

LIBRIS

We know
books

Dana Apostol Tofan

Drept administrativ

Volumul I

Partea introductivă • Administrația publică



Editura C.H. Beck
București 2024

Cuprins

Cuvânt-înainte	IX
Abrevieri.....	XI
I. Partea introductivă	1
Prelegerea I. Noțiuni fundamentale. Rolul executivului în dreptul public contemporan. Relația executiv-administrație publică.....	1
§1. Considerații introductive	1
§2. Noțiunea centrală a dreptului administrativ.....	4
§3. Autoritate a administrației publice. Autoritate publică.....	5
§4. Noțiunile de instituție publică, instituție de utilitate publică, putere publică, interes public, serviciu public și putere discreționară	6
§5. Locul și rolul administrației publice în sistemul politico-statal.....	10
§6. Rolul executivului în dreptul public contemporan.....	12
§7. Relația executiv-administrație publică.....	18
Prelegerea II. Autoritate publică. Administrație publică. Sfera administrației publice. Obiectul, definiția și trăsăturile dreptului administrativ	20
§1. Noțiunea de autoritate publică potrivit Constituției României	20
§2. Noțiunea de administrație publică potrivit Constituției României.....	21
§3. Sfera administrației publice potrivit art. 52 din Constituție.....	22
§4. Definiția și trăsăturile administrației publice.....	26
§5. Obiectul dreptului administrativ	27
§6. Definiția și trăsăturile dreptului administrativ	30
Prelegerea III. Izvoarele dreptului administrativ. Normele și raporturile de drept administrativ.....	34
§1. Definiția și clasificarea izvoarelor dreptului.....	34
§2. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ	35
§3. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ.....	40
§4. Definiția și structura normelor de drept administrativ.....	45
§5. Clasificarea normelor de drept administrativ.....	49
§6. Raporturile de drept administrativ	50
Prelegerea IV. Codificarea procedurii administrative. Codul administrativ. Evoluția doctrinei administrative românești.....	54
§1. Codificarea dreptului administrativ și a procedurii administrative.....	54
§2. Evoluția doctrinei interbelice în materie.....	55

§3. Evoluția doctrinei postbelice în materie	56
§4. Doctrina actuală în materie	58
§5. Utilitatea adoptării Codului de procedură administrativă	59
§6. Conținutul Codului de procedură administrativă	59
§7. Evoluția doctrinei administrative în perioada interbelică	62
§8. Evoluția doctrinei administrative în perioada postbelică	67
§9. Evoluția doctrinei administrative după decembrie 1989	68
Repere bibliografice (Partea introductivă).....	70
II. Administrația publică.....	85
Prelegerea V. Teoria generală a organizării administrației publice.	
Președintele României: rol, alegere și durata mandatului.....	85
§1. Organizarea administrației publice. Noțiuni specifice.....	85
§2. Sarcinile, competența și capacitatea autorităților administrației publice.....	89
§3. Aprecieri generale privind șeful statului.....	92
§4. Rolul Președintelui României. Calificarea regimului constituțional	94
§5. Alegerea Președintelui României.....	98
§6. Clasificarea atribuțiilor Președintelui României.....	102
Prelegerea VI. Atribuțiile Președintelui României.....	104
§1. Aprecieri generale.....	104
§2. Adresarea de mesaje Parlamentului.....	104
§3. Convocarea și dizolvarea Parlamentului.....	106
§4. Promulgarea legii.....	108
§5. Atribuțiile Președintelui în situații excepționale.....	110
§6. Referendumul	113
§7. Atribuțiile Președintelui în raporturile cu alte autorități ale administrației publice	115
§8. Atribuțiile Președintelui în domeniul politicii externe.....	118
§9. Atribuțiile Președintelui în raporturile cu justiția și alte autorități jurisdicționale	120
Prelegerea VII. Actele și răspunderea Președintelui României.....	125
§1. Actele Președintelui României	125
§2. Răspunderea Președintelui României	132
Prelegerea VIII. Guvernul României.....	139
§1. Evoluția instituției. Noțiune. Aspecte terminologice	139
§2. Rolul Guvernului	141
§3. Structura Guvernului	143
§4. Regimul investiturii Guvernului.....	147
§5. Durata mandatului Guvernului	151
§6. Statutul membrilor Guvernului.....	153
§7. Încetarea funcției de membru al Guvernului	157

Prelegerea IX. Prim-ministrul. Organizarea și funcționarea Guvernului.

Actele Guvernului. Delegarea legislativă.....	159
§1. Prim-ministrul.....	159
§2. Organizarea și funcționarea Guvernului.....	165
§3. Noțiunea de act al Guvernului. Categoriile de acte.....	167
§4. Hotărârile Guvernului. Aspecte generale.....	168
§5. Ordonanțele Guvernului. Aspecte generale.....	169
§6. Actele Guvernului. Contrasemnare, publicare și intrare în vigoare.....	170
§7. Delegarea legislativă. Natura juridică a ordonanțelor Guvernului.....	171
§8. Regimul juridic aplicabil ordonanțelor simple ale Guvernului.....	172
§9. Regimul juridic aplicabil ordonanțelor de urgență ale Guvernului.....	173
§10. Efectele juridice ale ordonanțelor Guvernului.....	177

Prelegerea X. Controlul parlamentar. Răspunderea Guvernului și a

membriilor săi. Administrația centrală de specialitate.....	179
§1. Informarea Parlamentului.....	179
§2. Întrebări, interpelări și moțiuni simple.....	180
§3. Moțiunea de cenzură.....	182
§4. Angajarea răspunderii Guvernului.....	183
§5. Răspunderea penală a membrilor Guvernului.....	188
§6. Evoluția legislației privind administrația centrală de specialitate. Aspecte de drept comparat.....	191
§7. Fundamente constituționale și legale actuale.....	192
§8. Ministerele și miniștrii.....	193
§9. Autorități administrative autonome centrale.....	199
§10. Actele autorităților administrației publice centrale.....	200

Prelegerea XI. Administrația publică locală. Principiile organizării.

Structuri asociative la nivel local. Regimul unităților administrativ-teritoriale.....	202
§1. Evoluția legislației în domeniu. Aspecte de drept comparat.....	202
§2. Principii contemporane de organizare a administrației publice locale.....	205
§3. Principiile organizării administrației publice locale românești.....	208
§4. Organizarea administrativ-teritorială a României.....	214

Prelegerea XII. Consiliul local.....

217	
§1. Evoluția instituțională în materie.....	217
§2. Constituirea consiliului local.....	218
§3. Incompatibilitățile funcției de consilier local.....	221
§4. Mandatul și organizarea consiliului local.....	224
§5. Competența consiliului local.....	225
§6. Funcționarea consiliului local.....	227
§7. Actele consiliului local.....	229
§8. Răspunderea consilierilor și a consiliului local.....	233

Prelegerea XIII. Administrația publică a municipiului București. Primarul și viceprimarul. Secretarul general al unității administrativ-teritoriale. Consiliul județean și președintele consiliului județean.....	238
§1. Administrația publică a municipiului București	238
§2. Primarul	239
§3. Viceprimarul	246
§4. Secretarul general al unității administrativ-teritoriale	247
§5. Consiliul județean	249
§6. Președintele consiliului județean	252
Prelegerea XIV. Administratorul public. Prefectul și subprefectul, secretarul general al prefecturii. Serviciile publice deconcentrate	256
§1. Administratorul public	256
§2. Prefectul și subprefectul	258
§3. Serviciile publice deconcentrate	265
Repere bibliografice (Administrația publică).....	269

I. Partea introductivă

Prelegerea I

Noțiuni fundamentale. Rolul executivului în dreptul public contemporan. Relația executiv-administrație publică

§1. Considerații introductive

Încă de la apariția **Dreptului administrativ**, modalitățile de abordare a acestei discipline au fost variate, deși, specialiștii în domeniu au fost preocupați de analiza aceluiași *instituții fundamentale*, de regulă, dintr-o triplă perspectivă: *legislativă, jurisprudențială și doctrinară*.

Legislația semnifică dispozițiile constituționale, legale și regulamentare în materie, strict necesare în dreptul administrativ pentru o corectă înțelegere a instituțiilor sale. Reținem în acest context, distincția dintre *legislația primară* (legi și ordonanțe ale Guvernului), *legislația secundară* (hotărâri ale Guvernului) și *legislația terțiară* (ordine ale miniștrilor etc.).

Jurisprudența reprezintă hotărârile date de instanțele judecătorești unor cauze determinate. Dreptul administrativ este interesat cu precădere de analiza jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ prin care sunt controlate actele administrative. Rolul jurisprudenței este acela de a interpreta și aplica la cazuri concrete legea (*N. Popa*, op. cit., 2020, p. 182).

Doctrina semnifică tot ceea ce se publică într-o ramură de drept sau alta, întreaga operă a teoreticienilor și practicienilor dreptului, sub forma unor *tratate, monografii, manuale, note de curs, studii, articole, cronici, practică judiciară rezumată și comentată, fie tipărite, fie în ultimii ani online* etc. De altfel, dezvoltarea recentă a societății românești ne arată că practica s-a impus treptat ca cel mai important izvor al cunoașterii unei ramuri a dreptului, influențând de o manieră evidentă, evoluția doctrinei. Cu alte cuvinte, **doctrina** cuprinde analizele, investigațiile, interpretările pe care oamenii de specialitate le dau fenomenului juridic (*N. Popa*, op. cit., 2020, p. 179).

Totodată, analiza unei instituții presupune o cercetare sub dublu aspect: *istoric și de drept comparat*.

Sub aspect istoric sunt avute în vedere, de regulă, trei mari perioade: *perioada interbelică/clasică* (prima parte a secolului XX), *perioada postbelică/socialistă* (anii 1948-1989) și *perioada postdecembristă sau postcomunistă* (din 1990 și în prezent).

Corelativ, ne referim la trei perioade ale doctrinei: *interbelică, postbelică și post-decembristă*.

Sfârșitul anului 1989 a declanșat o schimbare fundamentală a regimului politico-statal din România și a marcat începutul unei noi etape în evoluția doctrinei juridice românești, pe de-o parte, prin reîntoarcerea la vechile tradiții ale *doctrinei interbelice românești*, iar, pe de altă parte, prin cercetarea vastei *experiențe occidentale*, îndeosebi a *celel franceze*.

Astfel, dreptul românesc s-a reîntors la matca sa firească, revenind în familia *dreptului romano-germanic*, noțiunile, conceptele sale, modalitatea de abordare a unei instituții sau a alteia asemănându-se în linii generale, îndeosebi cu dreptul francez, cu dreptul continental, potrivit unei formulări specifice doctrinei europene.

România, *țară europeană*, și-a propus și a realizat, cu dificultățile inerente, integrarea în structurile Europei occidentale, aspect ce a presupus și o aliniere a sistemului legislativ la legislația U.E., dar, implicit, și la modalitatea de abordare a ramurilor dreptului.

„*Lumea de azi*” se arată, din această perspectivă, în cel mai valoros Tratat de drept administrativ publicat după 1990 „*ca și cea a secolelor următoare, este una a integrărilor, a organismelor regionale, continentale sau internaționale*” (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 10).

Nu mai puțin adevărat este că sistemul de drept românesc al începutului de secol și de mileniu a suportat într-o oarecare măsură și influențe ale *sistemului anglo-saxon* dacă ar fi să amintim, spre exemplu, legislația privind *medierea* care pune accent pe *negociere*, pe înțelegerea dintre părțile aflate în conflict, astfel încât judecata să fie evitată și instanțele descongestionate. Viața însă a demonstrat că instituția *medierii* este într-o foarte mică măsură compatibilă cu spiritul poporului român.

În esență, indiferent de sistemul de drept căruia un stat sau altul al U.E. îi este „tributar”, tendința trebuie să fie aceeași spre *accentuarea democrației și binele comun*.

În ultimele decenii se publică, tot mai mult, lucrări de drept comparat, în care se analizează fie o instituție a dreptului administrativ, ca, de exemplu, *funcția publică în Europa sau controlul administrativ în spațiul european*, fie *administrația publică în ansamblul ei, în țările U.E.*, fie chiar *dreptul administrativ european*, ce presupune abordarea administrației și a legislației specifice din perspectiva instituțiilor U.E.

Obiectivul principal al dreptului administrativ românesc rămâne parcurgerea procesului de integrare deplină, în sfera *dreptului administrativ european*, la nivelul statelor membre ale U.E., fiind identificat un *Spațiu administrativ european* (D. Apostol Tofan, op. cit., 2006, p. 30).

Într-un tratat consacrat *dreptului administrativ european* sunt evocate cele patru tendințe ale primului deceniu al acestui secol: consecințele intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona; noul statut al Cartei drepturilor fundamentale a U.E.; legăturile tot mai strânse ale dreptului U.E. cu dreptul Convenției Europene a Drepturilor Omului și, cu cel al Consiliului Europei, dar și tendința instituțiilor U.E. de angajare într-un proces de *codificare a procedurilor administrative*. De altfel, raporturile dintre sistemele de drept

administrativ națională și dreptul U.E. sunt într-o permanentă dinamică (coord. de J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère, op. cit., 2014, p. 13 și urm.).

O prezentare din dublă perspectivă, *istorică și de drept comparat* permite o înțelegere corectă a evoluției unei instituții, prin raportare la tradiția românească, pe de-o parte, și la situația existentă în alte state, pe de altă parte. Dispunând de asemenea informații, cel interesat de studiul unei instituții va putea singur să aprecieze *locul, rolul și importanța* acesteia în sistemul constituțional și legislativ românesc actual, măsura în care ea corespunde exigențelor și sensul în care ar trebui să evolueze.

De altfel, așa a înțeles și doctrina interbelică să se ocupe de instituțiile dreptului administrativ, după cum sublinia cu un farmec aparte un reputat autor clasic român: „*Omul de știință, studiind o instituțiune, dorește să știe pentru ce instituțiunea s-a dezvoltat astfel cum o constată; voește adică să cunoască cauzele care au determinat formarea instituțiunei și evoluția ei în timp; voește apoi să știe dacă în alte țări există această instituțiune, cu ce caractere și pentru ce acolo instituțiunea a avut o altă evoluțiune*” (P. Negulescu, op. cit., 1934, p. 20).

Chiar dacă au trecut nouă decenii de la exprimarea acestei teorii – iar lumea de azi se caracterizează printr-o evoluție tehnologică fără precedent, în care interesul pentru studiul clasic s-a diminuat – viața ne arată că ignorarea trecutului conduce la repetarea acelorași greșeli. Dimpotrivă, cunoașterea temeinică a originii unei instituții, a evoluției ei permite evitarea problemelor din trecut și opțiunea pentru o dezvoltare democratică a acesteia, în consens cu voința majoritară a populației.

O analiză a *dreptului administrativ* pornește, de regulă, de la calificarea acestuia ca fiind o ramură a *Dreptului public*.

Legat de această calificare se impune a fi făcută *distincția dintre dreptul public și dreptul privat*, realizată încă din vremea jurisconsulților romani. Astfel, deși în timp s-au formulat diverse criterii pentru delimitarea acestora, celebră rămâne clasificarea făcută de Ulpian, potrivit căreia *dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar cel privat la interesele particularilor* (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 93).

Dreptul public cuprinde normele care se referă la organizarea și funcționarea autorităților publice, raporturile dintre acestea, dintre stat și particulari, precum și raporturile dintre state. Aceste norme sunt grupate în funcție de obiectul de reglementare în ramuri ale dreptului public, cum ar fi: *dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul financiar* etc.

Dreptul privat vizează raporturile dintre particulari, fie dintre persoane fizice, fie dintre acestea și persoane juridice ori numai dintre persoane juridice, dar nu ca purtătoare ale puterii publice, ci în nume personal, ca de exemplu, *dreptul civil, dreptul familiei și regimurile matrimoniale* etc.

Precizările cu privire la delimitarea de mai sus impun o remarcă esențială a doctrinei contemporane, bazată pe convingerea că *distincția dintre dreptul public și dreptul privat nu trebuie absolutizată*. Adeseori, din rațiuni puternice se produc „imixțiuni” ale dreptului privat în viața publică și invers (I. Muraru, E.S. Tănăsescu, op. cit., vol. I, 2023, p. 7).

Astfel, această calificare tradițională nu mai poate fi atât de riguroasă la ora actuală, în condițiile în care apar noi ramuri ale dreptului, precum dreptul U.E., dificil de încadrat într-una sau alta din cele două categorii fundamentale: *drept public* sau *drept privat*.

Totodată, în doctrină se arată că realitatea socială nu poate fi împărțită în spații net delimitate care să-și revendice o apartenență clară, la sfera publică, sau la cea privată. Asistăm în prezent, la proliferarea fără precedent a unor forme juridice noi extrem de variate care încurcă clasică diviziune public-privat (C.-S. Săraru, op. cit., 2016, p. 29).

Dreptul se grupează pe ramuri, în funcție de *obiectul de reglementare*, iar identificarea acestuia reprezintă o sarcină a științei dreptului, în general, a științelor juridice de ramură, în particular, prin fundamentarea *noțiunii centrale a fiecărei ramuri a dreptului* (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 3).

§2. Noțiunea centrală a dreptului administrativ

În studiul **Dreptului administrativ**, ramură a dreptului public, noțiunea de **administrație publică** ocupă poziția centrală.

Sub aspect etimologic, cuvântul **administrație** provine din limba latină, fiind compus din prepoziția **ad**, însemnând *la, către* și **minister**, însemnând *servitor, supus*. Prin urmare, la origini, prin această noțiune s-a avut în vedere o *activitate subordonată, la comandă, pusă în slujba cuiva*.

Noțiunea de **administrație publică** reprezentând noțiunea fundamentală pentru *dreptul administrativ*, prezentarea conceptelor cu care această disciplină operează începe firesc cu analiza acesteia.

Spre deosebire de *perioada interbelică* în care a fost utilizată noțiunea de *administrație publică*, reluată după 1990, în *perioada postbelică* era folosită exclusiv noțiunea de *administrație de stat*, singura consacrată prin Constituțiile socialiste și legislația epocii.

Astfel, în perioada interbelică, noțiunea de *administrație publică* avea în vedere atât *administrația centrală*, cât și *administrația locală*. Cea din urmă se caracteriza prin *autonomie locală*, rezultat al *descentralizării administrative*, principii fundamentale ale organizării administrației publice locale. Prin urmare, *sfera administrației publice era mai largă decât a administrației de stat*, incluzând și *administrația publică locală*.

Ulterior, în *perioada postbelică*, noțiunea de *administrație de stat* s-a referit la activitatea *organelor centrale și locale ale administrației de stat*, între care exista o strictă subordonare. Fără a fi utilizată ca atare, *noțiunea de administrație publică se identifica cu noțiunea de administrație de stat*, în absența unei administrații specifice unor autorități locale autonome, distinctă de administrația de stat.

După 1990 s-a revenit la principiile organizării și funcționării administrației publice specifice *României interbelice*, anterioare regimului socialist.

Prin urmare, **între administrația publică și administrația de stat există un raport de la întreg la parte, administrația de stat reprezentând o parte a administrației publice, alături de administrația locală**.

Astfel, autoritățile locale alese pot lua decizii administrative urmărind satisfacerea unui interes local. Spre exemplu, construirea unei școli într-o comună prezintă interes doar pentru colectivitatea locală a comunei respective. Dar la nivel local se realizează și acțiuni specifice administrației de stat, ca, de exemplu, exercitarea atribuțiilor de autoritate tutelară ce prezintă caracter statal, activitate existentă la nivelul fiecărei localități (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 83).

În prezent, la aproape 35 de ani de la declanșarea procesului de regândire din temelii a dreptului administrativ, se poate susține cu deplin temei că noțiunea de *administrație publică* s-a încetățenit în legislație, doctrină și jurisprudență.

Analiza noțiunii de **administrație publică** presupune și clarificarea celor două sensuri ale sale. În *sens funcțional, material*, noțiunea de administrație publică are înțelesul de **activitate** realizată de autoritățile administrației publice, dar și de alte autorități publice, subsidiar activității lor principale. În *sens organic*, prin aceeași noțiune identificăm autoritățile care realizează această activitate.

Sub aspect *funcțional*, **administrația publică** reprezintă *activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor*, urmărindu-se satisfacerea *interesului public* prin asigurarea bunei funcționări a *serviciilor publice* și prin executarea unor prestații către particulari.

Sub aspect *organizatoric*, **administrația publică** constă într-un *ansamblu de autorități publice prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice*.

§3. Autoritate a administrației publice. Autoritate publică

Evocarea celor două sensuri ale noțiunii de administrație publică ridică în mod inevitabil problema organismelor care o înfăptuiesc, denumite generic *structuri administrative*. Constituția, legislația și doctrina utilizează când noțiunea de *autoritate a administrației publice*, când noțiunea de *organ al administrației publice*, uneori chiar noțiunea de *instituție* pur și simplu, cu referire la autorități publice centrale. Față de această varietate terminologică s-a pus problema dacă avem în vedere noțiuni identice sau, dimpotrivă, diferite.

Spre deosebire de Constituțiile socialiste din anii 1948, 1952 și 1965 și legislația adoptată în baza acestora, care foloseau exclusiv noțiunea de *organ al administrației de stat*, Constituția României din 1991 utilizează mai ales, noțiunea de *autoritate a administrației publice* și, în subsidiar, noțiunea de *organ al administrației publice*.

Din cercetarea mai aprofundată a dispozițiilor constituționale și legale în materie nu rezultă însă vreo distincție care s-ar putea face între cele două noțiuni, fiind vorba despre *una și aceeași categorie juridică, ce desemnează structurile care înfăptuiesc administrația* (T. Drăganu, op. cit., vol. II, 1998, p. 7; E. Bălan, op. cit., 2008, p. 70).

O asemenea distincție nu ar avea relevanță practică, sensul sintagmei **autoritate publică** fiind acela de organ public, adică un *colectiv organizat de oameni care exercită*

prerogative de putere publică, la nivel statal sau local deci, o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public.

Între cele două noțiuni există un raport de la parte la întreg, categoria *autorităților administrației publice* intrând în sfera mai largă a *autorităților publice*, alături de alte categorii de autorități publice, precum autoritatea legiuitoare, instanțele judecătorești.

§4. Noțiunile de instituție publică, instituție de utilitate publică, putere publică, interes public, serviciu public și putere discreționară

Noțiunea de **instituție publică** nu se identifică nici cu noțiunea de *autoritate publică* și nici cu cea de *autoritate a administrației publice*, în legislație utilizându-se adeseori, sintagma „*autoritățile și instituțiile publice*”, formulare din care rezultă existența unei distincții între cele două noțiuni.

Este adevărat că art. 155 alin. (2) din Legea fundamentală se referă la necesitatea ca „**instituțiile** prevăzute de Constituție, existente la data intrării în vigoare a legii de revizuire”, să rămână în funcțiune „*până la constituirea celor noi*”, textul făcând referire la unele autorități publice reglementate constituțional. De asemenea, Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea **instituției** Avocatului Poporului, republicată, privește o *autoritate publică cu atribuții de control*. În ambele exemple, însă, noțiunea utilizată este cea de „**instituție**” și nu de „**instituție publică**”.

Spre deosebire de noțiunea de **autoritate publică**, noțiunea de **instituție publică** are în vedere structurile subordonate, aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea unor autorități ale administrației publice, care funcționează din venituri bugetare, dar și din surse extrabugetare, potrivit legislației în vigoare.

O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ definește în art. 5 consacrat unui număr impresionant de „**definiții generale aplicabile administrației publice**”, la lit. w), **instituția publică** ca reprezentând o „*structură funcțională care acționează în regim de putere publică și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice*”.

În principal, dar nu exclusiv, instituțiile publice desfășoară servicii publice fundamentale, precum educația, sănătatea sau cultura, existând instituții de învățământ publice, teatre publice sau spitale publice.

Unele instituții publice sunt de *interes național*, iar altele sunt de *interes local*, după cum serviciul public pe care-l prestează servește colectivitatea națională sau o colectivitate locală (E. Bălan, op. cit., 2008, p. 74).

În doctrina și legislația interbelică, corespondentul noțiunii de **instituție publică** l-a reprezentat noțiunea de **stabiliment public**, definit ca un *procedeu tehnic, menit să dea o mai bună satisfacție interesului general, ca o persoană morală de drept public ce exercită anumite prerogative de putere publică, creat din inițiativa Statului, a județului sau a comunei, cu mijloace publice* (P. Negulescu, op. cit., 1934, p. 171 și urm.).

Alături de noțiunea de *stabiliment public*, în legislația și doctrina interbelică s-a impus și noțiunea de **stabiliment de utilitate publică**, definit ca *acea persoană juridică*

privată, autorizată de administrația publică să presteze un serviciu public prin exercitarea unei activități de interes general (M. Văraru, op. cit., 1928, p. 109).

Și noțiunea de *stabiliment de utilitate publică* a fost înlocuită în prezent, cu noțiunea de **instituție de utilitate publică**, aceasta fiind privită ca persoana juridică de drept privat autorizată în condițiile legii să realizeze un serviciu public fundamental. În consecință, educația, sănătatea sau cultura pot fi realizate și prin instituții de învățământ particulare, prin spitale sau prin teatre particulare.

Potrivit art. 5 lit. aa) C.adm., **instituția de utilitate publică** reprezintă „*persoana juridică de drept privat care, potrivit legii, a obținut statut de utilitate publică*”.

Această din urmă sintagmă se regăsește în art. 2 alin. (1) lit. b) teza a II-a din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, care asimilează *autorităților publice* „*persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică*”.

Prevederile legale au în vedere *persoane juridice de drept privat*, organizate ca *asociații* sau *fundații*, în temeiul unei reglementări speciale – O.G. nr. 26/2000 – sau *ordine profesionale*, forme de organizare a unor profesii liberale precum: avocatura, activitatea notarială, expertiza contabilă etc.

Sintagma *utilitate publică* este definită în O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații ca reprezentând „*orice activitate care se desfășoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități*” (art. 38¹).

Cele două noțiuni cunosc și o consacrară constituțională în art. 136 alin. (4) din Legea fundamentală, potrivit căruia: „*(...) În condițiile legii organice, bunurile proprietate publică pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică*”.

Definițiile doctrinare sau legale de mai sus permit identificarea altor noțiuni esențiale ale dreptului administrativ, precum *putere publică*, *interes public* sau *serviciu public*.

Noțiunea de **putere publică** desemnează *drepturile speciale, exorbitante (prerogativele) de care dispune orice autoritate a administrației publice și, implicit, orice autoritate publică, în vederea exercitării atribuțiilor sale și pentru satisfacerea interesului public, care în cazul unui conflict cu cel particular trebuie să se impună* (A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 86).

Regimul de putere publică este definit în art. 5 lit. jj) C.adm. ca reprezentând „*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*”.

Dincolo de sintagma improprie utilizată (instituțiile administrației publice – n.n.) reținem că, în baza prerogativelor de putere publică de care dispun, măsurile luate de autorități se aplică direct, iar în cazul în care nu sunt respectate, acestea beneficiază de forța de constrângere a statului. Regimul de putere publică presupune într-un stat democratic posibilitatea celor administrați de a acționa în justiție împotriva vătămărilor