

LECT. UNIV. DR. ANDREI TINU

INTRODUCERE
ÎN
DREPTUL ADMINISTRATIV

Editura
Hamangiu
2021

CUPRINS

CAPITOLUL I. EVOLUȚIA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN

PERSPECTIVA ISTORIEI DREPTULUI ROMÂNESC _____ 1

Secțiunea 1. Considerații generale _____ 1

Secțiunea a 2-a. Administrația publică în Dacia _____ 2

*Secțiunea a 3-a. Administrația publică în
Țările Române, în Evul Mediu _____ 3*

*Secțiunea a 4-a. Administrația publică
în Epoca Modernă _____ 5*

*Secțiunea a 5-a. Administrația publică în perioada
comunistă și până în prezent _____ 6*

Acte normative incidente _____ 9

Întrebări pentru autoevaluare _____ 16

CAPITOLUL II. INTRODUCERE ÎN DREPTUL

ADMINISTRATIV _____ 17

Secțiunea 1. Obiectul dreptului administrativ _____ 17

*Secțiunea a 2-a. Legătura dreptului administrativ
cu alte ramuri ale dreptului _____ 19*

*2.1. Conexiunea drept administrativ – drept
constituțional _____ 19*

*2.2. Conexiunea drept administrativ – drept penal
(partea specială) _____ 20*

*2.3. Conexiunea drept administrativ – drept
procesual civil _____ 21*

*Secțiunea a 3-a. Definiția și trăsăturile dreptului
administrativ _____ 22*

3.1. Precizări prelabile _____ 22

3.2. Definiția dreptului administrativ _____ 23

3.3. Trăsăturile dreptului administrativ _____	24
<i>Acte normative incidente</i> _____	26
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i> _____	32

CAPITOLUL III. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ, OBIECT CENTRAL

DE STUDIU AL DREPTULUI ADMINISTRATIV _____ 33

Secțiunea 1. Considerații generale privind

<i>administrația publică</i> _____	33
1.1. Administrația publică în serviciul public _____	33
1.2. Administrația publică și autoritățile publice _____	34
1.3. Organele administrației publice _____	35

Secțiunea a 2-a. Definiția și trăsăturile administrației

<i>publice</i> _____	36
<i>Acte normative incidente</i> _____	38
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i> _____	44

CAPITOLUL IV. PALIERUL INSTITUȚIILOR ADMINISTRAȚIEI

PUBLICHE _____ 45

Secțiunea 1. Considerații generale _____ 45

Secțiunea a 2-a. Despre Guvern și guvernare _____ 46

2.1. Administrația de stat _____	47
2.1.1. Administrația publică națională (centrală) _____	47
2.1.2. Administrația de stat exercitată la nivel local (teritorial) _____	49
2.2. Administrația publică locală autonomă _____	50

Secțiunea a 3-a. Trăsăturile caracteristice

<i>ale autorităților administrației publice</i> _____	51
<i>Acte normative incidente</i> _____	52
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i> _____	62

CAPITOLUL V. IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV _____ 63*Secțiunea 1. Considerații generale _____ 63**Secțiunea a 2-a. Cutuma sau obiceiul, ca izvor nescris
al dreptului administrativ _____ 64**Secțiunea a 3-a. Izvoarele scrise ale dreptului
administrativ _____ 64**3.1. Izvoarele scrise oficiale _____ 65**3.1.1. Legea și actele normative ce îmbracă
forma legii _____ 65**3.2. Izvoare scrise neoficiale _____ 70**3.2.1. Jurisprudența _____ 70**3.2.2. Doctrina _____ 72**Acte normative incidente _____ 74**Întrebări pentru autoevaluare _____ 80***CAPITOLUL VI. NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV _____ 81***Secțiunea 1. Noțiunea și trăsăturile normei de drept
administrativ _____ 81**1.1. Definiția normei de drept administrativ _____ 81**1.2. Trăsăturile normei de drept administrativ _____ 82**Secțiunea a 2-a. Structura normei de drept
administrativ _____ 84**2.1. Structura internă a normei de drept
administrativ _____ 84**2.2. Structura tehnico-juridică a normei de drept
administrativ _____ 87**Acte normative incidente _____ 88**Întrebări pentru autoevaluare _____ 94*

CAPITOLUL VII. RAPORTURILE DE DREPT

ADMINISTRATIV	95
<i>Secțiunea 1. Noțiunea raportului de drept administrativ</i>	<i>95</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Elementele de conținut ale raportului de drept administrativ</i>	<i>97</i>
2.1. Părțile raportului juridic de drept administrativ	97
2.2. Relația socială în context administrativ (conținutul concret al raportului juridic)	98
2.3. Norma juridică administrativă în cadrul raportului juridic de drept administrativ	100
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i>	<i>101</i>

CAPITOLUL VIII. CONSIDERAȚII GENERALE ASUPRA

PUTERII EXECUTIVE	102
<i>Secțiunea 1. Structura puterii executive</i>	<i>102</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Raporturile dintre puterea legislativă și cea executivă</i>	<i>104</i>
2.1. Desemnarea șefului Guvernului	104
2.2. Intervenția legislativului în activitatea executivului	106
2.3. Intervenția executivului în activitatea legislativului	107
2.4. Compatibilitatea funcției de parlamentar cu funcția de membru al executivului	108
<i>Acte normative incidente</i>	<i>109</i>
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i>	<i>116</i>

CAPITOLUL IX. INSTITUȚIA ȘEFULUI DE STAT	117
<i>Secțiunea 1. Considerații generale</i>	117
<i>Secțiunea a 2-a. Evoluția instituției șefului statului</i>	
<i>în România</i>	118
<i>Secțiunea a 3-a. Atribuțiile șefului de stat</i>	119
3.1. Rolul Președintelui României	120
3.2. Atribuții privind medierea între puterile statului	121
3.3. Atribuții privind numirea și revocarea unor demnitari	121
3.4. Atribuții în domeniul apărării țării	122
3.5. Atribuții în domeniul politicii externe	122
3.6. Alte atribuții	123
<i>Acte normative incidente</i>	123
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i>	130
 CAPITOLUL X. DESPRE GUVERN, EXECUTIV ȘI	
GUVERNARE	131
<i>Secțiunea 1. Organizarea Guvernului României</i>	131
1.1. Structura Guvernului	131
1.2. Durata mandatului Guvernului	132
1.3. Statutul membrilor Guvernului	133
1.4. Statutul Prim-ministrului	136
<i>Secțiunea a 2-a. Atribuțiile Guvernului României</i>	137
<i>Acte normative incidente</i>	141
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i>	149
 BIBLIOGRAFIE	151

CAPITOLUL V.

IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV

Secțiunea 1. Considerații generale

În teoria generală a dreptului, termenul de *izvor de drept* are semnificația de sursă, de factor de determinare și creare a dreptului^[1].

Noțiunea de izvor de drept are **două accepțiuni**^[2]:

1. în **sens material** – acel ansamblu de condiții materiale și de realități obiective aflate în exteriorul dreptului ce se constituie în factori care determină o anumită reglementare prin norme juridice specifice sau, altfel spus, ansamblul factorilor (de natură economică, socială, politică, culturală, ideologică etc.) care determină apariția și conținutul unor norme juridice^[3];

2. în **sensul formal** – forma de exprimare a voinței legiuitorului, prin care se reglementează o normă de conduită socială, astfel încât aceasta să devină voință de stat obligatorie, ce poate fi pusă în aplicare prin mijloace coercitive. Izvoarele formale sunt, la rândul lor, de două feluri: **izvoare nescrise** și **izvoare scrise**.

^[1] D. APOSTOL TOFAN, *Drept administrativ*, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 60 și C. MANDA, *Drept administrativ, tratat elementar*, ed. a V-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 68.

^[2] N. POPA, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 146.

^[3] FL. COMAN-KUND, AL.-S. CIOBANU, *op. cit.*, p. 62.

Secțiunea a 2-a. Cutuma sau obiceiul, ca izvor nescris al dreptului administrativ

În sensul cel mai general, **cutuma** este o normă de drept nescrisă consfințită printr-o practică îndelungată^[1], în timp ce **obiceiul** este o lege nescrisă, drept sau obligație statornicite prin tradiție^[2].

Având în vedere nevoia de rigoare ce trebuie să caracterizeze activitatea administrativă, conduita instituțiilor și a funcționarilor din administrație trebuie să fie supusă regulilor scrise, pentru a se înlătura, pe cât posibil, situațiile echivoce. De aceea, obiceiul, ca izvor al dreptului, și-a redus considerabil aplicabilitatea în acest domeniu. Există totuși situații în care obiceiul, bazat pe tradiție, să aibă câmp de exprimare, cum ar fi oficierea căsătoriei de către reprezentantul comunității în afara sediului primăriei sau în zilele de sărbătoare legală.

Secțiunea a 3-a. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ

Din punct de vedere strict metodologic, izvoarele scrise ale dreptului administrativ pot fi împărțite în două mari categorii:

1. **izvoare scrise oficiale**, primordiale, de care orice persoană, autoritate publică sau instanță de judecată trebuie să țină cont; din această categorie fac parte toate actele normative emise de autoritățile statale, atât cele care îmbracă forma legii

^[1] Conform *Dicționarului explicativ al limbii române*, Editura Academiei, București, 1975, p. 224.

^[2] *Idem*, p. 614.

(Constituția, legea organică sau ordinară, ordonanțele de urgență și ordonanțele simple), cât și cele subordonate legii (hotărârile de Guvern, ordinele și instrucțiunile, regulamentele, metodologiile etc.), precum și actele administrative cu caracter normativ adoptate de autoritățile administrației publice locale autonome (hotărâri ale consiliilor locale sau județene).

2. izvoare scrise neoficiale, secundare, care pot fi invocate ca argument, dar a căror forță de impunere are caracter pur orientativ. Din categoria izvoarelor scrise neoficiale fac parte: jurisprudența și doctrina.

3.1. Izvoarele scrise oficiale

Una dintre trăsăturile fundamentale ale activității administrative este *legalitatea*. Această trăsătură are un caracter esențial, pornind de la faptul că scopul principal al activității administrative îl constituie efectuarea de servicii publice în conformitate cu legea. Ca urmare, legea constituie pilonul fundamental al activității administrative, fiind izvorul scris și esențial al administrației publice, care asigură acesteia coerența și forța necesare pentru a se autoimpune.

3.1.1. Legea și actele normative ce îmbracă forma legii

În teoria generală a dreptului, legea este definită ca fiind actul normativ cu forță juridică superioară, adoptat de organul suprem al puterii de stat^[1]. În general însă, legea are o accepțiune mai largă, ce acoperă ansamblul dispozițiilor normative

^[1] I. CETERCHI, I. CRAIOVAN, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, București, 1998, p. 76.

cuprinse în Legea fundamentală și actele normative ce formează dreptul intern. Astfel, conceptul de *lege* are mai multe înțelesuri în funcție de distincția ce operează între criteriul formal sau organic și cel material^[1].

Activitatea administrativă este reglementată de o multitudine de legi, respectiv de acte normative cu forță juridică diferită, în funcție de autoritatea emitentă. Astfel, în categoria actelor normative ce îmbracă forma legii, prin care se reglementează raporturi juridice de drept administrativ, fac parte: Constituția, legea, ca act juridic al Parlamentului și ordonanțele adoptate de Guvern în baza delegării legislative.

(a) Legea fundamentală – Constituția

Între dreptul constituțional și dreptul administrativ există o legătură indisolubilă, dreptul constituțional fiind fundamentul dreptului administrativ (ca și al altor ramuri ale dreptului, de altfel). Astfel, Constituția statuează, în Titlul III, principiile generale de organizare și funcționare a autorităților publice, iar o importanță deosebită o au dispozițiile constituționale din Căpitoul V, care se referă în mod concret la administrația publică, atât centrală, cât și locală.

În plus, în Legea fundamentală se regăsesc, cu valoare de izvor al dreptului administrativ, și dispoziții referitoare la drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale (Titlul II) care prin legi și alte acte normative inferioare capătă valențe concrete.

^[1] CCR, Decizia nr. 120/2004, publicată în M. Of. nr. 296 din 5 aprilie 2004.

(b) Legea, ca act juridic al Parlamentului

Legea, ca act normativ adoptat de Parlamentul României, reprezintă izvor al dreptului administrativ atunci când reglementează raporturi sociale din domeniul administrației publice. Cu alte cuvinte, pentru ca o lege să fie izvor al dreptului administrativ, aceasta trebuie să conțină norme care să reglementeze organizarea și funcționarea autorităților publice administrative sau principii ale activității administrative.

Există, așadar, o multitudine de legi^[1] prin care se reglementează modul de organizare și funcționare a unor autorități administrative centrale sau locale, statale sau autonome, iar unele domenii ale administrației publice se reglementează exclusiv prin lege organică, conform art. 73 alin. (3) din Constituție.

(c) Ordonanțele Guvernului

Ordonanțele guvernamentale sunt de două feluri: **ordonanțe simple** (O.G.) și **ordonanțe de urgență** (O.U.G.). Elaborând astfel de acte normative, Guvernul exercită o competență prin atribuire care, prin natura ei, intră în sfera de competență legislativă a Parlamentului. Prin urmare, ordonanța nu reprezintă o lege în sens formal, ci un act administrativ de domeniul legii, asimilat acesteia prin efectele pe care le produce, respectând sub acest aspect criteriul material^[2].

^[1] De exemplu, *O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ*, care stabilește rolul, funcțiile, componența, atribuțiile și modul de funcționare al Guvernului, organizarea ministerelor și a aparatului de lucru al Guvernului, precum și conducerea ministerelor și atribuțiile generale ale miniștrilor.

^[2] CCR, Decizia nr. 120/2004, publicată în M. Of. nr. 296 din 5 aprilie 2004.

În baza delegării legislative, Guvernul poate adopta, în anumite condiții, ordonanțe, ca acte normative cu putere de lege, ce sunt supuse controlului Parlamentului. Delegarea legislativă semnifică împuternicirea, pe timp limitat, a unei alte autorități decât cea legiuitoare să exercite prerogative legislative^[1].

Astfel, conform Constituției, Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice^[2]. Având în vedere că numeroase domenii ale administrației publice nu pot fi reglementate decât prin legi organice, rezultă că **ordonanța simplă nu poate constitui, cu caracter general, izvor al dreptului administrativ**. Acest fapt nu exclude, cel puțin la nivel teoretic, ipoteza că prin ordonanțe simple să se reglementeze totuși domenii ale dreptului administrativ din moment ce însăși hotărârea de Guvern (act normativ cu forță juridică inferioară) reglementează inclusiv organizarea și funcționarea unor autorități administrative.

În ceea ce privește **ordonanțele de urgență**, legea fundamentală prevede posibilitatea emiterii acestora nu numai în domeniul legilor ordinare, dar și în domeniul legilor organice. Așadar, prin ordonanțe de urgență se poate reglementa în toate celelalte paliere ale administrației publice, inclusiv în acele domenii rezervate, prin art. 73 din Constituție, legilor organice. Ordonanțele de urgență pot fi emise atât pentru a reglementa organizarea și funcționarea unor autorități ale administrației publice, cât și în vederea organizării unor activități administrative de interes public. Trebuie menționat că o ordonanță de

[1] I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 326.

[2] Art. 115 alin. (1) din Constituție.

urgență trebuie să îndeplinească simultan condiția ca în preambul să fie menționată situația de urgență, precum și motivarea emiterii, iar obiectul să fie unul constituțional.

(d) Acte normative secundare și terțiare

(i) Hotărârile Guvernului

Cele mai importante acte normative subordonate legii sunt hotărârile de Guvern (H.G.). Ele au forță juridică inferioară legii, deoarece prin conținutul lor nu pot contraveni sau adăuga la dispozițiile legale și sunt supuse controlului de legalitate în fața instanțelor de contencios administrativ. Hotărârile de Guvern pot îmbrăca **două forme**:

1. *cu caracter individual* (e.g., numirea sau revocarea unor oficiali într-o sau dintr-o funcție publică);

2. *cu caracter normativ* (e.g., H.G. nr. 652/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești).

Deoarece, conform Constituției^[1], **hotărârile de Guvern se emit pentru organizarea executării legilor**, acestea sunt considerate izvoare de drept administrativ.

(ii) Actele autorităților administrației publice centrale de specialitate

Autoritățile administrației publice centrale de specialitate sunt înființate pentru a aplica legea în domeniile lor de activitate. În îndeplinirea acestui rol, ele emit acte administrative cu caracter normativ care, după ce se publică în Monitorul Oficial

^[1] Art. 108 alin. (2) din Constituție.

și intră în vigoare, devin izvor de drept administrativ. Aceste acte administrative se numesc **ordine, instrucțiuni, circulare sau regulamente**. Pentru ca acestea să fie catalogate ca izvoare de drept, ele trebuie să îndeplinească **cumulativ 3 condiții**:

1. să fie identificabile prin menționarea autorității emitente și să aibă atribuit un număr;
2. să fie semnate de reprezentantul legal al autorității emitente sau un delegat al acestuia;
3. să fie publicate în Monitorul Oficial al României.

3.2. Izvoare scrise neoficiale

Sunt considerate izvoare neoficiale ale dreptului administrativ acele documente care, deși emană de la autorități care nu au vocație emanamente normativă, sunt creatoare de drept. Unii autori le clasifică drept *izvoare nescrise*^[1]. În categoria acestor izvoare se remarcă **jurisprudența și doctrina**. Condiția esențială ca doctrina și jurisprudența să fie considerate izvoare de drept este ca acestea să contribuie efectiv la crearea dreptului și să fie însușite și aplicate în raporturile de drept administrativ.

3.2.1. Jurisprudența

În materie de jurisprudență interesează jurisprudența Curții Constituționale a României (CCR), a Înaltei Curți de Casație și Justiție (ICCJ) și a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), întrucât deciziile acestor instanțe au caracter obligatoriu (în

^[1] V. VEDINAȘ, *op. cit.*, 2012, s.f.

cazul primelor două), respectiv de autoritate jurisdicțională (în cazul celei de-a treia).

(a) Deciziile Curții Constituționale a României

Potrivit dispozițiilor art. 147 alin. (4) din Constituție, deciziile CCR sunt general obligatorii și se impun cu aceeași forță juridică tuturor subiectelor de drept, având putere de lucru judecat (care include și componenta de putere de lucru interpretat, adică numai un anumit înțeles poate fi aplicat de instanța judecătorească ordinară, orice altă interpretare a normei fiind *eo ipso* neconstituțională^[1]). Trebuie precizat faptul că nu numai dispozitivul deciziilor CCR, ci și considerentele acestora sunt obligatorii pentru toate autoritățile și instituțiile publice^[2]. Așadar, deciziile CCR care vizează acte normative care privesc dreptul administrativ sunt izvor de drept administrativ.

(b) Deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție

Dezlegările date de instanța supremă unor probleme de drept, în situația în care aceasta a fost sesizată de instanțe de judecată de nivel inferior, devin general obligatorii, după publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I. Dincolo de aceste decizii, instanța supremă pronunță hotărâri în spețele obișnuite, în care este investită ca instanță ordinară. Deciziile pronunțate în astfel de litigii, inclusiv motivările acestor decizii, pot fi invocate ca precedent judiciar în litigii similare, dar fără a avea caracter obligatoriu, deci nu reprezintă un izvor de drept.

^[1] S.M. COSTINESCU, K. BENKE, *Efectele deciziilor Curții Constituționale în dinamica aplicării lor*, în *Dreptul* nr. 10/2012, p. 13.

^[2] Conform Deciziei Plenului Curții Constituționale nr. 1/1995; a se vedea și Deciziile CCR nr. 1415/2009, nr. 414/2010 și nr. 415/2010.

(c) Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului

Hotărârile CEDO sunt obligatorii pentru statele membre, atât în ceea ce privește dispozitivul acestora, atunci când un stat membru este parte în cauză, cât și în ceea ce privește considerentele hotărârilor, în momentul în care în dreptul intern se pune în discuție o speță similară. Cel mai frecvent, în fața instanțelor, atunci când se dezbate un litigiu, se invocă art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, în special aspecte privind prezumția de nevinovăție. În practică, instanțele judecătorești românești invocă frecvent, în motivarea sentințelor, considerente ale Curții Europene în spețe similare.

3.2.2. Doctrina

Doctrina reprezintă opinia cercetătorilor într-un anumit domeniu. În ceea ce privește științele juridice – în speță, știința dreptului administrativ – doctrina înseamnă opiniile specialiștilor care aprofundează anumite instituții ale dreptului. Se consideră că aceste opinii, publicate în lucrări de specialitate, nu pot fi considerate ca izvor de drept, întrucât nu creează efectiv dreptul, dar pot influența configurarea acestuia la un moment dat prin recomandările explicite sau induse. De regulă, doctrina semnalează neconcordanțe între dreptul material sau procesual intern și norme prescrise în convenții și tratate la care România este parte. De asemenea, în mod frecvent, specialiștii recomandă, prin doctrină, „alinieră” dreptului la normele europene.

