

LECT. UNIV. DR. ANDREI TINU

INTRODUCERE
ÎN
DREPTUL ADMINISTRATIV

Ediția a 2-a, revizuită și adăugită

Editura
Stamangiu
2025

CUPRINS

CAPITOLUL I. EVOLUȚIA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN

PERSPECTIVA ISTORIEI DREPTULUI ROMÂNESC	1
<i>Secțiunea 1. Considerații generale</i>	1
<i>Secțiunea a 2-a. Administrația publică în Dacia</i>	2
<i>Secțiunea a 3-a. Administrația publică în Țările Române, în Evul Mediu</i>	4
<i>Secțiunea a 4-a. Administrația publică în Epoca Modernă</i>	6
<i>Secțiunea a 5-a. Administrația publică în perioada comunistă și până în prezent</i>	7
<i> Acte normative incidente</i>	10
<i> Întrebări pentru autoevaluare</i>	17

CAPITOLUL II. TEORIA DREPTULUI ADMINISTRATIV 18

<i>Secțiunea 1. Obiectul dreptului administrativ</i>	18
<i>Secțiunea a 2-a. Definiția și trăsăturile dreptului administrativ</i>	20
2.1. Precizări prealabile	20
2.2. Definiția dreptului administrativ	21
2.3. Trăsăturile dreptului administrativ	21
<i>Secțiunea a 3-a. Legătura dreptului administrativ cu alte ramuri ale dreptului</i>	24
3.1. Conexiunea drept administrativ – drept constituțional	24
3.2. Conexiunea drept administrativ – drept penal (partea specială)	26

3.3. Conexiunea drept administrativ – drept	
procesual civil _____	26
<i>Acte normative incidente</i> _____	28
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i> _____	33

CAPITOLUL III. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ, OBIECT

CENTRAL DE STUDIU AL DREPTULUI ADMINISTRATIV ___ 34

Secțiunea 1. Considerații generale privind

<i>administrația publică</i> _____	34
1.1. Administrația publică în serviciul public _____	34
1.2. Administrația publică și autoritățile publice _____	35
1.3. Organele administrației publice _____	37

Secțiunea a 2-a. Definiția și trăsăturile administrației

<i>publice</i> _____	37
<i>Acte normative incidente</i> _____	39
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i> _____	45

CAPITOLUL IV. PALIERUL INSTITUȚIILOR ADMINISTRAȚIEI

PUBLICHE _____ 46

Secțiunea 1. Considerații generale _____ 46

Secțiunea a 2-a. Administrația de stat _____ 46

2.1. Administrația publică centrală _____	47
2.1.1. Administrația centrală exercitată	
la nivel local (teritorial) _____	50
2.2. Administrația publică locală autonomă _____	51

Secțiunea a 3-a. Trăsăturile caracteristice

<i>ale autorităților administrației publice</i> _____	52
<i>Acte normative incidente</i> _____	53
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i> _____	63

CAPITOLUL V. IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV	64
<i>Secțiunea 1. Considerații generale</i>	64
<i>Secțiunea a 2-a. Cutuma sau obiceiul, ca izvor nescris al dreptului administrativ</i>	65
<i>Secțiunea a 3-a. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ</i>	65
3.1. Izvoarele scrise oficiale	66
3.1.1. Legea și actele normative ce îmbracă forma legii	67
3.2. Izvoare scrise neoficiale	72
3.2.1. Jurisprudența	72
3.2.2. Doctrina	74
<i>Acte normative incidente</i>	77
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i>	83
CAPITOLUL VI. NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV	84
<i>Secțiunea 1. Noțiunea și trăsăturile normei de drept administrativ</i>	84
1.1. Definiția normei de drept administrativ	84
1.2. Trăsăturile normei de drept administrativ	85
<i>Secțiunea a 2-a. Structura normei de drept administrativ</i>	87
2.1. Structura internă a normei de drept administrativ	87
2.2. Structura tehnico-juridică a normei de drept administrativ	90
<i>Acte normative incidente</i>	91
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i>	97

CAPITOLUL VII. RAPORTURILE DE DREPT**ADMINISTRATIV _____ 98***Secțiunea 1. Noțiunea raportului de drept**administrativ _____ 98**Secțiunea a 2-a. Elementele de conținut ale raportului**de drept administrativ _____ 100*

2.1. Părțile raportului juridic de drept

administrativ _____ 100

2.2. Relația socială în context administrativ

(conținutul concret al raportului juridic) _____ 101

2.3. Norma juridică administrativă în cadrul

raportului juridic de drept administrativ _____ 103

*Acte normative incidente _____ 105**Întrebări pentru autoevaluare _____ 111***CAPITOLUL VIII. CONSIDERAȚII GENERALE ASUPRA****PUTERII EXECUTIVE _____ 112***Secțiunea 1. Structura puterii executive _____ 112**Secțiunea a 2-a. Raporturile dintre puterea**legislativă și cea executivă _____ 114*

2.1. Desemnarea șefului Guvernului _____ 114

2.2. Intervenția legislativului în activitatea

executivului _____ 116

2.3. Intervenția executivului în activitatea

legislativului _____ 117

2.4. Compatibilitatea funcției de parlamentar

cu funcția de membru al executivului _____ 118

*Acte normative incidente _____ 119**Întrebări pentru autoevaluare _____ 126*

CAPITOLUL IX. INSTITUȚIA ȘEFULUI DE STAT	127
<i>Secțiunea 1. Considerații generale</i>	127
<i>Secțiunea a 2-a. Evoluția instituției șefului statului în România</i>	128
<i>Secțiunea a 3-a. Atribuțiile șefului de stat</i>	129
3.1. Rolul Președintelui României	130
3.2. Atribuții privind medierea între puterile statului	131
3.3. Atribuții privind numirea și revocarea unor demnitari	131
3.4. Atribuții în domeniul apărării țării	132
3.5. Atribuții în domeniul politicii externe	133
3.6. Alte atribuții	133
<i>Acte normative incidente</i>	133
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i>	140
CAPITOLUL X. DESPRE GUVERN, EXECUTIV ȘI GUVERNARE	141
<i>Secțiunea 1. Organizarea Guvernului României</i>	141
1.1. Structura Guvernului	141
1.2. Durata mandatului Guvernului	142
1.3. Statutul membrilor Guvernului	143
1.4. Statutul Prim-ministrului	146
<i>Secțiunea a 2-a. Atribuțiile Guvernului României</i>	147
<i>Acte normative incidente</i>	151
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i>	159

CAPITOLUL XI. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

LA NIVEL JUDEȚEAN	160
<i>Secțiunea 1. Considerații generale</i>	160
<i>Secțiunea a 2-a. Consiliul Județean</i>	161
2.1. Atribuțiile Consiliului Județean	162
2.2. Funcționarea Consiliului Județean	162
2.3. Actele emise de Consiliul Județean	163
<i>Secțiunea a 3-a. Președintele Consiliului Județean</i>	163
3.1. Rolul și alegerea Președintelui Consiliului Județean	163
3.2. Atribuțiile Președintelui Consiliului Județean	164
3.3. Relația Președintelui cu Consiliul Județean	165
3.4. Actele emise de Președintele Consiliului Județean	165
3.5. Controlul activității Președintelui	165
<i>Secțiunea a 4-a. Prefectul</i>	166
4.1. Rolul Prefectului în Administrația Publică	166
4.2. Atribuțiile Prefectului	166
4.3. Relația Prefectului cu autoritățile locale	167
4.4. Actele emise de Prefect	167
4.5. Controlul activității Prefectului	168
<i>Acte normative incidente</i>	169
<i>Întrebări pentru autoevaluare</i>	175
BIBLIOGRAFIE	177

CAPITOLUL II. TEORIA DREPTULUI ADMINISTRATIV

Secțiunea 1. Obiectul dreptului administrativ

Obiectul dreptului administrativ, *ca știință*, îl constituie studiul normelor juridice care reglementează relațiile sociale ce apar în procesul administrativ, atât în ceea ce privește organizarea și funcționarea autorităților administrative publice, cât și în ceea ce privește raporturile acestora cu privații, în exercitarea administrației. Obiectul dreptului administrativ, *ca ramură a dreptului*, îl constituie reglementarea normelor care să asigure o organizare instituțională menită să efectueze servicii publice necesare și utile pentru beneficiari – cetățeni și entități private.

Într-o abordare concisă, **obiectul dreptului administrativ** poate fi definit ca ansamblul relațiilor sociale din sfera administrației publice reglementate de *normele de drept administrativ* (reguli de conduită cu caracter juridic, stabilite prin acte normative și destinate reglementării activității administrației publice).

Sub aspect normativ, în literatura de specialitate s-a pus problema dacă administrației publice i se aplică un drept unic, adică un ansamblu de norme aparținând exclusiv dreptului administrativ (*teza unicității*), dacă operează atât norme de drept administrativ, cât și norme aparținând altor ramuri ale

dreptului (*teza pluralității de norme*) sau dacă dreptul administrativ se aplică atât activității autorităților administrației publice, cât și activităților de natură administrativă desfășurate de alte autorități publice (*teza subsidiarității*)[¹].

Din analiza relațiilor sociale diverse care se nasc și se dezvoltă în exercitarea administrației publice apare și posibilitatea ca reglementarea acestora să facă obiectul altor ramuri ale dreptului. De exemplu, în procedura de soluționare a litigiilor privind vătămarea unui privat printr-un act administrativ, normele aplicabile sunt prevăzute în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, norme care se completează cu cele din dreptul civil și procesual civil[²]. Așadar, câtă vreme teza unicității și teza pluralității de norme se exclud, teza pluralității de norme este cea corectă, cu precizarea că normele juridice aplicabile în activitatea administrației publice aparțin, de regulă, dreptului administrativ, pe când normele aparținând altor ramuri ale dreptului au un caracter complementar.

Referitor la teza subsidiarității, este de menționat faptul că în ansamblul relațiilor sociale ce pot intra în domeniul de reglementare al altor ramuri ale dreptului este posibil și recursul la dispoziții de drept administrativ. De exemplu, într-o acțiune penală referitoare la o posibilă infracțiune de abuz în serviciu

[¹] FL. COMAN-KUND, AL.-S. CIOBANU, *Drept administrativ*, ed. a 2-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2008, s.f.

[²] Art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 prevede că „dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil și cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămăte în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte”.

comisă de un funcționar public privind emiterea unui act administrativ pot fi incidente dispoziții cu caracter normativ din sfera de reglementare a dreptului administrativ. Trebuie însă subliniat că, în astfel de situații, caracterul preponderent îl au normele care reglementează domeniul de bază – în exemplul dat, normele penale –, pe când cele de drept administrativ au caracter subsidiar.

Secțiunea a 2-a. Definiția și trăsăturile dreptului administrativ

2.1. Precizări prealabile

Așa cum am arătat anterior, administrația publică este complexă, atât sub aspect material (domeniile pe care trebuie să le acopere), cât și instituțional (ansamblul instituțional menit să gestioneze problemele administrației).

Dreptul administrativ privit ca *știință a dreptului* studiază raporturile sociale care se manifestă în sfera administrației publice. Privit ca *ramură a dreptului*, dreptul administrativ studiază teoria modului în care sunt reglementate aceste relații sociale, adică normele juridice specifice și instituțiile juridice fundamentale cu care se operează în domeniul administrației publice.

Sub aspectul raporturilor sociale reglementate de dreptul administrativ, s-a conturat ideea că este vorba de *acele relații care apar în activitatea de aplicare a legii și prestarea de servicii publice în limitele legii, precum și acele relații sociale care privesc soluționarea litigiilor dintre autoritățile administrative*

publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile lor recunoscute de lege sau chiar în interesele lor legitime, pe de altă parte^[1].

2.2. Definiția dreptului administrativ

Sub aspect normativ, dreptul administrativ poate fi definit ca fiind *acea ramură a dreptului public ce reglementează relațiile sociale din sfera administrației publice, raporturile acestora cu celelalte autorități publice, cu particularii, cele care privesc organizarea și funcționarea ei, precum și pe cele de natură conflictuală dintre autoritățile publice sau structuri private învestite cu prerogative de putere publică, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile lor prin acte administrative ale acestor autorități, pe de altă parte*^[2].

2.3. Trăsăturile dreptului administrativ

a) Dreptul administrativ este ramură a dreptului public. Raporturile sociale studiate și reglementate de dreptul administrativ se regăsesc în sfera publică, deoarece tipul de administrație care interesează este administrația publică. Este de remarcat și faptul că aceste raporturi sociale se manifestă între autorități publice (sau entități autorizate de către acestea) și privați (persoane fizice sau juridice). Un rol semnificativ în

^[1] A. IORGOVAN, *op. cit.*, p. 122.

^[2] FL. COMAN-KUND, AL.-S. CIOBANU, *op. cit.*, p. 56; a se vedea și V. VEDINAȘ, *Drept administrativ*, ed. a 7-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2012, precum și A. IORGOVAN, *op. cit.*, p. 122.

derularea raporturilor de drept administrativ îl au reprezentanții autorităților publice, respectiv funcționarii publici.

Funcționarii publici sunt acele persoane legal investite prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia^[1];

*b) Dreptul administrativ reglementează raporturi juridice diverse care se manifestă în sfera administrației. Viața fiecărei persoane se desfășoară într-un angrenaj social care este coordonat de o entitate exterioară, respectiv de administrația publică. De aceea, raporturile din sfera administrației publice sunt extrem de variate și de diverse. Astfel, normele de drept administrativ reglementează raporturile juridice din interiorul autorităților publice, precum și dintre acestea, raporturi care pot fi, după caz, raporturi de subordonare ierarhică, de tutelă sau de colaborare (în baza *principiului colaborării loiale*, care impune autorităților publice să-și exercite atribuțiile respectând competențele fiecărei instituții, evitând astfel blocajele și conflictele constituționale și asigurând echilibrul funcțional al statului);*

*c) Dreptul administrativ are ca prioritate interesul legitim public și ordinea publică în societate^[2]. Rațiunea de a fi (*ratio essendi*) a administrației este aceea de a menține ordinea socială în toate domeniile vieții cotidiene (învățământ, sănătate publică etc.) și de a servi cu prioritate interesul public.*

[1] V. VEDINAȘ, *Drept administrativ*, ed. a 8-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 516.

[2] FL. COMAN-KUND, AL.-S. CIOBANU, *op. cit.*, p. 58.

Într-o definiție legală, **interesul legitim public** este acel interes care implică garantarea și respectarea de către instituțiile și autoritățile publice a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor, recunoscute de Constituție, legislația internă și tratatele internaționale la care România este parte, precum și îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, cu respectarea principiilor eficienței, eficacității și economicității cheltuirii resurselor^[1];

d) Mobilitatea dreptului administrativ. Această trăsătură constă în capacitatea normelor juridice de drept administrativ de a se adapta cu ușurință schimbărilor sociale, economice și politice, evident cu respectarea principiilor fundamentale și a stabilității juridice. Administrația este o componentă a executivului, adică a acelei puteri statale cu rol în punerea în executare a legii. Conform Constituției, Guvernul înfăptuiește politica internă a țării și exercită conducerea generală a administrației publice^[2]. Rezultă, așadar, că administrația publică se configurează după programul de guvernare, acceptat de către Parlament, conform opțiunii puterii politice. În acest context, pot apărea abordări noi în ceea ce privește administrarea unor interese legitime publice considerate și prioritare, care generează în mod automat noi politici publice. Acest lucru poate conduce, în

^[1] Art. 4 din Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici (abrogată – *n.n.*). Codul administrativ nu a preluat definiția dată în Codul de conduită a funcționarilor publici, însă în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, la art. 2 lit. r), găsim o definiție a conceptului de „interes legitim public”, ca fiind „interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice”.

^[2] Constituția României, art. 102 alin. (1).

ultimă instanță, la modificări succesive ale dreptului administrativ (a se vedea, de exemplu, multitudinea de modificări ale legislației în domeniul fiscalității în ultimii ani). Mobilitatea dreptului administrativ are conotații pozitive, dar și negative. Ca aspect pozitiv, *înnoirea* dreptului poate aduce beneficii în plan administrativ, dacă se referă, de exemplu, la simplificarea unor proceduri, la reducerea birocrăției etc., dar, uneori, poate avea și conotații negative, cea mai pregnantă fiind aceea a lipsei de predictibilitate fiscală și procedurală.

Secțiunea a 3-a. Legătura dreptului administrativ cu alte ramuri ale dreptului

3.1. Conexiunea drept administrativ – drept constituțional

Constituția consacră, în Titlul III, principiile generale privind organizarea și funcționarea autorităților publice. În cadrul acestui Titlu, în Capitolul V, sunt menționate principiile fundamentale de organizare și funcționare atât pentru administrația publică centrală de specialitate (Secțiunea 1), cât și pentru administrația publică locală (Secțiunea a 2-a, art. 120-123). În temeiul acestor dispoziții din legea fundamentală s-a organizat întregul sistem de autorități ale administrației publice din România. De asemenea, un capitol important din Constituție, Capitolul III, se referă la Guvern ca autoritate publică care asigură realizarea politicii interne și externe a țării (guvernarea) și exercită conducerea generală a administrației publice.

Dreptul administrativ, privit ca ansamblu de norme ce reglementează raporturile sociale ce apar în administrația publică, este ținut să se manifeste exclusiv în limitele normelor de drept constituțional, potrivit **regulii conformității** întregului sistem de drept cu dispozițiile constituționale. De aceea, orice activitate administrativă nu se poate realiza decât în strictă conformitate cu principiile generale privind organizarea statului român și a societății românești, consacrate în Titlul I din Constituție și cu drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor consacrate în Titlul II.

De exemplu, în Constituție este consacrat dreptul la învățatură^[1], conform art. 32, iar Legea nr. 1/2011 a educației naționale reglementează structura, funcțiile, organizarea și funcționarea sistemului național de învățământ de stat, particular și confesional. În aplicarea legii, Ministerul Educației Naționale a emis metodologii, ca acte cu caracter administrativ-normativ^[2].

[1] Conform art. 32 alin. (1) din Constituție, „dreptul la învățatură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instrucție și de perfecționare”.

[2] În Legea educației naționale nr. 1/2011 se prevede, la art. 74 alin. (5), că „la sfârșitul clasei a VIII-a, în baza unei metodologii se realizează o evaluare națională obligatorie a tuturor absolvenților. Rezultatul evaluării se exprimă printr-un punctaj similar textelor internaționale”. În baza acestui text de lege, Ministerul Educației Naționale a emis Metodologia de organizare și desfășurare a evaluărilor naționale la finalul claselor a II-a, a IV-a și a VI-a în anul școlar 2013-2014, din 24.04.2014, publicată în M. Of. nr. 315 din 29 aprilie 2014.

3.2. Conexiunea drept administrativ – drept penal (partea specială)

Administrația publică este legată conceptual de trei elemente: serviciul public, aplicarea legii în regim de putere publică și funcția publică. Din acest motiv, regimul de *ordine internă din administrație* influențează **ordinea socială**, în general. Pentru a se asigura această ordine internă, există norme penale care să protejeze relațiile sociale din administrația publică, în special din sfera funcției publice. Astfel, Codul penal consacră un întreg titlu infracțiunilor de corupție și de serviciu, unde sunt incriminate o serie de fapte ce pot fi comise de funcționarii publici în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cum ar fi: *furtarea abuzivă* (art. 296), *abuzul în serviciu* (art. 297) sau *neglijența în serviciu* (art. 298).

3.3. Conexiunea drept administrativ – drept procesual civil

Dreptul procesual civil este acea ramură a dreptului care reglementează raporturile juridice ce se derulează în cursul unui proces civil, respectiv drepturile și obligațiile părților aflate într-un litigiu dedus judecății în fața unei instanțe. Cum în activitatea administrativă pot apărea situații în care persoane fizice sau juridice să fie vătămate în drepturile lor sau prejudiciate în interesele lor legitime printr-un act administrativ, ele se pot

adresa instanței de judecată, acest drept fiind consacrat de art. 52 alin. (1)^[1] și art. 126 alin. (6)^[2] din Constituție.

În realitatea juridică există *contencios* (judiciar) *de drept comun* și *contencios administrativ*. Primul este alcătuit din totalitatea litigiilor deduse judecătii, indiferent de natura lor și indiferent de instanța învestită, pe când contenciosul administrativ este cel prin care se soluționează litigiile create în sfera administrației publice, în care cel puțin una din părți este o autoritate publică și se soluționează de către o instanță cu o anumită specializare.

Contencios vine de la latinescul „*contendere*”, care înseamnă „*luptă*”. Pentru cine, respectiv cu cine „*luptă*” în contenciosul administrativ? Răspunsul la această întrebare îl dă profesorul Tudor Chiuariu, în lucrarea *Contenciosul administrativ român: „împotriva etatismului interstițial din justiția noastră administrativă. Statul de drept ca stat al drepturilor”*^[3].

^[1] Constituția prevede la art. 52 alin. (1) că „Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei”.

^[2] Constituția prevede la art. 126 alin. (6): „Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale”.

^[3] T. CHIUARIU, *Contenciosul administrativ român*, Ed. Hamangiu, București, 2020, p. XIX.