



Respect pentru oameni și cărți

Prof. univ. dr. Virginia VEDINAŞ

Membru asociat al Academiei Oamenilor de Știință

# Drept administrativ

**Ediția a XII-a  
*Revăzută și actualizată***

**– Curs universitar –**

Universul Juridic  
București  
-2020-

PREFĂTĂ .....	5
---------------	---

## CAPITOLUL I

DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC .....	9
---	---

I. Noțiuni generale privind administrația publică .....	9
§1. Administrația publică în contextul separării și echilibrului puterilor în stat .....	9
§ 2. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public .....	14
§ 3. Obiectul dreptului administrativ .....	16
§ 4. Scopul administrației .....	17
§ 5. Ordinea publică și serviciul public .....	19
§ 6. Principiile aplicabile administrației publice .....	21
II. Fundamente constituționale actuale privind administrația publică și dreptul administrativ .....	23
§ 7. Izvoare constituționale exprese și implicate pentru administrația publică .....	23
§ 8. Principalele modificări aduse prin legea de revizuire a Constituției în materia administrației publice .....	24
Exerciții practice .....	39

## CAPITOLUL II

DEFINIȚIA ȘI TRĂSĂTURILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN PRISMA CONSTITUȚIEI DIN 1991 REVIZUITE ȘI REPUBLICATE .....	40
--	----

§ 1. Abordări doctrinare .....	40
§ 2. Precizări terminologice .....	40
§ 3. Sfera puterii executive .....	41
§ 4. Sfera autorităților care înfăptuiesc administrație publică în actualul sistem constituțional și legal .....	42
§ 5. Noțiune .....	44
§ 6. Corelația executiv – administrație publică .....	45
Exerciții practice .....	47

## CAPITOLUL III

DEFINIȚIA DREPTULUI ADMINISTRATIV .....	49
---	----

§ 1. Opinii exprimate în doctrina de specialitate .....	49
§ 2. Opinia noastră .....	50
Exerciții practice .....	52

## CAPITOLUL IV

IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV .....	53
---	----

§ 1. Noțiune și categorii .....	53
I. Izvoarele formale scrise ale dreptului administrativ .....	53
§ 2. Generalități privind izvoarele formale scrise .....	53
§ 3. Constituția și legile constituționale .....	54

Respect p... § 4. Legea organica și legea ordinără .....	57
§ 5. Ordonanțele Guvernului .....	61
§ 6. Hotărârile Guvernului .....	62
§ 7. Actele administrației centrale de specialitate .....	63
§ 8. Ordinul Prefectului .....	64
§ 9. Hotărârile Consiliului județean .....	64
§ 10. Hotărârile Consiliului local .....	64
§ 11. Dispozițiile primarului .....	65
§ 12. Dispozițiile președintelui consiliului județean .....	65
§ 13. Tratatele internaționale .....	65
<b>II. Izvoarele formale nescrise ale dreptului administrativ .....</b>	<b>67</b>
§ 14. Generalități privind această categorie de izvoare .....	67
§ 15. Cutuma sau obiceiul .....	68
§ 16. Consacratarea obiceiului ca izvor de drept potrivit Constituției României din 1991 .....	69
§ 17. Jurisprudența .....	71
§ 18. Jurisprudența Curții Constituționale .....	73
§ 19. Doctrina (literatura de specialitate) .....	74
<b>Exerciții practice .....</b>	<b>77</b>

## CAPITOLUL V

<b>NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV .....</b>	<b>80</b>
§ 1. Considerații generale .....	80
§ 2. Ipoteza normei de drept administrativ .....	80
§ 3. Dispoziția normei de drept administrativ .....	81
§ 4. Sanctiunea normei de drept administrativ .....	82
§ 5. Clasificarea normelor de drept administrativ .....	83
§ 6. Codificarea normelor de drept administrativ. Interesul și actualitatea problemei .....	84
§ 7. Avantajele codificării. Realități și perspective .....	86
§ 8. Perspective .....	87
§ 9. Codificarea procedurii administrative la nivelul Uniunii Europene .....	90
§ 10. Semnificația reînființării Institutului Național de Administrație și consecințele desființării lui .....	90
<b>Exerciții practice .....</b>	<b>93</b>

## CAPITOLUL VI

<b>RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV .....</b>	<b>94</b>
<b>I. Definiția raportului de drept administrativ .....</b>	<b>94</b>
§ 1. Definiția raportului de drept administrativ .....	94
<b>II. Clasificarea și trăsăturile raporturilor de drept administrativ .....</b>	<b>95</b>
§ 2. Categorii de raporturi de drept administrativ .....	95
§ 3. Trăsăturile generale .....	95
<b>Exerciții practice .....</b>	<b>98</b>

**CAPITOLUL VII**

Resurse pentru domeniul și cărți

<b>DREPTUL ADMINISTRATIV ȘI ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI .....</b>	99
§ 1. Caracterul interdisciplinar al științei administrației.....	99
§ 2. Principalele concepții privind știința administrației .....	100
§ 3. Crearea Institutului de Drept Public și Științe Administrative al României – un proiect amenințat de eșec .....	102
Exerciții practice.....	105

**CAPITOLUL VIII**

<b>ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE .....</b>	106
§ 1. Concepte fundamentale în teoria organizării administrației publice .....	106
§ 2. Noțiunea de organ al administrației publice .....	108
§ 3. Noțiunea de sarcini ale organelor administrației publice .....	108
§ 4. Noțiunile de competență și de capacitate a organelor administrației publice .....	109
§ 5. Natura juridică a regimului politic instituit prin Constituția României din 1991 .....	112
Exerciții practice.....	115

**CAPITOLUL IX**

<b>PREȘEDINTELE ROMÂNIEI .....</b>	117
I. Statutul constituțional al Președintelui României și atribuțiile sale .....	117
§ 1. Statutul constituțional al Președintelui .....	117
§ 2. Alegerea și mandatul Președintelui .....	118
§ 3. Atribuțiile Președintelui României .....	120
§ 4. Atribuții realizate în raporturile cu justiția .....	125
§ 5. Atribuții exercitată în relațiile cu poporul .....	127
§ 6. Atribuțiile Președintelui ca șef al executivului.....	128
§ 7. Atribuțiile exercitată în domeniul politicii externe.....	135
II. Actele Președintelui României.....	136
§ 8. Forme de concretizare a activității Președintelui.....	136
III. Răspunderea Președintelui României .....	140
§ 9. Cadrul constituțional al răspunderii Președintelui României .....	140
§ 10. Răspunderea politică a Președintelui României .....	141
§ 11. Răspunderea penală a Președintelui României.....	143
Exerciții practice.....	147

**CAPITOLUL X**

<b>GUVERNUL .....</b>	150
I. Reglementarea Guvernului potrivit Constituției României din 1991, republicată .....	150
§ 1. Fundamente constituționale și legale.....	150
§ 2. Statutul Guvernului .....	151
II. Structura, investitura, organizarea și funcționarea Guvernului.....	152
§ 3. Structura Guvernului potrivit Constituției României din 1991 .....	152

Respect pentru natură	
§ 4. Învestitura Guvernului potrivit Constituției României din 1991, revizuită și republicată și prevederilor Codului administrativ .....	154
§ 5. Mandatul Guvernului potrivit Constituției României din 1991 .....	156
§ 6. Statutul membrilor Guvernului.....	156
§ 7. Statutul primului-ministru .....	160
§ 8. Aparatul de lucru al Guvernului .....	161
§ 9. Atribuțiile Guvernului României .....	162
§ 10. Funcționarea Guvernului .....	164
<b>III. Actele Guvernului.....</b>	<b>164</b>
§ 11. Determinarea sferei actelor.....	164
§ 12. Regimul constituțional al hotărârilor Guvernului.....	165
§ 13. Regimul constituțional al ordonanțelor Guvernului .....	166
<b>IV. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului și răspunderea Guvernului .....</b>	<b>172</b>
§ 14. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului .....	172
§ 15. Răspunderea Guvernului .....	174
§ 16. Regimul constituțional al moțiunii de cenzură .....	176
§ 17. Angajarea răspunderii Guvernului.....	176
§ 18. Răspunderea penală a membrilor Guvernului .....	179
<b>Exerciții practice.....</b>	<b>181</b>

## CAPITOLUL XI

### ADMINISTRAȚIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE .....

I. Generalități .....	183
§ 1. Fundamente constituționale .....	183
§ 2. Noțiune .....	184
§ 3. Drept comparat .....	184
§ 4. Istoricul reglementării.....	187
II. Categorii de autorități centrale de specialitate .....	189
§ 5. Administrația ministerială și administrația extraministerială .....	189
§ 6. Categorii .....	190
§ 7. Definiții.....	192
§ 8. Ministerele .....	193
§ 9. Clasificări .....	193
§ 10. Înființarea, organizarea și funcționarea ministerelor .....	194
§ 11. Istoricul reglementării constituționale actuale .....	194
§ 12. Modalitatea de reglementare a organizării și funcționării ministerelor .....	195
§ 13. Categoria de lege prin care se reglementează organizarea și funcționarea ministerelor .....	195
§ 14. Înființarea, organizarea și funcționarea celoralte organe centrale de specialitate subordonate.....	196
§ 15. Statutul miniștrilor .....	197
§ 16. Organe centrale de specialitate în subordinea ministerelor .....	198
§ 17. Înființarea, organizarea și funcționarea organelor centrale de specialitate autonome .....	198
§ 18. Particularități privind statutul juridic al autorităților centrale autonome.....	199

Respectării principiilor de organizare și funcționare a administrației publice locale .....	200
§ 19. Autorități centrale de specialitate autonome de rang constituțional .....	200
§ 20. Categorii de autorități centrale autonome .....	202
§ 21. Actele autorităților centrale de specialitate .....	203
Exerciții practice .....	206

## CAPITOLUL XII

### PRINCIPII DE ORGANIZARE ȘI FUNCȚIONARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE.....

§ 1. Istorico-reglementării .....	207
§ 2. Drept comparat .....	209
§ 3. Rațiunea și semnificația modificărilor constituționale din anul 2003 .....	211
§ 4. Sfera principiilor și semnificația lor .....	211
§ 5. Sfera principiilor constituționale .....	213
§ 6. Descentralizarea .....	213
§ 7. Deconcentrarea .....	218
§ 8. Autonomia locală .....	220
§ 9. Dreptul minorităților de a-și folosi limba națională în relațiile cu administrația publică .....	225
§ 10. Reglementarea dreptului minorităților de a-și folosi limba maternă în raporturile cu administrația în legislația Uniunii Europene .....	229
§ 11. Principii legale .....	230
§ 12. Eligibilitatea .....	230
§ 13. Consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit .....	232
§ 14. Principiul cooperării .....	234
§ 15. Principiul responsabilității .....	235
§ 16. Principiul constrângerii bugetare .....	235
Exerciții practice .....	236

## CAPITOLUL XIII

### CONSILIUL LOCAL ȘI PRIMARUL .....

§ 1. Sfera autorităților .....	238
§ 2. Drept comparat .....	239
§ 3. Raporturile consiliului local cu celelalte autorități ale administrației publice .....	241
§ 4. Consiliul local .....	242
§ 5. Constituirea .....	243
§ 6. Statutul consilierului local .....	245
§ 7. Atribuțiile consiliului local .....	246
§ 8. Funcționarea consiliului local .....	247
§ 9. Actele consiliului local .....	248
§ 10. Răspunderea consilierilor .....	249
§ 11. Dizolvarea consiliului local .....	250
§ 12. Primarul .....	252
§ 13. Alegerea primarului .....	253
§ 14. Mandatul primarului .....	254

Respect pentru drepturile omului .....	254
§ 15. Statutul primarului .....	254
§ 16. Atribuțiile primarului .....	257
§ 17. Actele primarului .....	257
§ 18. Răspunderea primarului .....	258
§ 19. Încetarea mandatului primarului .....	259
§ 20. Viceprimarul .....	262
§ 21. Secretarul general al unității administrativ-teritoriale .....	264
§ 22. Inițiativa cetățenească și adunările cetățenești .....	267
§ 23. Administratorul public .....	268
Exerciții practice .....	270

## CAPITOLUL XIV

### AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE JUDEȚENE .....

§ 1. Consiliul județean. Statut constituțional .....	272
§ 2. Drept comparat .....	273
§ 3. Raporturile dintre autoritățile locale și cele județene .....	275
§ 4. Constituirea consiliului județean și componența .....	275
§ 5. Atribuțiile și funcționarea consiliului județean .....	276
§ 6. Actele consiliului județean și ale președintelui consiliului județean .....	277
§ 7. Răspunderea consiliului județean .....	278
§ 8. Președintele consiliului județean .....	278
§ 9. Mandatul, funcționarea și actele consiliului județean .....	279
§ 10. Atribuțiile președintelui consiliului județean .....	280
§ 11. Vicepreședintii consiliului județean și secretarul județului .....	281
§ 12. Administrația municipiului București .....	281
Exerciții practice .....	284

## CAPITOLUL XV

### PREFECTUL .....

§ 1. Statutul constituțional și legal actual .....	286
§ 2. Istoric al reglementării .....	287
§ 3. Drept comparat .....	291
§ 4. Raporturile dintre prefect și autoritățile autonome locale .....	292
§ 5. Numirea și eliberarea din funcție a prefectului și a subprefectului .....	293
§ 6. Depolitizarea și profesionalizarea funcției de prefect .....	293
§ 7. Regimul incompatibilităților funcției de prefect și subprefect .....	295
§ 8. Atribuțiile prefectului .....	296
§ 9. Actele prefectului .....	299
§ 10. Particularități ale statutului juridic al prefectului. Regimul dreptului de asociere politică și sindicală și al dreptului la grevă .....	299
§ 11. Oficiile prefecturale .....	300
§ 12. Subprefectul .....	300
Exerciții practice .....	301

**Reperul la pagină și cărți**

<b>CAPITOLUL XVI</b>	
<b>FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARII PUBLICI</b>	303
§ 1. Generalități .....	303
§ 2. Controverse doctrinare privind statutul juridic al funcționarilor publici .....	304
§ 3. Fundamente constituționale ale conceptelor de funcție publică și funcționari publici .....	307
§ 4. Definiția funcției publice și a funcționarului public .....	308
§ 5. Clasificarea funcționarilor publici .....	310
§ 6. Regimul juridic al actului de numire într-o funcție publică .....	313
§ 7. Drepturile și îndatoririle funcționarilor publici .....	314
§ 8. Îndatoririle funcționarilor publici .....	322
§ 9. Recrutarea funcționarilor publici .....	328
§ 10. Evaluarea funcționarilor publici .....	329
§ 11. Răspunderea funcționarilor publici .....	330
§ 12. Acordurile colective .....	335
§ 13. Corpul de rezervă al funcționarilor publici .....	336
§ 14. Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu al funcționarului public .....	336
Exerciții practice .....	342
<b>CAPITOLUL XVII</b>	
<b>ACTIVITATEA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE</b>	345
I. Noțiuni generale .....	345
II. Actul administrativ. Definiție, trăsături .....	347
III. Clasificarea actelor administrative .....	352
IV. Regimul juridic al actelor administrative .....	354
Exerciții practice .....	390
<b>CAPITOLUL XVIII</b>	
<b>CONTRACTUL ADMINISTRATIV</b>	393
§ 1. Scurt istoric .....	393
§ 2. Repere actuale ale noțiunii de contract administrativ .....	394
§ 3. Definiția contractului administrativ .....	395
Exerciții practice .....	399
<b>CAPITOLUL XIX</b>	
<b>TEORIA GENERALĂ A CONTROLULUI EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE</b>	401
I. Semnificația activității de control în administrația publică .....	401
II. Fundamente constituționale ale controlului exercitat asupra administrației publice .....	402
III. Clasificarea formelor de control exercitat asupra administrației publice .....	404
IV. Jurisdicția administrativă și actul administrativ jurisdicțional .....	407
Exerciții practice .....	411

**CAPITOLUL XX**
**CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV.....413**

I. Noțiune și istoric .....	413
II. Fundamente constituționale actuale în materia contenciosului administrativ.....	415
III. Trăsăturile caracteristice ale acțiunii în contencios administrativ potrivit Legii nr. 554/2004 și Constituției .....	417
IV. Condițiile acțiunii în contencios administrativ, în baza Legii nr. 554/2004.....	442
V. Excepțiile de la controlul de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ .....	460
V.1. Actele administrative sustrase în totalitate controlului de legalitate al instanțelor judecătoarești de contencios administrativ .....	462
V.2. Actele administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor .....	466
VI. Procedura în materie de contencios administrativ .....	468
Exerciții practice .....	495

**CAPITOLUL XXI**
**NOȚIUNILE DE PROPRIETATE, DOMENIU PUBLIC ȘI SERVICIU PUBLIC POTRIVIT CONSTITUȚIEI ROMÂNIEI DIN 1991, REVIZUITĂ ȘI REPUBLICATĂ .....**

498

I. Generalități .....	498
§ 1. Istoric .....	498
§ 2. Concepte .....	500
§ 3. Reglementare constituțională .....	501
II. Repere în determinarea statutului constituțional general al proprietății .....	503
§ 4. Prevederi constituționale exprese, implicate, corelația dintre ele .....	503
III. Regimul constituțional al proprietății publice. Relația domeniul public – proprietate publică .....	508
§ 5. Scara domenialității publice .....	508
§ 6. Reglementarea proprietății publice potrivit noului Cod civil .....	509
§ 7. Reglementarea proprietății publice și private a statului și a unităților administrativ-teritoriale prin Codul administrativ .....	521
IV. Definiția și trăsăturile domeniului public .....	526
§ 8. Definiția domeniului public .....	526
§ 9. Trăsăturile domeniului public .....	526
Exerciții practice .....	529

**CAPITOLUL XXII**
**MODALITĂȚI DE PUNERE ÎN VALOARE A DOMENIULUI PUBLIC.....531**

I. Generalități .....	531
§ 1. Modalități constituționale de punere în valoare a bunurilor domeniului public .....	531
II. Contractul de concesiune publică .....	532
§ 2. Regimul juridic actual .....	532
§ 3. Regimul constituțional și legal actual al contractului de concesiune publică .....	533

Respect pentru cunoașterea românească	
§ 4. Definiția și trăsăturile contractului de concesiune.....	533
§ 5. Părțile contractului de concesiune .....	534
§ 6. Procedura de concesionare .....	535
§ 7. Dispoziții privind contractul de concesiune .....	536
§ 8. Regimul legal actual .....	537
§ 9. Părțile contractului de concesiune de servicii și lucrări.....	539
§ 10. Proceduri de atribuire .....	539
III. Administrarea, închirierea și darea în folosință gratuită a bunurilor domeniului public.....	545
§ 11. Regimul contractelor de administrare și de închiriere a bunurilor proprietate publică .....	545
IV. Domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale .....	549
§ 12. Caracteristici.....	549
§ 13. Trecerea bunurilor în domeniul privat.....	550
§ 14. Reguli de exercitare a dreptului de proprietate privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale .....	551
Exerciții practice .....	552

**CAPITOLUL XXIII**

<b>REGIMUL JURIDIC APPLICABIL DOMENIULUI PUBLIC .....</b>	554
§ 1. Generalități .....	554
§ 2. Principii .....	554
Exerciții practice .....	558

**CAPITOLUL XXIV**

<b>SERVICIUL PUBLIC .....</b>	559
§ 1. Generalități privind serviciul public .....	559
§ 2. Fundamente constituționale actuale privind serviciul public în România .....	560
§ 3. Trăsăturile și clasificarea serviciilor publice .....	561
§ 4. Serviciul public potrivit Codului administrativ .....	563
§ 5. Clasificarea serviciilor publice .....	563
Exerciții practice .....	564

**CAPITOLUL XXV**

<b>RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-DISCIPLINARĂ .....</b>	566
§ 1. Fundamentarea noțiunilor .....	566
§ 2. Definiția și trăsăturile constrângerii administrative .....	568
§ 3. Clasificarea măsurilor de constrângere .....	568
§ 4. Subiectul activ și subiectul pasiv al faptei și respectiv, al răspunderii .....	569
§ 5. Forme de răspundere specifice dreptului administrativ .....	569
§ 6. Regimul răspunderii în dreptul administrativ potrivit Codului administrativ .....	570
§ 7. Răspunderea administrativ-disciplinară .....	571
§ 8. Fundamente constituționale și legale actuale privind răspunderea administrativ-disciplinară .....	571

Respect p <small>ă</small>	§ 9. Definiția abaterii disciplinare. Subiecte.....	572
§ 10. Sanctiunile administrativ-disciplinare .....	573	
Exerciții practice .....	575	
<b>CAPITOLUL XXVI</b>		
<b>RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-CONTRAVENȚIONALĂ .....</b>		577
I. Bazele constituționale ale răspunderii administrativ-contravenționale .....	577	
II. Elementele constitutive ale contravenției .....	578	
III. Definiția și trăsăturile contravenției.....	580	
IV. Cauzele care înlătușă răspunderea contravențională .....	584	
V. Sanctiunile contravenționale.....	587	
VI. Procedura contravențională consacrată de Ordonanța de Guvern nr. 2/2001 .....	593	
Exerciții practice .....	605	
<b>CAPITOLUL XXVII</b>		
<b>RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-PATRIMONIALĂ .....</b>		607
§ 1. Fundamente constituționale și legale.....	607	
§ 2. Tipuri de acțiuni în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale .....	608	
§ 3. Categorii de acte care pot fundamenta o acțiune pentru antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale.....	608	
§ 4. Autoritățile publice competente să soluționeze acțiunea privind răspunderea administrativ-patrimonială .....	609	
§ 5. Natura prejudiciului a cărui reparație poate fi solicitată prin acțiunile privind răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice .....	610	
§ 6. Forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale.....	611	
§ 7. Răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare .....	612	
§ 8. Răspunderea patrimonială a autorităților administrației publice pentru limitele serviciului public .....	613	
§ 9. Răspunderea solidară a autorităților publice și a funcționarilor pentru prejudicii produse prin acte administrative, tipice sau asimilate .....	613	
§ 10. Alte forme de răspundere administrativ-patrimonială prevăzute de Codul administrativ .....	615	
Exerciții practice .....	617	
<b>BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ .....</b>		619

## 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

Una dintre teoriile pe care s-a clădit gândirea juridică modernă, ca și cea filozofică, de altfel, alături de teoria drepturilor naturale și cea a contractului social, este teoria separației puterilor în stat<sup>1</sup>, care a fost fundamentată de către Montesquieu în celebra sa lucrare „*Despre spiritul legilor*”, (1748)<sup>2</sup>. În ceea ce privește teoria contractului social a lui J.J. Rousseau, ea a avut ca punct de plecare teza că „*Din moment ce niciun om nu are 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>3</sup>.

Germenii teoriei separației puterilor se regăsesc încă din Antichitate, Aristotel fiind cel care a identificat existența în orice stat a trei mari puteri, una care face legile (puterea deliberativă), alta care le pune în executare (corpul magistraților, sintagma „*magistrat*” având o altă semnificație decât cea prezentă) și o a treia prin care se soluționează diferite litigii apărute în viața publică și în cea privată. Aristotel, 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>4</sup>.

Înaintea 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>5</sup>.

Apariția teoriei a fost explicitată 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

<sup>1</sup> Celelalte două teorii la care ne raportăm sunt *teoria contractului social* și *teoria drepturilor naturale*.

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

<sup>3</sup> J.J. Rousseau, *Contractul social*, ed. Antet, București, 2013, p. 10, *apud* Andreea Ana-Maria Stănciulescu (Alexe), *Întelegerea conceptualui de putere constituantă ca urmare a teoriei contractului social și a teoriilor privind legitimarea puterii*, în RDP nr. 1/2019, p. 27.

<sup>4</sup> Aristotel, *Politica*, Ed. Paideia, București, 2001, p. 110.

<sup>5</sup> D.C. Dănișor, *Originile teoriei separației puterilor. De la separația puterilor statului la separarea statului, justiției și societății civile*, în Revista de Drept Public nr. 4/2017, p. 24.

Respectarea legii urile<sup>1</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, înălțarea regimului absolutist și instaurarea unui regim democratic, prin reforma radicală a sistemului statal de atunci*”<sup>2</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 opreasă puterea*”, adică puterile să fie încredințate unor titulari diferenți, care să se controleze și contracareze reciproc. Rezultă, de aici, că „*Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor*”<sup>3</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 drepturile omului nu sunt respectate, iar separarea puterilor nu este garantată, nu are Constituție**<sup>4</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>5</sup>. Pentru a convinge despre această nouă arhitectură constituțională a statelor lumii autorul citat se raportează la legea fundamentală din Franța<sup>6</sup> care nu vorbește, în niciunul dintre cele 92 de articole despre separația puterilor, apoi cea a Greciei<sup>7</sup>, a Spaniei<sup>8</sup>, aceasta din urmă, deși consacră o monarhie constituțională, l-a influențat pe legiuitorul constituuant român, ca și cea franceză, de altfel<sup>9</sup>.

Teoria separației puterilor în stat se află așezată la baza organizării statelor democratice de astăzi<sup>10</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

<sup>1</sup> Care purtau diferite denumiri, de la stat la stat, cum ar fi *edicte, pravile etc.*

<sup>2</sup> M. Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament și Guvernul României*, în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 27.

<sup>3</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 13.

<sup>4</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 statormicește separația puterilor este lipsită de Constituție*”. A se vedea <http://ro.wikipedia.org/>, consultat în data de 4 februarie 2015, orele 11,30.

<sup>5</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Ed. All Beck, București, 2005, ed. a IV-a, vol. I, pp. 30-31.

<sup>6</sup> Constituția franceză a fost adoptată în 1958, a suferit mai multe modificări, ultima realizându-se în 2008.

<sup>7</sup> Constituția Greciei a fost adoptată în 1975.

<sup>8</sup> Constituția Spaniei a fost adoptată în 1978.

<sup>9</sup> Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat ....., op. cit.*, vol. I, pp. 33-36.

<sup>10</sup> C.-S. Săraru, *Contenciosul administrativ român*, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 8.

deosebită, 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>1</sup>**, ceea ce semnifică **învestirea 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 grătirea individuală<sup>2</sup>**, exercită **atribuții care țin de puterea judecătoarească**. 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*”. 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 același stat, în diferite etape de evoluție a lui. La data redactării prezentei ediții a cursului nostru, este de mare actualitate 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>3</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>4</sup> și a decis că „*Președintele României urmează să emite decretul de revocare din funcție a procurorului-șef (...)*”.

Cum am menționat deja, niciodată și cu atât mai puțin în prezent, nu se poate susține ideea unei separări categorice, ferme, între puterile statului. Acestor argumente 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**. O asemenea misiune justifică, evident, 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, constatănd abuzurile acesteia.

<sup>1</sup> Potrivit art. 77 din Constituția României, Președintele este cel care promulgă legile.

<sup>2</sup> Art. 94 lit. d) din Constituția României enumerează printre atribuțiile Președintelui, și pe aceea de a „*acorda grătirea individuală*”.

<sup>3</sup> Publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018.

<sup>4</sup> Decizia nr. 358/2018, par. 114.

Desi 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>1</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>2</sup>. O altă autoritate publică al cărei statut excedează clasicei trinități a puterilor în stat este Curtea de Conturi<sup>3</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 întrebuințare și de administrare a resurselor financiare ale statului și sectorului public. Acestor autorități publice li se adaugă Curtea Constituțională, care „este o instituție fundamentală a statului, cu rol de garant al supremăției Constituției, al statului de drept, și al principiului separației și echilibrului puterilor (subl. ns.)”<sup>4</sup>.

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

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

În concluzie, separația puterilor în stat își păstrează semnificația, cu precizarea că a devenit, după cum spunea regretatul nostru profesor, o „haină prea strâmtă”<sup>5</sup>, care nu poate cuprinde în dimensiunile ei realitățile juridico-instituționale ale României. De aceea, Constituția, în forma din 1991, nu conținea prevederi referitoare la principiul separației puterilor în stat. Însăși sintagma „putere a statului” era utilizată o singură dată în Constituție, 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 clase 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 legiuitoroare a țării*. Rezultă că în acest capitol regăsim **prima putere în stat**, respectiv, **puterea legiuitoroare**. 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 unicamerală, cu excepția perioadei comuniste, când a existat un monocameralism, care purta denumirea de Marea Adunare Națională. Problema

<sup>1</sup> A. Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constitutionalitate*, în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 69-70.

<sup>2</sup> E. Bălan, *Ombudsmanul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României*, în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 71.

<sup>3</sup> Reglementată de art. 140, plasat în titlul IV consacrat economiei și finanțelor publice.

<sup>4</sup> Decizia C.C.R. nr. 738 din 19 septembrie 2012, M. Of. nr. 690 din 8 octombrie 2012.

<sup>5</sup> Se vorbește chiar despre „îmbătrânirea teoriei separației puterilor”. I. Muraru, E.S. Tănărescu în I. Muraru, E.S. Tănărescu (coordonatori), *Constituția României ...*, op. cit., p. 15.

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, determinate de neînțelegerea problemei și denaturarea ei, au susținut-o<sup>1</sup>. Statutul parlamentarilor este reglementat prin Legea nr. 96/2006, cu modificările și completările ulterioare, republicată<sup>2</sup>, în temeiul art. V din Legea nr. 357/2015<sup>3</sup>. Obiectul de reglementare al acestei legi, mult discutat și disputat la nivelul dezbatării publice, l-a reprezentat introducerea în lege a unui nou capitol, actualul capitol XI, care reglementează **inemnizația pentru limită de vîrstă**. Dacă până în 2015 alegerea deputaților și senatariilor se realiza pe bază de scrutin majoritar uninominal, potrivit Legii nr. 208/2015<sup>4</sup> aceștia se aleg în prezent **prin scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale**. Precizăm, de asemenea, că prin Legea nr. 288/2015<sup>5</sup> a fost introdus sistemul votului prin corespondență. Constatăm că 2015 a fost anul unor schimbări radicale în ceea ce privește statutul organului reprezentativ suprem. După eșecul aşa-zisului sistem uninominal de votare, ale cărui carende erau evidente încă de la facerea sa<sup>6</sup>, s-a revenit la scrutinul de listă și a fost introdus votul prin corespondență, iar foștilor parlamentari care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege în vederea pensionării le-a fost recunoscută această indemnizație pentru limită de vîrstă, al cărei quantum se acordă **în limita a trei mandate** și se calculează ca produs al lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizația brută lunară aflată în plată;

- **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 **răporturile 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>7</sup>;

- **capitolul V** este consacrat **administrației publice și în el regăsim reglementate atât administrația centrală de specialitate, cât și administrația publică locală**. Conclu-

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

<sup>2</sup> Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

<sup>3</sup> Publicată în M. Of. nr. 975 din 29 decembrie 2015.

<sup>4</sup> Publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Aceste carende le-am semnalat încă din procesul de elaborare a proiectului de lege privind mult și în van aplaudatul sistem uninominal, în calitate de membru al comisiei parlamentare care avea menirea să îl redacteze.

<sup>7</sup> Și în Constituția Franței regăsim un titlu special, respectiv titlul V, a cărui titulatură este „despre răporturile dintre Parlament și Guvern”.

zionând, de la capituloarele II la capitolul V inclusiv, regăsim cea de-a doua putere în stat, respectiv puterea executivă;

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

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.

În anul 2003 când a fost revizuită Constituția a fost completat art. 1 cu un nou alineat, actualul alin. (4), în care se consacră expres acest principiu sub titulatura „*principiul separației și echilibrului puterilor în stat*”<sup>1</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>2</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*”<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>.

Analizând finalitatea dreptului, același autor consideră că „*Dreptul, în esență, pare a fi făcut pentru o lume civilizată, evoluată, educată și disciplinată. În fapt însă, lucru este cu totul altfel, dacă într-adevăr noțiunea de regulă de drept implică ideea de tratament egal pentru toți. De aici și consecința că el nu este făcut pentru o astfel de lume, din moment ce constrângerea este elementul necesar pentru a impune respectul reciproc al indivizilor și a împiedica violarea drepturilor individuale, mai ales în societățile mai puțin civilizate*”<sup>5</sup>.

Însă structurarea în cele două mari ramuri ale dreptului<sup>6</sup>, cel privat și cel public, s-a realizat în antichitate. Distincția a fost 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

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

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

<sup>3</sup> I. Muraru, E.S. Tănărescu în I. Muraru, E.S. Tănărescu (coordonatori), *Constituția României ... op. cit.*, p. 31.

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

<sup>5</sup> Ioan Alexandru, *De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ local, op. cit.*, p. 81.

<sup>6</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 ti se facă tie*”.

**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>1</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.

Aceasta deoarece „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>2</sup>.

Dreptul administrativ face parte din ramura dreptului public și a apărut, după cum se exprimă prof. univ. Emil Molcuț<sup>3</sup>, înaintea altor ramuri ale acestuia. Căci înaintea oricărora 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 apartinut numai dreptului public, aşa cum subliniază și prof. univ. Antonie Iorgovan<sup>4</sup>, referindu-se însă strict la perioada Evului Mediu, unde regăsim „reglementări specifice dreptului feudal românesc (*dreptul țării, pravile 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>5</sup>. Alți autori au considerat, încă din secolul XIX<sup>6</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>7</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>8</sup>, realitate împotriva căreia ne-am îngăduit să luăm atitudine, în articolul precitat.

<sup>1</sup> I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 11.

<sup>2</sup> Ș. Deaconu, *Drept constituțional*, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 4.

<sup>3</sup> E. Molcuț, D. Oancea, *Drept privat roman*, Casa de Editură și Presă „Şansa” S.R.L., București, 1995, pp. 7-8.

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

<sup>5</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>6</sup> C. G. Dissescu, *Curs de drept public român*, 1890, pp. 267-268.

<sup>7</sup> V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forțată* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, p. 15.

<sup>8</sup> V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forțată*, art. cit., pp. 15-20.

### Resurse didactice

#### § 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>1</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>2</sup>.

În literatura juridică s-au conturat trei mari curente:

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

2) Cel de-al doilea curent este cel al „**pluralitatii**” 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>3</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>4</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>5</sup>.

Este vorba despre **administrația – mijloc de realizare a competenței** evocată de Școala de la Cluj în binecunoscuta dispută cu Școala de la București<sup>6</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 îndrituiște 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 constituent, 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 defășoare și activități de natură administrativă, prin care să pregătească

<sup>1</sup> A. Iorgovan, *Tratat*, op. cit., vol. I, ed. a IV-a, p. 114.

<sup>2</sup> G. Vedel, P. Delvolvè, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1980, p. 55.

<sup>3</sup> Pentru exemplificare, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat*, op. cit., vol. I, ed. a IV-a, pp. 114-120.

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

<sup>5</sup> I. Santai, *Drept administrativ și știință administrativă*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1998, p. 8.

<sup>6</sup> Pentru dezvoltări, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 50-53.

Respectarea 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 două concluzie vizează faptul că administrației, în sens strict al termenului, ca activitate desfășurată de organele administrative, î 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 unor norme 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 sau multilaterale, assimilate de Legea nr. 554/2004, în al căror regim juridic se completează 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 și 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.

#### 4. Scopul administrației

Omul este o ființă socială. El nu poate să producă tot ceea ce are nevoie pentru existența sa. Diviziunea socială a muncii presupune diversitatea modurilor de satisfacere a intereselor personale și generale.

Nevoile umane pot fi îndeplinite atât prin implicarea particularilor în prestarea de servicii publice, cât și prin realizarea acestui lucru de administrație. Există domenii în care particularii nu pot interveni, spre pildă apărarea, serviciile diplomatice etc. În această sferă se regăsește una din rațiunile care justifică intervenția administrației. Ea semnifică deci **sfera interesului public**, respectiv 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>1</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>2</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>3</sup>.

<sup>1</sup> Pentru dezvoltări, v. J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 18<sup>ème</sup> éd., Précis, Dalloz, 2000, p. 10.

<sup>2</sup> M. Orlov, Șt. Balaciu, *Drept administrativ*, Chișinău, 2005, p. 5.

<sup>3</sup> P. Bondet, L. Mehl, *Le fait administratif. Traité de science administrative*, Ed. Mouton Paris, 1966, p. 12 și urm.

Respectând de lașăcăștă etimologie, administrația ne apare *ca fiind o acțiune ordonată, care constă într-o combinare 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 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*”.

### **Regimul de putere publică – definițioriu pentru administrația publică**<sup>2</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 administreză. „*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>3</sup>.

Valorificând constantele din doctrină, art. 5 lit. jj) din Codul administrativ 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 care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public*”.

Regimul juridic specific administrației este generat de *prerogativele exorbitante pe care le deține administrația și care implică, spre pildă, dreptul de expropriere, dreptul de poliție administrativă*<sup>4</sup>. O societate comercială, care își desfășoară activitatea în regim de drept privat, în principal dreptul muncii și cel societar<sup>5</sup>, atunci când dorește să-și angajeze

<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*, distinsă autoare evocă *activitatea de organizare a executării și executare în concret a legilor*.

<sup>2</sup> Pentru o analiză mai detaliată a acestui concept, v. F. Ciorăscu, C.-Gh. Gălățanu, *Conceptul de putere discrețională 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>3</sup> J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 11.

<sup>4</sup> Conceptul de „*poliție administrativă*” trebuie înțeles nu în sensul curent, ci în cel de *acțiune a administrației, care urmărește păstrarea ordinii publice*.

<sup>5</sup> Am înlocuit, prin această sintagmă, pe cea de „*drept comercial*”, în contextul în care noul Cod civil al României a desființat ramura dreptului comercial, ca și pe cea a dreptului familiei, consacrand o vizion unitară, monistă asupra dreptului civil. Pentru dezvoltări, a se vedea C.T. Ungureanu în *Noul Cod civil, comentarii, doctrină și jurisprudență*, vol. I, Art. 1-952, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 5.