CUPRINS

Capitolul I - ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ
1.1. Mic dicţionar de termeni administrativi 7
1.2. Noţiunea de autoritate publică potrivit Constituţiei României 13
1.3. Noţiunile de autoritate publică/ administraţie publică potrivit Constituţiei României 15
1.4. Definiţia şi trăsăturile administraţiei publice 18
1.5. Teoria separaţiei puterilor, analizată din perspectiva dreptului administrativ 20

Capitolul al II-lea: DREPTUL ADMINISTRATIV
2.1.Dreptul administrativ şi ştiinţa administraţiei 23
2.2. Obiectul dreptului administrativ. Definiţia şi trăsăturile dreptului administrativ 25
2.3. Izvoarele dreptului administrativ 34
2.4. Normele dreptului administrativ 46
2.5. Raporturile de drept administrativ 58

Capitolul al III-lea: PREŞEDINTELE ROMÂNIEI
3.1. Cadrul constituţional al instituţiei prezidenţiale 77
3.2. Repere de drept comparat privind instituţia şefului de stat 78
3.3. Argumente constituţionale ce califică regimul din România ca fiind semi-prezidenţial atenuat sau semi-parlamentar 82
3.4. Aspecte constituţionale privind funcţia de Preşedinte al României 84
3.5. Atribuţiile Preşedintelui României 93
3.6. Actele Preşedintelui României 119
3.7. Răspunderea Preşedintelui României 123

Capitolul al IV-lea - GUVERNUL ROMÂNIEI
4.1. Rolul şi structura Guvernului 131
4.2. Regimul învestiturii Guvernului 140
4.3. Durata mandatului şi statutul membrilor Guvernului 145
4.4. Primul – ministru 151
4.5. Actele Guvernului 156
4.6. Controlul parlamentar şi răspunderea membrilor Guvernului 171

Capitolul V - ADMINISTRAŢIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE 183

Capitolul VI - ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ LOCALĂ ÎN ROMÂNIA
6.1. Principiile organizării administraţiei publice locale 191

6.2. Consiliul local 201
6.3. Primarul 213
6.4. Consiliul judeţean 219
6.5. Preşedintele consiliului judeţean 223
6.6. Prefectul 227

Capitolul VII - FUNCŢIA PUBLICĂ 241
7.1. Fundamente constituţionale ale conceptelor de funcţie publică şi funcţionar public 241
7.2. Definiţia funcţiei publice şi a funcţionarului public 244
7.3. Clasificarea funcţiilor publice 246
7.4. Drepturile şi îndatoririle funcţionarilor publici 250
7.5 Răspunderea funcţionarilor publici. 254
7.6. Modificarea, suspendarea şi încetarea raportului de serviciu al funcţionarului public 260

Bibliografie 265

Capitolul I - ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ

Cuprins:

1.1. Mic dicţionar de termeni administrativi
1.2. Noţiunea de autoritate publică potrivit Constituţiei României
1.3. Noţiunea de administraţie publică potrivit Constituţiei României
1.4. Definiţia şi trăsăturile administraţiei publice
1.5. Teoria separaţiei puterilor, analizată din perspectiva dreptului administrativ

1.1. Mic dicţionar de termeni administrativi

Pentru a înţelege locul şi rolul dreptului administrativ între ştiinţele dreptului, trebuie să plecăm de la clasica divizare a dreptului: în public şi privat. Distincţia a fost făcuta încă din antichitate de către Ulpian: *„Publicum jus est quod ad statum rei romane spectat, privatum est quod ad singularum utilitateam pertinent."* – Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat - la interesele fiecăruia.

Iată deci că după natura interesului ocrotit de lege, norma juridică poate viza fie interesele cetăţenilor, organizaţi ca stat, fie interesele individuale ale particularilor.

Conform doctrinei interbelice, dreptul public stabileşte normele după care urmează să acţioneze, în limitele stabilite de lege, deţinătorii puterii publice, în timp ce dreptul privat se ocupă de satisfacerea intereselor particulare[1].

Cu alte cuvinte, toate regulile după care funcţionează viata colectivă, pentru garantarea intereselor colective, constituie dreptul public şi toate regulile după care se urmează viaţa individuală constituie dreptul privat[2].

Ca o idee principală care trebuie reţinută şi de la care pornim în prezentul manual, subliniem faptul că dreptul administrativ este o ramură a dreptului public.

Dreptul public cuprinde normele care se referă la organizarea şi funcţionarea autorităţilor publice, raporturile dintre aceste autorităţi, dintre

---

[1] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ. Principii generale*, vol. I, ed. a IV-a. Institutul de Arte Grafice E. Marvan, Bucureşti, 1934 şi vol. II *Organizarea administrativă a României*, partea I, Bucureşti, 1934, p. 34.

[2] M. Văraru, *Tratat de drept administrativ român*, Editura Librăriei Socec &Co, Societate Anonimă, Bucureşti,1928, p. 12.

stat şi particulari, precum şi raporturile dintre state. Aceste norme sunt grupate în funcţie de obiectul de reglementare în diverse ramuri ale dreptului public: dreptul constituţional, dreptul financiar etc.

Dreptul administrativ poate fi definit ca ramura dreptului public care reglementează, concret sau cu valoare de principiu, relaţiile sociale din sfera administraţiei publice, precum şi pe cele de natură conflictuală dintre autorităţile publice sau structuri private, învestite cu autoritate publică, pe de o parte, şi cei vătămaţi în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorităţi, pe de altă parte. Dreptul administrativ cuprinde normele juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea, activitatea, controlul şi răspunderea administraţiei publice, pe baza şi în executarea legii[3].

Prezentarea instituţiilor de drept administrativ se face dintr-o triplă perspectivă: legislativă, jurisprudenţială şi doctrinară.

Prin ***legislaţie*** sunt avute în vedere dispoziţiile constituţionale şi legale în materie, strict necesare în dreptul administrativ pentru o corectă abordare a instituţiilor fundamentale, prezentate în evoluţia lor.

Prin ***jurisprudenţă*** sunt înţelese soluţiile pronunţate de instanţele judecătoreşti în cauze determinate, evocate şi analizate de doctrină, soluţii care se bazează pe litera şi spiritul legii. Jurisprudenţa nu este recunoscută ca izvor de drept în opinia unor autori, dar considerăm că poate constitui izvor de drept administrativ, multe din soluţiile instanţelor de contencios administrativ, pronunţate pe baza principiilor dreptului, impunându-se în practica administrativă şi judecătorească cu valoarea şi autoritatea unor adevărate norme juridice[4].

Prin ***doctrină*** se înţelege tot ceea ce se publică într-o ramură de drept sau alta, întreaga operă a teoreticienilor dreptului, sub forma unor tratate, monografii, manuale, note de curs, studii şi articole. Doctrina nu constituie izvor de drept, însă opiniile specialiştilor din domeniul dreptului pot inspira legiuitorul în adoptarea unor reglementări noi care să contribuie la îmbunătăţirea legislaţiei existente[5].

Noţiunea fundamentală a dreptului administrativ este aceea de administraţie publică.

Administraţia publică reprezintă ansamblul activităţilor Preşedintelui României, Guvernului, autorităţilor administrative autonome centrale, autorităţilor administrative autonome locale şi, 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.

---

[3] Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 27.
[4] Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. 4, rev., Editura C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 4.
[5] Anton Trăilescu, *op.cit.*, 2010, p. 4.

Analiza noţiunii de administraţie publică implică şi clarificarea celor două sensuri ale sale: sensul funcţional, material – avut în vedere atunci când noţiunea de administraţie vizează activitatea desfăşurată de anumite structuri administrative şi sensul organic – atunci când noţiunea vizează chiar autorităţile care desfăşoară activitatea.

Astfel, sub aspect funcţional, administraţia publică reprezintă activitatea de organizare a executării şi de executare în concret a legilor, urmărindu-se satisfacerea interesului public prin asigurarea bunei funcţionări a serviciilor publice şi prin executarea unor prestaţii către particulari[6].

Sub aspect organizatoric, administraţia publică constă într-un ansamblu de autorităţi publice prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice[7].

Organele administraţiei publice reprezintă categoriile de autorităţi care, potrivit Constituţiei şi legilor, sunt chemate să execute legea, sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând, în acest scop, de prerogative specifice puterii publice.

Tot prin *organele administraţiei publice* sunt înţelese şi acele structuri organizaţionale care, potrivit Constituţiei şi legilor, au personalitate de drept public şi acţionează, din oficiu, pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul, direct sau indirect, al Parlamentului.

De asemenea, prin ***autoritate publică*** mai înţelegem şi un colectiv organizat de oameni care exercită prerogativele de putere publică, fie într-o activitate statală, fie într-o activitate din administraţia locală autonomă.

Conceptul de autoritate publică îl regăsim consacrat în Titlul III al Constituţiei României, având denumirea corespunzătoare, care semnifică totalitatea formelor structurale chemate să exercite prerogative de putere publică atât la nivelul statului, cât şi al comunităţilor locale[8].

Codul administrativ[9], în art. 5 lit. k) defineşte autoritatea publică prin aceea că reprezintă un organ de stat sau al unităţii administrativ-teritoriale care acţionează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public.

De asemenea, în art. 5 lit. l) din Codul administrativ este statuat conceptul de *autoritate a administraţiei publice*, prin care se înţelege autoritatea publică care acţionează pentru organizarea executării sau executarea în concret a legii sau pentru prestarea serviciilor publice.

Sarcinile organelor administrative reprezintă ansamblul necesităţilor sociale, obiectiv determinate, evaluate politic şi consacrate prin norme juridice, necesităţi care reprezintă raţiunea de a fi a acestor organe.

---

[6] Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 2, Editura C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 5.
[7] Dana Apostol Tofan, *op.cit.*, 2008, p. 5.
[8] Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. 12, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2020, p. 107.
[9] Adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019, publicată în M.Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

Atunci când se vorbeşte despre autorităţi administrative sunt avute în vedere două noţiuni, şi anume competenţa şi capacitatea acestora. Cele două noţiuni nu trebuie confundate.

1. **Competenţa** reprezintă ansamblul atribuţiilor stabilite de Constituţie sau de lege, ce conferă drepturi şi obligaţii pentru a duce, în nume propriu şi în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă. Fiecare autoritate a administraţiei publice are o anumită competenţă determinată de sarcinile ce-i revin şi scopul pentru care a fost înfiinţată. Competenţa trebuie să fie stabilită prin norme juridice conform principiilor constituţionale, iar ea trebuie să fie concret determinată şi să fie exercitată potrivit dispoziţiilor legale prin care a fost stabilită[10].

Competenţa prezintă următoarele caractere:

- legal;
- autonom;
- obligatoriu.

Competenţa este, deci, un ansamblu de atribuţii prevăzute de lege şi este de trei feluri:

- materială, prin care se desemnează ansamblul atribuţiilor unei autorităţi publice, în raport de obiectul, valoarea sau natura activităţilor desfăşurate;
- teritorială, care semnifică spaţiul geografic în care se exercită prerogativele unei autorităţi publice;
- temporală, reprezentând perioada de timp în care un organ administrativ îţi exercită abilitatea legală;
- personală, care este determinată de calitatea persoanei sau a subiectului de drept în funcţie de care se stabileşte incidenţa acţiunii normei şi a autorităţii[11].

2. **Capacitatea** reprezintă aptitudinea organelor administraţiei publice de a fi subiecte în raporturile juridice administrative, reclamate de realizarea competenţei lor[12]. Presupune posibilitatea ca organele administraţiei publice să acţioneze în nume propriu, neputând fi transmisă unui alt subiect de drept[13].

---

[10] Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, 2009, p. 35.

[11] Cătălin Silviu Săraru, *Capacitatea autorităţilor/instituţiilor publice de a încheia contracte administrative*, în Dreptul nr. 1/2010, p. 106.

[12] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Editura All Beck, Bucureşti, 2005, p. 278.

[13] Mădălina-Elena Mihăilescu, *Drept administrativ. Partea generală (curs universitar)*, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2016, p. 145.

Alte trei noţiuni, care stau la baza întregii filosofii a dreptului administrativ, sunt:

Regimul de putere publică este regimul în care prevalează interesul general atunci când este în conflict cu interesul particular, prin intermediul prerogativelor acordate de Constituţie şi de legi.

Puterea publică este deci reprezentată de prerogativele ce fac ca interesul general să prevaleze faţă de interesul particular. Aceste prerogative rezultă din Constituţie şi din alte legi organice, pe ele se fundamentează capacitatea de drept public a organelor administraţiei publice. În virtutea acestei capacităţi, organele administraţiei emit acte administrative, care se execută din oficiu şi se aplică direct, legea atribuind această posibilitate atât autorităţilor statale, cât şi agenţilor acesteia, în mod implicit[14].

Noţiunea de putere publică desemnează deci drepturile speciale, exorbitante (prerogativele) de care dispune orice autoritate a administraţiei publice şi, implicit, orice autoritate publică, în vederea exercitării atribuţiilor sale şi pentru satisfacerea interesului public, care în cazul unui conflict cu cel particular trebuie să se impună[15].

Menţionăm că şi Codul administrativ defineşte regimul de putere publică ca reprezentând „ansamblul prerogativelor şi constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuţiilor autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice şi care le conferă posibilitatea de a se impune cu forţa juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public." - art. 1 alin. jj) – Codul administrativ

Serviciul public reprezintă activitatea organizată sau autorizată de o autoritate a administraţiei publice, în vederea satisfacerii unor necesităţi de interes public, activitate cu caracter continuu şi regulat[16].

Mai amplu spus, serviciul public constituie o componentă fundamentală în construcţia dreptului administrativ, cu atât mai mult cu cât conceptul de serviciu public, prin modalităţile de organizare, dar şi prin conţinutul său, reprezintă chintesenţa administraţiei publice[17].

În art. 5 lit. kk) din Codul administrativ, serviciul public este definit ca reprezentând activitatea sau ansamblul de activităţi organizate de o autoritate a administraţiei publice ori de o instituţie publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat şi continuu;

---

[14] Cristian Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcţiei publice. (II) Noţiunea de funcţie publică şi categoria de funcţionar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcţionarilor publici*, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2013, p. 54.

[15] A. Iorgovan, *op.cit.*, 2005, p. 86.

[16] Mădălina-Elena Mihăilescu, *op.cit.*, p. 35.

[17] I. Alexandru, M. Cărăuşan, S. Bucur, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005, p. 186.

Interesul public desemnează necesităţile materiale şi spirituale ale cetăţenilor, la un moment dat, cu precizarea că această sintagmă este un concept ce depinde de scopurile politice, sensul său putând să se modifice odată cu schimbarea concepţiilor politice, în cazul unei alternanţe la putere.

În art. 10 din Codul administrativ este consacrat *principiul satisfacerii interesului public*, acesta presupunând faptul că autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, precum şi personalul din cadrul acestora au obligaţia de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public naţional este prioritar faţă de interesul public local.

Dreptul de apreciere sau puterea discreţionară reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorităţi astfel că, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acţiune în limitele competenţei sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acţiona cu exces de putere, ce poate fi cenzurat de instanţele de judecată[18].

Funcţia publică reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor stabilite de autoritatea sau instituţia publică, în temeiul legii, în scopul realizării competenţelor sale. O funcţie publică presupune existenţa unui raport juridic angajat între o persoană fizică, pe de-o parte, şi administraţia publică, pe de altă parte, şi care s-a născut dintr-un act administrativ unilateral, emis de o autoritate sau de o instituţie publică[19].

Autorităţile administrative îşi concretizează activitatea în principal în acte administrative.

Actul administrativ reprezintă forma juridică principală a activităţii organelor administraţiei publice, care constă într-o manifestare unilaterală şi expresă de voinţă de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanţelor judecătoreşti.

Potrivit dispoziţiilor art. 2 alin. 1 lit. c din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[20], prin act administrativ se înţelege actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice.

De asemenea, art. 2 alin. 1 lit. c^1 din Legea nr. 554/2004, sunt asimilate actelor administrative şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative

[18] Dana Apostol Tofan, *op.cit.*, 2008, p. 8.
[19] Cristian Clipa, *op.cit.*, 2013, p. 24.
[20] Publicată în M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004

Actele administrative nu se atacă la instanţele de drept comun, ci la cele specializate de contencios administrativ. Astfel, noţiunea de contencios administrativ a primit două accepţiuni[21]:

- în sens larg, litigiile de competenţa instanţelor judecătoreşti, dintre un organ al administraţiei publice, respectiv un funcţionar public, pe de o parte şi alt subiect de drept, pe de altă parte, în care organul public sau funcţionarul public apare ca purtător al autorităţii publice.
- în sens restrâns, totalitatea litigiilor de competenţa secţiilor de contencios administrativ.

În prezentarea definiţiilor de mai sus s-a avut în vedere, în primul rând, modul de abordare a acestor instituţii în *Tratatul de Drept Administrativ* al Profesorului Antonie Iorgovan, vol. I, ediţia 4, Editura All Beck, Bucureşti, 2005. Am apreciat că prof. Iorgovan a fost printre primii autori care au marcat prin liniile de gândire impuse noţiunile fundamentale ale dreptului administrativ astfel încât orice definiţie trebuie să plece de la modul de structurare pe care Profesorul l-a impus.

De asemenea, trebuie subliniat că în Codul administrativ regăsim definite toate instituţiile mai sus expuse, de o manieră amplă şi modernă.

Apreciem această tehnică de definire a noţiunilor fundamentale specifice administraţiei ca fiind un beneficiu adus de Codul administrativ care, în acest mod, dă o notă unitară în aplicarea termenilor esenţiali.

1.2. Noţiunea de autoritate publică potrivit Constituţiei României

Constituţia

Trebuie precizat încă de la început că instrumentul fundamental cu care vom opera în înţelegerea prezentei materii va fi Constituţia României. Aceasta a fost adoptată în şedinţa Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991 şi a intrat în vigoare în urma aprobării prin referendumul naţional din 8 decembrie 1991. Constituţia României a fost revizuită prin Legea nr. 429/2003 şi aprobată prin referendumul naţional din 18-19 octombrie 2003. A intrat în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758/ 29.10.2003 a Hotărârii Curţii Constituţionale nr. 3 din 22 octombrie 2003 pentru confirmarea rezultatului referendumului naţional din 18-19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituţiei României. Constituţia României în varianta actuală este structurată pe ***VIII Titluri*** şi are ***156 de articole***.

[21] Iuliana Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ*, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 9.