost dată de Christian Thomasius, autor din secolul al VIII-lea, „*Quod tibi non vis fieri, elteri ne faceris*”, respectiv „*nu face altuia ceea ce nu vrei să ți se facă ție*”.

<sup>6</sup> I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 11.

<sup>7</sup> Ș. Deaconu, *Drept constituțional*, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 4.

Dreptul administrativ face parte din ramura dreptului public și a apărut, după cum se exprimă regretatul profesor Emil Molcuț<sup>1</sup>, înaintea altor ramuri ale acestuia. Căci înaintea oricăror altor preocupări și activități, omul a trebuit să o pună pe cea privind modul în care își organizează comunitatea, cum se apără împotriva dușmanilor, acestea fiind dimensiuni ale activității administrative. Autorităților de natură administrativă care s-au cristalizat de-a lungul timpului, pe teritoriul țării noastre, li s-a aplicat un anumit gen de norme juridice, care nu a aparținut numai dreptului public, așa cum subliniază și prof. univ. Antonie Iorgovan<sup>2</sup>, referindu-se însă strict la perioada Evului Mediu, unde regăsim „*reglementări specifice dreptului feudal românesc (dreptul țării, praxilele și dreptul domnesc), care conțineau, în egală măsură, norme de drept public și de drept privat*”. Despre un drept administrativ, în sensul modern al termenului, putem vorbi abia odată cu Regulamentele Organice, despre care profesorul Anibal Teodorescu aprecia că ar constitui, alături de dreptul francez, principala sursă a dreptului administrativ român<sup>3</sup>. Alți autori au considerat, încă din secolul XIX<sup>4</sup>, că Regulamentele organice au reprezentat primele Constituții românești, opinie împărtășită și de reprezentanți ai doctrinei contemporane.

Se constată însă că „*delimitarea disciplinelor juridice care aparțin uneia dintre cele două ramuri este și rămâne una care generează dezbateri, păreri pro și contra, elemente comune, dar și diferențieri între autori*”<sup>5</sup>. Avem în vedere disputele permanente care există între autorii de drept public și cei de drept privat cu privire la apartenența unor instituții la una dintre cele două ramuri de drept. Intră în această categorie contractul administrativ, proprietatea publică, domeniul public sau funcționarul public, ca să ne referim doar la câteva dintre ele. Se încearcă o „*privatizare forțată a dreptului administrativ*”, prin „*decuparea din obiectul său de reglementare a unor instituții tradiționale și transferul lor în dreptul privat*”<sup>6</sup>, realitate împotriva căreia ne-am îngăduit să luăm atitudine, în articolul precitat.

### § 3. Obiectul dreptului administrativ

Așa cum se exprimă prof. univ. Antonie Iorgovan în valorosul tratat al Domniei Sale, discuțiile cu privire la conținutul și sfera administrației publice se află într-o dependență categorică de cele care privesc obiectul dreptului administrativ<sup>7</sup>. Un autor francez exprima ideea că „*administrația și dreptul administrativ nu pot, nici din punct de vedere pedagogic, nici din punct de vedere teoretic, să fie definite de o manieră autonomă*”<sup>8</sup>.

În literatura juridică s-au conturat trei mari curente:

1) Cel care promovează teza „**unicității**” potrivit căreia administrației publice îi este aplicabilă o singură ramură de drept, dreptul administrativ.

<sup>1</sup> E. Molcuț, D. Oancea, *Drept privat roman*, Casa de Editură și Presă „Șansa” S.R.L., București, 1995, pp. 7-8.

<sup>2</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 177.

<sup>3</sup> A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., București, 1929, vol. I, pp. 15-20.

<sup>4</sup> C. G. Dissescu, *Curs de drept public român*, 1890, pp. 267-268.

<sup>5</sup> V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forțată* în RDP nr. 4/2017, p. 15.

<sup>6</sup> V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forțată*, art. cit., pp. 15-20.

<sup>7</sup> A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 114.

<sup>8</sup> G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1980, p. 55.



2) Cel de-al doilea curent este cel al „**pluralității**” potrivit căruia administrației publice îi sunt aplicabile două categorii de norme juridice:

a) norme ale dreptului public;

b) norme ale dreptului privat. Acestea din urmă, în funcție de autori, sunt privite ca având aceeași importanță sau, după caz, o semnificație mai redusă, fiind „conduse” de normele dreptului administrativ<sup>1</sup>. În mod logic, *atâta vreme cât prin administrația publică înțelegem, în final, o activitate în regim de putere publică, nu este de conceput ca normele dreptului public care conturează acest regim să nu dea „impulsuri” pentru conținutul și sfera rezervată reglementării normelor de drept privat, garantând, totodată, executarea actelor de drept privat*<sup>2</sup>.

3) În fine, remarcăm și opinia potrivit căreia, *dreptul administrativ se aplică nu numai administrației publice, ci și activităților de natură administrativă realizate de alte organe de stat*<sup>3</sup>.

Este vorba despre **administrația – mijloc de realizare a competenței** evocată de Școala de la Cluj în bine-cunoscuta dispută cu Școala de la București<sup>4</sup>.

Raportându-ne la actualul sistem constituțional și legal, rezultă, în sinteză, două concluzii.

O *primă concluzie* are ca punct de pornire art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție, care fac vorbire despre **acte administrative ale autorităților publice**. O asemenea sintagmă ne îndrituiește să interpretăm că **textul constituțional recunoaște faptul că un act administrativ poate proveni de la orice autoritate publică, nu doar de la cele din sfera executivului**. În acest fel, constatăm promovarea, de către legiuitorul constituant, a tezei conform căreia, **activitatea de natură administrativă se regăsește la nivelul oricărei autorități publice**, ceea ce semnifică recunoașterea implicită a tezei administrație – mijloc de realizare a competenței. Într-adevăr, pentru a realiza misiunea care le revine, potrivit Constituției și legii – și care este alta decât administrația publică –, Parlamentul, instanțele judecătorești și toate celelalte autorități care exced sferei executivului, indiferent de apartenența lor la clasicele puteri ale statului sau de autonomia față de acestea, trebuie să desfășoare și activități de natură administrativă, prin care să pregătească realizarea competenței specifice, să o exercite efectiv sau să pună în executare decizii luate în realizarea ei. Exemplu, să facă achiziții de bunuri și servicii sau să recruteze personal care are statut de funcționari publici.

O *a doua concluzie* vizează faptul că administrației, în sens strict al termenului, ca activitate desfășurată de organele administrative, i se aplică nu doar dreptul administrativ, ci și norme ale altor ramuri de drept, public sau privat. Spre exemplu, **activitatea în domeniul politicii externe, desfășurată de Președinte sau Guvern**, se supune atât normelor dreptului administrativ, dar și normelor aparținând dreptului internațional public sau dreptului Uniunii Europene. Un al doilea exemplu, care vizează, de astă dată, incidența dreptului privat, are în vedere **contractele administrative**. Acestea sunt acte juridice bi

<sup>1</sup> Pentru exemplificare, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, pp. 114-120.

<sup>2</sup> A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 115.

<sup>3</sup> I. Santai, *Drept administrativ și știință administrativă*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1998, p. 8.

<sup>4</sup> Pentru dezvoltări, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, pp. 50-53.

sau multilaterale, asimilate ca atare de Legea nr. 554/2004, în al căror regim juridic se împletesc norme ale dreptului administrativ cu reguli aparținând dreptului privat. Cum vom avea prilejul să arătăm cu ocazia analizei lor, ca și contenciosului administrativ, prin ultimele modificări realizate prin Legea nr. 212/2018 asupra Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, această „împreunare” de norme, aparținând dreptului public cu cel privat, devine cu atât mai importantă, cu cât unele litigii derivate din contractele administrative, care privesc executarea lor, se judecă în prezent de instanțele de drept comun.

Se impune precizat faptul că, atunci când relațiile sociale sunt reglementate de normele dreptului administrativ împreună cu alte ramuri ale dreptului privat, **dreptul administrativ are rol de factor structurant**<sup>1</sup>, iar „normele de drept privat se află într-un raport de subsecvență față de normele dreptului administrativ”<sup>2</sup>.

#### § 4. Scopul administrației

Dintru început trebuie precizat faptul că **scopul administrației îl reprezintă satisfacerea intereselor oamenilor**. Acest obiectiv se poate realiza de către administrație însăși sau prin implicarea particularilor în prestarea de servicii publice. Există domenii în care particularii nu pot interveni, spre pildă apărarea, serviciile diplomatice etc. Ele relevă **sfera interesului public**, fiind vorba despre acele necesități care sunt vitale atât pentru colectivitate, în ansamblul său, cât și pentru fiecare membru al acesteia și care nu pot fi satisfăcute de inițiativa privată<sup>3</sup>.

După cum se susține cu temei în literatura juridică, **toate popoarele, în decursul istoriei, și-au dorit un nivel de trai decent. Însă, mijloacele prin care guvernarea a încercat să realizeze acest obiectiv au fost la toate popoarele și în toate timpurile diferite**<sup>4</sup>.

În literatura juridică s-a susținut de mai toți autorii necesitatea ca demersul privind semnificația conceptului de administrație să țină cont de etimologia cuvântului, care evocă specificul de activitate subordonată al ei. Se are în vedere cuvântul latinesc „*minister*” care înseamnă *servitor, supus*, și care este antonimul lui *magister, majus, major*, iar, ca pereche, implică un raport de subordonare al primului față de cel de-al doilea.

Particula „*ad*” care servește la formarea cuvântului înseamnă *a sluji la ceva*, sau *a fi în subordine față de cineva*<sup>5</sup>.

Pornind de la această etimologie, administrația ne apare *ca fiind o acțiune ordonată, care constă într-o combinație de mijloace pentru înfăptuirea în regim de putere publică a unor valori ordonate de structuri exterioare și superioare*.

**Administrația publică**, în sens de *organizare*, desemnează *un ansamblu de organe care realizează o activitate specifică*, iar în sens de *activitate* desemnează *activitatea prin*

<sup>1</sup> A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 118.

<sup>2</sup> D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 36.

<sup>3</sup> Pentru dezvoltări, v. J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 18<sup>ème</sup> éd., Précis, Dalloz, 2000, p. 10.

<sup>4</sup> M. Orlov, Șt. Balacciu, *Drept administrativ*, Chișinău, 2005, p. 5.

<sup>5</sup> P. Bondet, L. Mehl, *Le fait administratif, Traité de science administrative*, Ed. Mouton Paris, 1966, p. 12

care se execută legea sau se prestează servicii publice, în limitele legii<sup>1</sup>. Această noțiune o regăsim în prezent definită și prin Codul administrativ, potrivit art. 5 lit. b) ea evocă „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”.

Trebuie precizat faptul că prin Codul administrativ se consacră un număr de 45 de definiții, în care se regăsesc atât concepte care beneficiau anterior de o definiție, prin fostele legi ale administrației publice locale, ale descentralizării etc., cât și concepte pentru prima oară definite, cum ar fi majoritățile, cvorumul, funcțiile de demnitate publică etc.<sup>2</sup>.

Astfel cum s-a apreciat, administrația publică reprezintă *axa principală a Codului administrativ, atât la nivel central, cât și local, cu toate subdiviziunile, implicațiile și interconexiunile cu celelalte domenii*<sup>3</sup>.

#### **Regimul de putere publică – definitoriu pentru administrația publică<sup>4</sup>.**

Am stabilit că scopul administrației îl reprezintă *satisfacerea interesului general, a binelui public*. Un asemenea scop impune ca autoritățile administrative, *pe de o parte, să dispună de anumite mijloace, iar, pe de altă parte, să dețină anumite prerogative și o poziție de superioritate față de cei administrați*.

Dacă raporturile dintre particulari se bazează *pe egalitatea juridică*, cele dintre administrație și cei administrați presupun o *inegalitate juridică*, în sensul caracterului supraordonat al celor care administrează. „*Sub numele de putere publică trebuie înțeles un ansamblu de prerogative acordate administrației pentru a-i permite să facă să prevaleze interesul general atunci când el se găsește în conflict cu interesul particular*”<sup>5</sup>.

Am putut observa că din definiția pe care art. 5 lit. b) C. adm. rezultă faptul că **una din trăsăturile sale esențiale este faptul că activitățile care o compun se desfășoară în regim de putere publică<sup>6</sup>**.

Valorificând constantele din doctrină, art. 5 lit. jj) C. adm. conferă sintagmei *regim de putere publică* semnificația de „*ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege, în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice și*

---

<sup>1</sup> R. N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, pp. 19-21. În sens de *organizare* administrația publică reprezintă *ansamblul mecanismelor (organe, autorități publice, instituții și unități publice) care pe baza și în executarea legii realizează o activitate cu un anumit specific bine conturat*. Prin administrație în sens de *activitate*, distinsa autoare evocă *activitatea de organizare a executării și executare în concret a legilor*.

<sup>2</sup> V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat, vol. Nouăți, Examinare comparativă, Note explicative*, ed. a 3-a, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 35.

<sup>3</sup> I. Cochiniu, *Controlul de constituționalitate a priori și a posteriori exercitat de către Curtea Constituțională asupra Codului administrativ al României*, în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, p. 272.

<sup>4</sup> Pentru o analiză mai detaliată a acestui concept, v. F. Ciorăscu, C.-Gh. Gălățanu, *Conceptul de putere discreționară în administrația publică*, articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005*, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”, pp. 323-328.

<sup>5</sup> J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 11.

<sup>6</sup> Anton Trăilescu, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat, Explicații. Jurisprudență. Doctrină*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 28.