

Dan Constantin MĂȚĂ

DREPT ADMINISTRATIV

Volumul I

Noțiuni introductive
Organizarea administrației publice
Funcția publică și funcționarul public

Ediția a IV-a, revăzută și adăugită

Dan Constantin MĂȚĂ

DREPT ADMINISTRATIV

Volumul I

Noțiuni introductive
Organizarea administrației publice
Funcția publică și funcționarul public

Ediția a IV-a, revăzută și adăugită

Universul Juridic
București
-2022-

PARTEA I

INTRODUCERE ÎN STUDIUL DREPTULUI ADMINISTRATIV

Capitolul I

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI DREPTUL ADMINISTRATIV

Secțiunea 1

Administrația publică

§1. Noțiunea, sensurile și funcțiile administrației publice

Termenul de administrație provine din dreptul roman, unde noțiunea *administrare* (*administratio*) avea în vedere realizarea afacerilor private sau exercițiul unei puteri publice¹. Sensul acestei noțiuni derivă din cuvântul *minister*, prin care se înțelegea un servitor, un subordonat al unui oficial imperial². Având în vedere această semnificație etimologică, se consideră că administrația trebuie să acționeze în folosul societății, iar funcționarii din administrație să fie slujitori ai societății³.

În doctrina clasică a dreptului administrativ, administrația a fost percepută ca fiind întreaga activitate a statului, reglementată de lege, „*care nu e nici legislațiune, nici justiție*”⁴. Ulterior, în perioada regimului comunist, noțiunea de administrație a fost acceptată doar sub forma unei administrații de stat reprezentând „un sistem de organe ale statului sau o anumită formă fundamentală de activitate a statului – activitatea administrativă”⁵. În acord cu principiul unicității puterii de stat, activitatea statului se realiza prin patru categorii de organe ale statului: organele puterii de stat, organele administrației de stat, organele judecătorești și organele procuraturii.

Constituția României din 21 noiembrie 1991, modificată și completată prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României⁶, nu mai prevede un sistem unic de organe ale statului, ci recunoaște organizarea statului potrivit principiului separației și

¹ A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, în „Transactions of the American Philosophical Society”, vol. 43, part 2, 1953, p. 350.

² *Ibidem*, p. 583.

³ D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 3.

⁴ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. I, Cartea a I-a, ed. a 3-a, Tipografiile Române Unite, București, 1925, p. 49.

⁵ I. Iovănaș, *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 10.

⁶ Publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

echilibrului puterilor (legislativă, executivă și judecătorească) în cadrul democrației constituționale.

În actuala arhitectură constituțională, administrația publică nu este limitată la sfera exclusivă a *puterii executive*, deși prin natura sa rămâne legată de această putere. Executivul îndeplinește funcții administrative, dar nu se confundă cu administrația publică și nici nu se limitează la conducerea acesteia¹. În analiza raportului dintre puterea executivă și administrația publică s-a afirmat că „a administra reprezintă o activitate executivă, pusă sub semnul comenzii sau al delegării de atribuții. Atunci când această activitate își realizează obiectivele slujindu-se de putere publică, prin derogare de la regulile dreptului comun, ea dobândește atributele administrației publice”².

Administrația publică este legată și de *puterea legislativă* care-i stabilește finalitatea acțiunii, respectiv executarea legii sau organizarea executării acesteia. Înființarea, organizarea și atribuțiile autorităților administrației publice se stabilesc prin lege de către Parlament, care este, conform art. 61 alin. (1) din Constituție, „*unica autoritate legiuitoare a țării*”. Tot Parlamentul este autoritatea publică care exercită controlul politic asupra activității Guvernului și poate solicita informații și documente de la orice organ al administrației publice³.

În privința raporturilor dintre administrația publică și *puterea judecătorească*, trebuie observat că acestea se fundamentează pe control judecătoresc asupra acțiunii administrației publice. Constituția României garantează, în cuprinsul art. 52 alin. (1), dreptul persoanei vătămate 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 să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. Din perspectiva acestor raporturi s-a arătat că „atât autoritățile puterii judecătorești, cât și cele ale administrației publice aplică dreptul. Dar, în timp ce judecătorul are funcția de a aplica dreptul în vederea soluționării unui litigiu, făcând din drept însuși scopul activității sale, pentru administrația publică dreptul constituie o limită, nu un scop”⁴.

Pe aceste realități constituționale, administrația publică trebuie înțeleasă ca un concept integrator care include *administrația de stat* (administrația înfăptuită de Președinte, Guvern, ministere, prefect, servicii publice deconcentrate ale ministerelor) și *administrația publică locală* (administrația înfăptuită de autorități publice alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat) într-o structură sistemică multipolară cu regimuri juridice diferite și în raporturi de natură administrativă⁵.

¹ E.L. Cătană, *Drept administrativ*, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 3.

² I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2012, p. 9.

³ C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 33.

⁴ *Ibidem*.

⁵ C. Manda, *Drept administrativ, Tratat elementar*, ed. a 5-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 40; *idem*, *Teoria administrației publice*, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 92.

În mod tradițional, se consideră că prin funcțiile sale specifice administrația poate fi¹:

a) *activă* – când execută legea prin acte administrative sau, în limitele legii, prestează un serviciu public;

b) *consultativă* – când elaborează proiecte, referate, planuri, studii preliminare și dă avize în scopul de a pregăti soluția problemelor administrative de către organele în drept;

c) *deliberativă* – când adoptă măsuri obligatorii cu privire la administrația activă.

În literatura de specialitate contemporană se consideră că administrația poate fi și *jurisdicțională*, atunci când are ca obiect rezolvarea unor litigii juridice prin hotărâri ce se bucură de o stabilitate asemănătoare puterii de lucru judecat și care sunt elaborate cu respectarea unei proceduri apropiate de cea judiciară².

Administrația publică este o categorie abstractă, fiind descrisă în literatura de specialitate în termeni diferiți. Importanța delimitării conținutului și sferei de cuprindere nu este doar de natură teoretică. Ea prezintă și relevanță practică prin prisma dreptului persoanei vătămate într-un drept sau interes legitim de o autoritate publică, pe de o parte, și limitele contenciosului administrativ, pe de altă parte³.

Într-o opinie, administrația publică este considerată forma fundamentală de manifestare a puterii executive, care se realizează prin activitatea organelor centrale și locale ale administrației publice, precum și a unor entități private care nu fac parte din sistemul de organizare a administrației publice⁴. De reținut aspectul că nu toate organele de stat realizează administrația de stat, ci doar autoritățile administrației publice. Celelalte organe de stat, în îndeplinirea activității specifice pentru care au fost create, pot desfășura eventual activități cu caracter administrativ, dar administrația rămâne apanajul exclusiv al autorităților administrației publice⁵.

Într-o altă opinie, devenită majoritară în doctrina actuală de drept administrativ, prin administrația publică se înțelege „*ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative autonome centrale, autorităților administrative autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice*”⁶.

Au fost identificate două sensuri ale noțiunii de administrație publice: sensul material și sensul organic⁷. Aceste sensuri reprezintă totodată și cele două laturi ale administrației, aflate într-o relație de interdependență, deoarece nu putem vorbi „de o activitate

¹ P. Negulescu, *op. cit.*, p. 52; V. Onișor, *Tratat de drept administrativ român*, ed. a 2-a, Ed. Cartea românească, București, 1930, p. 451.

² R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 4.

³ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 4.

⁴ M. Dvoracek, *Drept administrativ, Noțiuni introductive*, Ed. Fundației „Chemarea”, Iași, 2002, p. 58.

⁵ D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 7.

⁶ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 82.

⁷ Pentru o perspectivă comparativă a conceptului de administrație publică, a se vedea C. Manda, *Teoria administrației...*, *op. cit.*, pp. 29-32.