

CUPRINS

TITLUL I ADMINISTRAȚIE ȘI DREPT ADMINISTRATIV

CAPITOLUL I - Administrația publică	
Secțiunea 1 - Noțiunea de administrație	15
Secțiunea 2 - Rolul și scopul administrației	16
Secțiunea 3 - Puterea publică	17
Secțiunea 4 - Dreptului aplicabil administrației	17
Secțiunea 5 - Principiile generale aplicabile administrației publice	19
CAPITOLUL II - Drept administrativ	
Secțiunea 1 - Istoric	21
Secțiunea 2 - Doctrina clasică a dreptului administrativ	21
Secțiunea 3 - Definiția dreptului administrativ	22
Secțiunea 4 - Caracterul autonom al dreptului administrativ	23
CAPITOLUL III - Principiul legalității	
Secțiunea 1 - Noțiune	24
Secțiunea 2 - Legalitate și putere discreționară	25
CAPITOLUL IV - Izvoarele dreptului administrativ	
Secțiunea 1 - Considerații generale	28
Secțiunea 2 - Izvoarele scrise ale dreptului administrativ	28
2.1. Constituția.....	28
2.2. Legile	29
2.2.1. <i>Legile constituționale</i>	29
2.2.2. <i>Legile organice</i>	29
2.2.3. <i>Legile ordinare</i>	29
2.3. Ordonanțele Guvernului.....	29
2.4. Hotărârile Guvernului	30
2.5. Actele administrației publice centrale de specialitate	30
2.6. Ordinele prefectului	30
2.7. Actele administrației publice locale.....	31
2.8. Tratatetele și convențiile internaționale	31
Secțiunea 3 - Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ	32
3.1. Cutuma	32
3.2. Jurisprudența	32
3.3. Doctrina	33

TITLUL II Administrația publică

CAPITOLUL I - Organizarea administrației publice	
Secțiunea 1 - Centralizare, descentralizare și deconcentrare	35
Secțiunea 2 - Deconcentrare și putere ierarhică	36
Secțiunea 3 - Descentralizare administrativă	37

Secțiunea 4 - Administrația de stat	39
CAPITOLUL II - Guvernul	
Secțiunea 1 - Rolul și funcțiile Guvernului	41
Secțiunea 2 - Investiția Guvernului	42
Secțiunea 3 - Componenta Guvernului	44
Secțiunea 4 - Incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului	44
Secțiunea 5 - Încetarea funcției de membru al Guvernului	45
Secțiunea 6 - Organizarea și funcționarea Guvernului	46
6.1. Statutul prim-ministrului	46
6.2. Aparatul de lucru al Guvernului	48
6.3. Ședințele Guvernului	49
Secțiunea 7 - Atribuțiile Guvernului	50
7.1. Atribuții prevăzute în Constituție	50
7.2. Atribuții prevăzute în Codul administrativ	50
Secțiunea 8 - Actele Guvernului	51
8.1. Categoriile de acte.....	51
8.2. Hotărârile Guvernului	52
8.3. Ordonanțele Guvernului.....	52
Secțiunea 9 - Răspunderea Guvernului	54
9.1. Răspunderea politică	54
9.1.1. Moțiunea de cenzură	54
9.1.2. Angajarea răspunderii Guvernului	54
9.2. Răspunderea penală.....	55
CAPITOLUL III - Administrația publică centrală de specialitate	
Secțiunea 1 - Ministerele	57
1.1. Precizări prealabile.....	57
1.2. Organizarea și funcționarea ministerelor	57
1.3. Miniștri	58
Secțiunea 2 - Alte organe de specialitate ale administrației publice	60
Secțiunea 3 - Autoritățile administrative autonome	60
CAPITOLUL IV - Serviciile publice deconcentrate și prefectul	
Secțiunea 1 - Serviciile publice deconcentrate	62
Secțiunea 2 - Prefectul	63
2.1. Prefectul- reprezentantul Guvernului pe plan local.....	63
2.2. Instituția prefectului	64
2.3. Incompatibilități	64
2.4. Atribuții	64
2.5. Colegiul prefectural	66
2.6. Drepturile și îndatoririle prefectilor	66
2.7. Actele prefectului	67
2.8. Controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect	67
CAPITOLUL V - Administrația publică locală	
Secțiunea 1 - Principii specifice aplicabile administrației publice locale	68
Secțiunea 2 - Autoritățile administrației publice locale	70
2.1. Precizări prealabile.....	70
2.2. Alegerea autorităților administrației publice locale	70
2.3. Unitățile administrativ-teritoriale în România.....	72
2.4. Competența autorităților administrației publice locale	72

Secțiunea 3 - Aleșii locali	73
3.1. Considerații generale.....	73
3.2. Drepturile aleșilor locali.....	74
3.3. Obligațiile aleșilor locali	74
3.4. Incompatibilități și conflict de interese	75
3.4.1. <i>Incompatibilități</i>	75
3.4.2. <i>Conflict de interese</i>	76
3.5. Răspunderea aleșilor locali.....	77
3.6. Suspendarea mandatului de consilier local și consilier județean	77
3.7. Încetarea mandatului de consilier local și consilier județean	78
Secțiunea 4 - Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale	79
Secțiunea 5 - Administratorul public.....	81
Secțiunea 6 - Inițiativa cetățenească și adunările cetățenești	81
CAPITOLUL V - Consiliul local și primarul	
Secțiunea 1 - Consiliul local	82
1.1. Structura consiliului local.....	82
1.2. Validarea mandatelor de consilier local	82
1.3. Constituirea consiliului local.....	83
1.4. Mandatul consiliului local.....	84
1.5. Ședințele consiliului local	85
1.6. Hotărârile consiliului local.....	85
1.7. Atribuțiile consiliului local.....	87
1.8. Dizolvarea consiliului local	89
1.8.1. <i>Dizolvare de drept</i>	89
1.8.2. <i>Dizolvare prin referendum local</i>	90
Secțiunea 2 - Primarul	90
2.1. Statutul primarului	90
2.2. Validarea alegerii primarului.....	91
2.3. Incompatibilități	91
2.4. Mandatul primarului.....	92
2.4.1. <i>Încetarea de drept a mandatului primarului</i>	93
2.4.2. <i>Încetarea mandatului în urma referendumului</i>	93
2.4.3. <i>Suspendarea mandatului</i>	94
2.5. Atribuțiile primarului	94
2.6. Dispozițiile primarului	95
2.7. Viceprimarul.....	95
Secțiunea 3 - Administrația publică a municipiului București	96
CAPITOLUL VII - Consiliul județean și președintele consiliului județean	
Secțiunea I - Consiliul județean.....	98
1.1. Considerații generale.....	98
1.2. Rolul și componența consiliului județean	98
1.3. Mandatul consiliului județean.....	99
1.4. Atribuțiile consiliului județean	99
1.5. Ședințele consiliului județean.....	101
1.6. Hotărârile consiliului județean	102
1.7. Dizolvarea consiliului județean.....	102
1.7.1. <i>Dizolvarea de drept</i>	102
1.7.2. <i>Dizolvarea prin referendum</i>	102
Secțiunea 2 - Președintele consiliului județean.....	103
2.1. Statutul președintelui consiliului județean	103

2.2. Mandatul președintelui consiliului județean.....	103
2.3. Atribuțiile președintelui consiliului județean.....	103
2.4. Dispozițiile președintelui consiliului județean.....	105
2.5. Vicepreședinții consiliului județean.....	105

TITLUL III Funcția publică

CAPITOLUL I - Funcția publică și funcționarul public

Secțiunea 1 - Istoric	107
Secțiunea 2 - Noțiunea de funcție publică și funcționar public în concepția Codului administrativ.....	108
Secțiunea 3 - Clasificarea funcțiilor publice. Categoriile de funcționari publici	110
3.1. Clasificarea funcțiilor publice	110
3.2. Categoriile de funcționari publici	111
Secțiunea 4 - Cariera funcționarilor publici	111
4.1. Recrutarea funcționarilor publici	111
4.2. Numirea în funcții publice.....	112
4.3. Perioada de stagiu.....	112
4.4. Promovarea funcționarilor publici.....	113
4.5. Evaluarea performanțelor profesionale	113
Secțiunea 5 - Drepturile și îndatoririle funcționarilor publici	113
5.1. Drepturile funcționarilor publici.....	113
5.2. Îndatoririle funcționarilor publici	116
5.3. Formarea și perfecționarea profesională.....	118

CAPITOLUL II - Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu

Secțiunea I - Modificarea raportului de serviciu	119
1.1. Delegarea.....	119
1.2. Detașarea.....	119
1.3. Transferul	120
1.4. Mutarea	120
1.5. Exercițarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere sau din categoria înalților funcționari publici.....	121
Secțiunea 2 - Suspendarea raportului de serviciu	121
2.1. Suspendarea de drept.....	122
2.2. Suspendarea raportului de serviciu la inițiativa funcționarului public.....	122
2.3. Suspendarea raportului de serviciu prin acordul părților	123
Secțiunea 3 - Încetarea raportului de serviciu	123
3.1. Încetarea de drept a raportului de serviciu	123
3.2. Eliberarea din funcția publică	124
3.3. Destituirea din funcția publică	125
3.4. Demisia.....	125

CAPITOLUL III - Răspunderea funcționarilor publici

Secțiunea 1 - Precizări prealabile	126
Secțiunea 2 - Răspunderea administrativ-disciplinară	126
2.1. Abaterea disciplinară.....	126
2.2. Sancțiunile disciplinare	127
2.3. Aplicarea sancțiunilor disciplinare	127
2.4. Comisia de disciplină	128

2.5. Actul administrativ de sancționare disciplinară.....	128
2.6. Radierea sancțiunilor disciplinare	129
Secțiunea 3 - Răspunderea contravențională și răspunderea civilă.....	129
3.1. Răspunderea contravențională.....	129
3.2. Răspunderea civilă.....	129
CAPITOLUL IV - Managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici.	
 Agenția Națională a Funcționarilor Publici	
 Secțiunea 2 - Sistemul electronic național de evidență a ocupării	
 în sectorul public	131

TITLUL IV

Actele administrației publice

CAPITOLUL I - Actele administrative de autoritate	
 Secțiunea I - Noțiunea de act administrativ.....	133
 Secțiunea 2 - Clasificarea actelor administrative.....	135
 Secțiunea 3 - Regimul juridic al actelor administrative	136
3.1. Emiterea actelor administrative.....	137
3.1.1. Competența.....	137
3.1.2. Excepții de la regulile de competență.....	138
3.1.3. Procedura adoptării sau emiterii actelor administrative.....	140
3.1.4. Forma actelor administrative.....	143
3.2. Intrarea în vigoare a actelor administrative.....	144
3.3. Executarea actelor administrative	145
3.4. Suspendarea actelor administrative.....	145
3.5. Revocarea actelor administrative.....	146
3.6. Anularea actelor administrative.....	148
3.7. Inexistența actelor administrative	149
CAPITOLUL II - Contractele administrative	
 Secțiunea I - Noțiunea de contract administrativ.....	149
 Secțiunea II - Criterii de calificare a contractelor ca fiind contracte	
 administrative, în jurisprudența franceză.....	150
2.1. Părțile din contract.....	151
2.2. Obiectul contractului	151
2.3. Criteriul clauzelor exorbitante	152
 Secțiunea III - Regimul juridic al contractelor administrative.....	152
3.1. Încheierea contractelor administrative	153
3.2. Executarea contractelor administrative	153
3.3. Competența instanțelor de contencios administrativ	154

TITLUL V

Domeniul public și serviciul public

CAPITOLUL I - Domeniul public	155
 Secțiunea 1 - Noțiunea de proprietate publică potrivit Constituției României	155
 Secțiunea 2 - Noțiunea de proprietate publică potrivit Codului civil	155
 Secțiunea 3 - Noțiunea de proprietate publică potrivit	
 Codului administrativ.....	156
3.1. Domeniul public al statului	156

3.2. Domeniul public județean	158
3.3. Domeniul public local	159
Secțiunea 4 - Caracterile dreptului de proprietate publică.....	160
Secțiunea 5 - Dobândirea dreptului de proprietate publică.....	160
5.1. Achiziție publică efectuată în condițiile legii	161
5.2. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică.....	161
5.3. Donație sau legate	165
5.4. Trecerea bunurilor în domeniul public	166
5.4.1. Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale.....	166
5.4.2. Trecerea bunului din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului.....	166
5.4.3. Trecerea bunului din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al altei unități administrativ-teritoriale.....	167
5.4.4. Trecerea unui bun din domeniul public al unui județ în domeniul public al altui județ limitrof.....	167
5.4.5. Trecerea unui bun din domeniul privat în domeniul public al aceluiaș titular al dreptului de proprietate.....	167
Secțiunea 6 - Stingerea și apărarea dreptului de proprietate publică.....	168
Secțiunea 7 - Inventarierea bunurilor din domeniul public	168
CAPITOLUL II - Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică	
Secțiunea 1 - Noțiune	169
Secțiunea 2 - Obiectul contractului de concesiune	171
Secțiunea 3 - Părțile contractului de concesiune	171
3.1. Concedentul	171
3.2. Concesionarul.....	172
Secțiunea 4 - Procedura prealabilă încheierii contractului de concesiune.....	172
4.1. Procedura administrativă de inițiere a concesiunii.....	172
4.2. Licitarea.....	173
4.2.1. Anunțul de licitație.....	173
4.2.2. Documentația de atribuire.....	174
4.2.3. Reguli privind oferta.....	175
4.2.4. Comisia de evaluare	175
4.2.5. Determinarea ofertei câștigătoare.....	176
Secțiunea 5 - Atribuirea directă.....	176
Secțiunea 6 - Anularea procedurii de atribuire a contractului de concesiune	177
Secțiunea 7 - Încheierea contractului de concesiune	178
Secțiunea 8 - Conținutul contractului de concesiune.....	178
8.1. Drepturile și obligațiile concesionarului	178
8.1.1. Drepturile concesionarului	179
8.1.2. Obligațiile concesionarului	179
8.2. Drepturile și obligațiile concedentului	180
8.2.1. Drepturile concedentului	180
8.2.2. Obligațiile concedentului	180
Secțiunea 9 - Încetarea contractului de concesiune.....	180
CAPITOLUL III - Darea în administrare, închirierea și darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică	
Secțiunea 1 - Darea în administrare a bunurilor proprietate publică	181
Secțiunea 2 - Închirierea bunurilor proprietate publică.....	182
2.1. Părțile contractului de închiriere.....	182

2.2. Procedura de licitație.....	183
2.3. Încheierea și conținutul contractului de închiriere.....	184
Secțiunea 3 - Darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică.....	185
Secțiunea 4 - Domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale	185
4.1. Regimul juridic al proprietății private a statului sau al unităților administrativ-teritoriale.....	186
4.2. Trecerea bunurilor în domeniul privat.....	186
4.2.1. Trecerea unui bun din domeniul privat al statului în domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale.....	186
4.2.2. Trecerea unui bun din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al statului.....	187
4.2.3. Trecerea unui bun din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul privat al altei unități administrativ-teritoriale.....	187
4.2.4. Trecerea unui bun din domeniul public în domeniul privat al aceluiași titular al dreptului de proprietate	187
CAPITOLUL IV - Serviciul public	
Secțiunea I - Fundamentarea conceptului de serviciu public.....	188
1.1. Noțiunea de serviciu public în concepția franceză clasică	188
1.1.1. <i>Doctrina</i>	188
1.1.2. <i>Jurisprudența</i>	190
1.2. Noțiunea de serviciu public în concepția clasică românească.....	191
1.3. Noțiunea de serviciu public în concepția occidentală contemporană. Privire specială asupra Franței.....	193
1.3.1. <i>Doctrina franceză</i>	193
1.3.2. <i>Jurisprudența franceză</i>	196
Secțiunea II - Concepția legiuitorului constituant român asupra serviciului public	197
Secțiunea III - Definiția și clasificarea serviciilor publice.....	198
3.1. Definiție.....	198
3.2. Clasificare.....	199
Secțiunea IV - Regimul juridic al serviciilor publice	200
4.1. Considerații generale.....	200
4.2. Înființarea și desființarea serviciilor publice	201
4.2.1. <i>Înființarea serviciilor publice</i>	201
4.2.2. <i>Desființarea serviciilor publice</i>	202
4.3. Gestiunea serviciilor publice.....	202
4.4. Principii specifice aplicabile serviciilor publice	203
4.4.1. <i>Principiul transparenței</i>	203
4.4.2. <i>Principiul egalității de tratament</i>	204
4.4.3. <i>Principiul continuității serviciilor publice</i>	205
4.4.4. <i>Principiul adaptabilității</i>	206
4.4.5. <i>Principiul accesibilității</i>	207
4.4.6. <i>Principiul responsabilității</i>	207
4.4.7. <i>Principiul furnizării serviciului public la standarde de calitate</i>	207

TITLUL VI

Răspunderea administrativă

CAPITOLUL I - Răspunderea administrativ-disciplinară.

Răspunderea administrativ-patrimonială

Secțiunea 1 - Formele răspunderii juridice în administrația publică	209
Secțiunea 2 - Răspunderea administrativ-disciplinară	210
Secțiunea 3 - Răspunderea administrativ-patrimonială	210
3.1. Considerații prealabile	210
3.2. Răspunderea patrimonială potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004	211
3.2.1. <i>Condiția ca actul administrativ să fie ilegal</i>	211
3.2.2. <i>Condiția existenței unui prejudiciu</i>	212
3.2.3. <i>Condiția existenței unui raport de cauzalitate între actul administrativ ilegal sau refuzul emiterii unui act administrativ și prejudiciu</i>	212
3.2.4. <i>Culpa autorității publice</i>	212
3.3. Răspunderea administrativ-patrimonială potrivit Codului administrativ	213
3.3.1. <i>Răspunderea exclusivă a autorităților și instituțiilor publice pentru prejudiciile de natură materială sau morală produse ca urmare a curențelor organizatorice sau funcționale ale unor servicii publice</i>	213
3.3.2. <i>Răspunderea administrativ patrimonială solidară pentru prejudicii cauzate prin acte administrative</i>	213
3.3.3. <i>Răspunderea administrativ patrimonială solidară pentru prejudicii cauzate în legătură cu punerea în valoare a bunurilor și a serviciilor publice</i>	213
3.3.4. <i>Răspunderea patrimonială a personalului autorităților sau instituțiilor publice în legătură cu atribuțiile delegate.</i>	214

CAPITOLUL II - Răspunderea contravențională

Secțiunea I - Considerații generale	214
Secțiunea II - Noțiunea și trăsăturile contravenției	215
Secțiunea III - Subiectele răspunderii contravenționale	217
3.1. Persoana fizică	217
3.2. Persoana juridică	217
Secțiunea IV - Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei	218
Secțiunea V - Cauze care înlătură răspunderea contravențională	219
5.1. Prescripția aplicării sancțiunii contravenționale	219
5.2. Prescripția executării sancțiunii contravenționale	220
Secțiunea VI - Sancțiunile contravenționale prevăzute de legea-cadru	220
6.1. Avertismentul	221
6.2. Amendă contravențională	221
6.3. Prestarea unei activități în folosul comunității	222
Secțiunea VII - Procedura contravențională	222
7.1. Constatarea contravenției	222
7.2. Aplicarea sancțiunilor contravenționale	225
7.3. Calea de atac împotriva actelor prin care se constată contravenția	226
7.4. Executarea sancțiunilor contravenționale	227
7.4.1. <i>Executarea sancțiunii avertismentului</i>	227
7.4.2. <i>Executarea sancțiunii amenzi contravenționale</i>	227

7.4.3. Executarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității.....	227
---------------------------------------------------------------------------------------	-----

TITLUL VI

Controlul exercitat asupra activității administrației publice

CAPITOLUL I - Necesitatea controlului asupra activității administrației publice	
Secțiunea 1 - Considerații generale	229
Secțiunea 2 - Formele de control exercitat asupra administrației publice.....	230
CAPITOLUL II - Controlul administrativ	
Secțiunea 1 - Considerații generale	232
Secțiunea 2 - Controlul administrativ ierarhic	232
Secțiunea 3 - Controlul de tutelă administrativă.....	233
Secțiunea 4 - Controlul specializat.....	235
CAPITOLUL III - Contenciosul administrativ	
Secțiunea 1 - Noțiunea și evoluția istorică a contenciosului administrativ în România	236
1.1. Noțiune.....	236
1.2. Evoluția istorică a contenciosului administrativ în România	236
Secțiunea 2 - Condițiile acțiunii în contencios administrativ	239
2.1. Condiția ca actul atacat să fie un act administrativ	239
2.2. Condiția ca actul atacat să vatăme un drept sau un interes.....	242
2.3. Condiția ca actul atacat să emane de la o autoritate publică.....	244
2.4. Condiția îndeplinirii procedurii prealabile.....	247
2.5. Condiția introducerii acțiunii la instanța de contencios administrativ în termenul legal.....	248
Secțiunea 3 - Actele administrative exceptate de la controlul în contencios administrativ.....	249
3.1. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul.....	249
3.2. Actele de comandament cu caracter militar	250
3.3. Actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară	251
Secțiunea 4 - Procedura contenciosului administrativ	252
4.1. Competența instanțelor de judecată.....	252
4.2. Subiectele care pot sesiza instanța de contencios administrativ	253
4.3. Obiectul acțiunii judiciare	255
4.4. Procedura în fața instanței de fond	256
4.5. Suspendarea actului administrativ	256
4.6. Soluțiile pe care le poate da instanța de fond.....	258
4.7. Recursul și procedura de executare a hotărârilor judecătorești.....	259
4.8. Controlul judecătoresc al actelor administrative pe calea excepției de nelegalitate	260
BIBLIOGRAFIE	263

TITLUL I

Administrație și drept administrativ

CAPITOLUL I

Administrația publică

Secțiunea 1 Noțiunea de administrație

În limbajul curent, cuvântul administrație¹ desemnează atât o activitate, adică faptul de a administra (în sens material) cât și organele care desfășoară această activitate (în sens organic). În aceste două sensuri, cuvântul administrație se folosește atât pentru treburile publice² cât și pentru afacerile private; de exemplu, unul din organele de conducere ale societăților comerciale poartă denumirea de consiliu de administrație.

În sens material sau funcțional, cuvântul administrație vizează activitățile care au ca scop satisfacerea interesului general și sunt plasate sub responsabilitatea autorităților publice. În sens funcțional spunem că primarul și consiliul local se ocupă de administrația locală.

În sens organic, prin administrație se înțelege ansamblul de organe și instituții care desfășoară activități în interes public.

Sunt necesare câteva precizări:

- și organisme private, dacă sunt autorizate, pot să presteze activități de interes general;
- aceeași persoană de drept public poate avea atât o funcție administrativă dar și o funcție de altă natură (politică în cazul Guvernului).

În sens restrâns, în mod curent cuvântul administrație se folosește pentru a desemna administrația publică. Din această perspectivă administrația este

¹ „Etimologic, cuvântul administrație provine din limba latină și este format din prepoziția ad = la, către și minister = servitor, supus mai mic. De aici cuvântul legat administer ne apare atât într-o semnificație directă: ajutor al cuiva, slujitor, executant, cât și într-o semnificație figurativă de unealtă, instrument...Plecându-se de la sensul etimologic, s-a ajuns la o primă semnificație a noțiunii de <administrație> = serviciul celui mai mic, a celui supus; activitate subordonată, sub comandă. Această semnificație din limba latină a pătruns în toate limbile de circulație mondială”. – Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția a IV-a, Editura All Beck, București, 2005, p. 3.

² Littré definea administrația ca gestiunea afacerilor publice, Jean Michele de Forges, *Droit administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 1991, p. 5.

concepută pe de o parte diferită de activitatea particularilor, iar pe de altă parte distinctă de celelalte forme de activitate publică, respectiv activitatea legislativă și justiția.

Administrația este definită în Codul administrativ³ ca fiind „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 general.”⁴

Secțiunea 2

Rolul și scopul administrației

Funcția de a administra este legată de puterea executivă.

A administra înseamnă în primul rând a emite acte juridice, norme pentru aplicarea legilor; puterii executive îi revine în mod exclusiv sarcina de a pune în aplicare legile adoptate de puterea legislativă.

Activitatea administrației constă, de asemenea, în furnizarea unor servicii publice: protecția persoanelor și a bunurilor (prin armată, poliție), servicii sociale, sănătate, cultură, învățământ, furnizarea energiei electrice, alimentarea cu apă, etc.

Ca orice activitate umană și administrația și activitatea particularilor urmăresc un scop, folosind anumite mijloace. Inițiativa privată poate asigura satisfacerea anumitor nevoi datorită diviziunii muncii și schimburilor. Dar sunt și alte nevoi care nu pot fi satisfăcute pe această cale, nevoi comune tuturor membrilor colectivității și care exced prin amploarea lor posibilitățile oricărui particular, cum ar fi nevoia de apărarea națională. Aceste nevoi care nu pot fi satisfăcute de inițiativa privată și care sunt vitale pentru toată populația constituie domeniul propriu al administrației, fiind în sfera interesului public.⁵ Interesul general este referința, obiectivul și măsura tuturor activităților publice.⁶

Într-o societate democratică, autoritățile publice rezultate în urma sufragiului universal, potrivit Constituției, sunt desemnate să definească interesul general, adică sensul acțiunii administrației.

Interesele publice pot fi generale sau locale. Cele generale interesează întreaga populație și satisfacerea acestora cade în sarcina statului. Interesele locale interesează locuitorii unei comune, oraș ori județ și sunt variate pentru că depind de dezvoltarea economică, de problemele sociale, etc. și tocmai de aceea, de acestea trebuie să se ocupe cei care sunt mai aproape de locuitorii acelei unități administrativ-teritoriale, adică autoritățile publice locale: primarul, consiliul local, consiliul județean.

³ Aprobat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 08.07.2019.

⁴ Art. 5 lit. b) Cod administrativ.

⁵ Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif*, 16^e edition, Dalloz, Paris, 1996, p. 10.

⁶ J.M. de Forges, *op.cit.*, p. 6.

Secțiunea 3 Puterea publică

Raporturile dintre particulari se bazează pe egalitate juridică, nici o voință juridică nu este superioară alteia, nici o parte nu se subordonează altei părți. Din aceste motive actul care caracterizează raporturile dintre persoanele private este contractul, adică acordul de voință al părților.

Scopul administrației este satisfacerea interesului general. De aceea, administrația are dreptul de a învinge rezistențele⁷, are prerogative care-i permit să impună interesul general dacă acesta este în conflict cu interesele particularilor. Deciziile sale sunt obligatorii și se pun în aplicare fără a avea asentimentul celor interesați pentru că administrația beneficiază de un regim de putere publică.

În Codul administrativ prin regim de putere publică se înțelege „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.”⁸

Atribuțiile organelor administrației publice variază în funcție de regimul politic. Dar, în orice regim există organe care au sarcina de a pregăti și de a executa deciziile, formate mai ales din profesioniști și organe de direcție supremă și de control ai căror membri cumulează funcții administrative cu alte funcții publice, mai ales politice, cum este cazul primului-ministru.

În toate regimurile politice găsim în fruntea administrației organe care au un caracter constituțional și o origine politică.

Parlamentul joacă un rol esențial în activitatea administrației: adoptă legi cu privire la structura administrației, la scopul și mijloacele acesteia, îi aprobă anual bugetul necesar, controlează Guvernul, etc.

Secțiunea 4 Dreptul aplicabil administrației

Existența unui drept exorbitant care se aplică administrației este necesară atât din punct de vedere teoretic cât și practic.

Din punct de vedere teoretic, dreptul privat este dominat de un principiu esențial, cel al autonomiei de voință potrivit căruia subiectul de drept este liber să acționeze după bunul său plac, în limitele legii. De asemenea, subiectele de drept acționează în interesul lor personal, ceea ce nu se poate concepe în cazul administrației. Administrației nu i se poate concepe o libertate totală, limitată doar de ordinea publică și bunele moravuri pentru că desfășoară o activitate de

⁷ J. Rivero, J. Waline, *op.cit.*, p. 10.

⁸ Art. 5 lit. jj).

interes public. Chiar dacă administrația dispune de o putere discreționară o face tot în limitele legii.

Din punct de vedere practic, activitatea administrației are un caracter de interes general care necesită norme juridice speciale. De asemenea, este necesar să i se confere prerogative speciale, pentru a putea să-și îndeplinească atribuțiile, pentru a putea acționa în interesul tuturor, mai ales atunci când acest interes este în contradicție cu interesul particularilor. De exemplu, în vederea realizării unor obiective de interes național, județean sau local se pot expropria imobile care se află în proprietatea unor persoane.

În general se înțelege că norma exorbitantă este cea care dă administrației o superioritate⁹, un privilegiu pe care nu-l conferă dreptul comun, dar poate constitui și un dezavantaj, în raport cu dreptul comun. Adică, administrația are și constrângeri pe care particularii nu le cunosc: persoanele private se pot decide pentru un anumit motiv în alegere (interes, capricii, generozitate), cu condiția ca scopul să nu fie nici ilicit, nici imoral; administrația nu poate decide decât pentru motive de interes general.¹⁰

Dezechilibrul fundamental care există între administrație, care acționează în numele interesului general și persoanele private care urmăresc preocupările particulare a determinat „privilegierea administrației,” înțelegând prin aceasta că administrația este supusă unor norme juridice care-i sunt proprii.¹¹

Actul juridic unilateral în dreptul privat nu poate crea obligații; obligațiile pot rezulta numai din lege și din consimțământul celui obligat.

Actele administrative de autoritate pot crea obligații pentru destinatari fără consimțământul acestora. De asemenea, în cazul în care nu se execută de bună voie, pot fi executate din oficiu.

În cazul contractelor, în dreptul privat există principiul egalității părților.

Dacă administrația încheie contracte de drept public (contracte administrative) nu mai este egalitate între părți. Poziția de superioritate a administrației se manifestă în diferite maniere: poate controla executarea contractului, poate modifica ori rezilia unilateral contractul, în anumite condiții, etc.

Dar regula exorbitantă poate și limita administrația. De exemplu, vânzarea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale se face prin licitație publică, cu excepția cazurilor în care prin lege se prevede altfel.

Studierea dreptului aplicabil administrației este importantă pentru că este legată de competența instanțelor judecătorești. Astfel, dacă actul este reglementat de dreptul exorbitant, litigiile sunt de competența instanței de contencios administrativ, iar dacă este reglementat de dreptul comun, litigiile sunt de competența instanței de drept comun.

⁹ Jean-Marie Auby (sous la direction), *Droit public*, 2^e édition, Ed. Economica, 1989, p. 221.

¹⁰ Georges Vedel, Pierre Delvolvé, *Droit administratif*, 8^e édition, Presses Universitaires de France, 1982, p. 65.

¹¹ d'André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traite de droit administratif*, Librairie generale de droit et de la jurisprudence, E.J.A., Paris, 1996, p. 14.

Regimul juridic aplicabil activității administrației rezultă din acte normative. Câteodată un text de lege prevede expres că activitatea este supusă unui regim de drept public și că în caz de litigii competența revine instanței de contencios administrativ; alteori aceasta rezultă din faptul că i se atribuie administrației prerogative exorbitante.

Secțiunea 5

Principiile generale aplicabile administrației publice

În Codul administrativ sunt prezentate principiile generale care se aplică administrației publice, aceasta însemnând că se aplică atât administrației de stat cât și administrației publice locale.

Primul enumerat este principiul legalității, conform căruia „Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte.”¹² În România este obligatorie respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor.

Principiul egalității prevăzut în art. 7 Cod administrativ prevede că „Beneficiarii activității autorităților și instituțiilor administrației publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a trata în mod egal pe toți beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege.” Principiul egalității în drepturi a cetățenilor este consacrat prin art. 16 alin. (1) precum și art. 4 alin. (2) din Constituție.¹³

Potrivit principiului transparenței: „(1) În procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii. (2) Beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă ... de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii.”¹⁴

Nu este suficient ca în legislație să fie prevăzut principiul legalității sau al responsabilității administrației, ci este necesar să existe și instrumente care să permită supravegherea administrației de către cetățeni, în interesul acestora și împotriva abuzurilor sau chiar risipei administrației.

¹² Art. 6 Cod administrativ.

¹³ Încă din 1789, Declarația drepturilor omului și cetățeanului a prevăzut că „Oamenii se nasc și rămân liberi și egali în drepturi.”

¹⁴ Art. 8 Cod administrativ.

Potrivit principiului proporționalității prevăzut la art. 9: „Formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse.”

Revizuirea Constituției a adăugat art. 53 intitulat Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți, o condiție suplimentară pentru ca restrângerea să poată opera, respectiv să fie necesară într-o societate democratică, iar măsura să fie proporțională cu situația care a determinat-o și fără a aduce atingere dreptului sau libertății.

Principiul satisfacerii interesului general este prevăzut în art. 10 și înseamnă că „Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public național este prioritar față de interesul public local.” De fapt, scopul administrației este satisfacerea interesului general.

Potrivit principiului imparțialității, „Personalul din administrația publică are obligația de a-și exercita atribuțiile legale, fără subiectivism, indiferent de propriile convingeri sau interese.”¹⁵ Funcționarilor publici le este prevăzută obligația de a se abține de la orice faptă care ar putea să aducă prejudicii persoanelor fizice sau persoanelor juridice și să aibă o poziție neutră față de orice interes personal, politic, economic, religios sau de altă natură.¹⁶

Principiul continuității reglementat în art. 12 semnifică că „Activitatea administrației publice se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale.” Acest principiu decurge din permanența statului¹⁷ precum și din necesitatea asigurării nevoilor de interes general fără întreruperi.

Potrivit ultimului principiu prevăzut în art. 13, principiul adaptabilității: „Autoritățile și instituțiile administrației publice au obligația de a satisface nevoile societății.” Administrația publică trebuie să urmărească nevoile oamenilor care variază în timp, pentru a putea lua cele mai bune decizii în interesul acestora.

¹⁵ Art. 11 Cod administrativ.

¹⁶ Art. 431 Cod administrativ.

¹⁷ G. Dupuis, J.M. Guedon, *op.cit.*, p. 444.