

## CUPRINS

<b>INTRODUCERE .....</b>	<b>11</b>
--------------------------	-----------

### **Capitolul 1**

<b>NOȚIUNI INTRODUCTIVE DESPRE DREPTUL ADMINISTRATIV ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ.....</b>	<b>13</b>
1.1. Dreptul administrativ – ramură a dreptului public .....	16
1.2. Definiția și trăsăturile administrației publice .....	17
1.3. Izvoarele dreptului administrativ.....	20
1.3.1. Noțiunea de izvor de drept – dubla accepțiune. Izvoarele formale scrise.....	20
1.3.2. Izvoarele formale nescrise ale dreptului administrativ .....	29
1.4. Principiile dreptului administrativ .....	30
1.5. Norma de drept administrativ .....	32
1.5.1. Norma de drept administrativ – o structura logico-juridică și criterii de clasificare .....	32
1.5.2. Codificarea normelor de drept administrativ .....	35
1.6. Raporturile de drept administrativ .....	35
1.6.1. Caracterizare și trăsături. Tipuri de raporturi.....	35
1.6.2. Raportul de tutelă în dreptul administrativ .....	36

### **Capitolul 2**

<b>TEORIA GENERALĂ A ORGANIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.....</b>	<b>38</b>
2.1. Tipuri de autorități, tipuri de competență și categorii de administrații .....	38
2.2. Competența unui organ public – trăsături definitorii.....	40
2.3. Principiile generale aplicabile administrației publice și natura juridică a regimului politic consacrat de Constituția României .....	40
2.3.1. Principiile generale .....	40
2.3.2. Natura juridică a regimului politic consacrat de Constituția României .....	41

### **Capitolul 3**

<b>PRIMA AUTORITATE PUBLICĂ ÎN STAT (PREȘEDINTELE ROMÂNIEI) .....</b>	<b>43</b>
3.1. Statutul constituțional al Președintelui și atribuții.....	43
3.2. Alegerea, mandatul și actele președintelui .....	47
3.2.1. Actele Președintelui României (regimul constituțional al Decretelor).....	48

3.2.2. Diferențierea între noțiunile de emitere, adoptare și încheiere a actelor administrative .....	48
3.3. Răspunderea Președintelui României .....	49

**Capitolul 4****GUVERNUL ROMÂNIEI.....52**

4.1. Rolul și tipuri de raporturi/relații cu celelalte autorități publice din sfera executivului.....	52
4.2. Structura și componența Guvernului .....	53
4.3. Investitura Guvernului.....	54
4.4. Statutul membrilor Guvernului .....	55
4.5. Statutul primului ministru .....	57
4.6. Funcționarea și actele Guvernului .....	57
4.7. Controlul parlamentar asupra activității Guvernului .....	60
4.8. Răspunderea guvernului conform actualului cod administrativ .....	61

**Capitolul 5****ADMINISTRAȚIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE .....62**

5.1. Statutul diferitelor categorii de autorități .....	62
5.2. Actele administrației centrale de specialitate .....	63

**Capitolul 6****ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ.....64**

6.1. Aspecte generale și categorii de principii de organizare și funcționare a administrației publice locale .....	64
6.2. Diferite categorii de principii privind administrația publică locală.....	65
6.3. Aspecte generale și categorii de Autorități ale administrației publice locale.....	69
6.3.1. Consiliul județean .....	69
6.3.2. Președintele Consiliului Județean .....	73
6.3.3. Consiliul local .....	74
6.4. Primarul.....	78
6.4.1. Alegerea, statutul și atribuțiile primarului .....	78
6.4.2. Viceprimarul .....	80
6.4.3. Serviciile publice și aparatul de specialitate al primarului .....	81
6.5. Actele administrative ale autorităților administrației publice locale .....	82
6.6. Prefectul și subprefectul .....	83
6.6.1. Statut, atribuții și actele prefectului .....	83
6.6.2. Actele administrative ale prefectului – ordine .....	84
6.6.3. Oficii prefecturale și colegiul prefectural .....	84

## Capitolul 7

### FUNCȚIA ȘI FUNCȚIONARUL PUBLIC – INSTITUȚIE A DREPTULUI

#### ADMINISTRATIV .....86

- 7.1. Aspecte generale și reglementările actuale privind funcția și funcționarul public ..... 86
- 7.2. Relația funcție publică – funcționar public și principii de acțiune ..... 88
  - 7.2.1. Principii de acțiune pentru funcționarii publici ..... 89
  - 7.2.2. Clasificarea funcționarilor publici ..... 89
  - 7.2.3. Recrutarea funcționarilor publici ..... 91
  - 7.2.4. Drepturile funcționarilor publici ..... 92
  - 7.2.5. Îndatoririle funcționarilor publici ..... 93
  - 7.2.6. Cariera funcționarilor publici..... 95
  - 7.2.7. Răspunderea funcționarilor publici..... 97

## Capitolul 8

### FORMELE DE ACTIVITATE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE .....99

- 8.1. Noțiuni generale privind activitatea administrației publice – forme ..... 99
- 8.2. Importanța distincției între diferitele forme de activitate a administrației publice..... 100
- 8.3. Actul administrativ ..... 103
  - 8.3.1. Definiția, obiectul și trăsăturile actului administrativ ..... 103
  - 8.3.2. Clasificarea actului administrativ și regimul juridic al actelor administrative ..... 106
  - 8.3.3. Forma actului administrativ ..... 109
  - 8.3.4. Procedura de adoptare/emitere a actului administrativ. Operațiuni anterioare, concomitente și ulterioare emiterii actului administrativ ..... 111
  - 8.3.5. Operațiuni concomitente emiterii actului administrativ..... 111
  - 8.3.6. Forme de procedură (operațiuni) ulterioare emiterii actului administrativ ..... 112
- 8.4. Efectele actului administrativ ..... 113
  - 8.4.1. Intrarea în vigoare și momentul producerii de efecte ..... 113
  - 8.4.2. Abrogarea..... 115
  - 8.4.3. Suspendarea actelor administrative..... 115
  - 8.4.4. Revocarea actelor administrative ..... 115
  - 8.4.5. Anularea și inexistența actelor administrative ..... 117
- 8.5. Aspecte sintetice privind actul administrativ și celelalte forme de activitate ale administrației publice ..... 119
  - 8.5.1. Aspecte sintetice ..... 119
  - 8.5.2 Caracteristici ..... 120
  - 8.5.3. Precizări privind obligativitatea actului administrativ ..... 121

8.6. Contractul administrativ – aspecte generale .....	124
8.6.1. Definiție și principalele trăsături.....	125
8.6.2. Contractele de achiziții publice.....	127

## Capitolul 9

### **PROPRIETATEA PUBLICĂ ȘI DOMENIUL PUBLIC .....128**

9.1. Aspecte generale și scurt istoric .....	128
9.2. Precizarea unor concepte – noțiunile de <i>proprietate publică</i> și <i>domeniu public</i> .....	129
9.3. Repere în determinarea statutului constituțional general al proprietății .....	130
9.4. Definiția și trăsăturile domeniului public .....	133
9.5. Principiile regimului juridic aplicabil proprietății publice .....	135
9.6. Regimul de restrângere al dreptului de proprietate publică – asemănări cu limitarea dreptului de proprietate privată .....	136
9.7. Modalități de dobândire și de punere în valoare a domeniului public.....	137
9.7.1. Modalități de dobândire .....	137
9.7.2. Modalități de punere în valoare .....	137

## Capitolul 10

### **SERVICIUL PUBLIC.....142**

10.1. Generalități privind serviciul public .....	142
10.2. Fundamente constituționale actuale privind serviciul public în România.....	143
10.3. Explicația trăsăturilor și a clasificării serviciilor publice. Criterii de clasificare a serviciilor publice .....	144

## Capitolul 11

### **RĂSPUNDEREA JURIDICĂ ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV .....146**

11.1. Fundamentarea noțiunilor, definiția, trăsăturile și rolul răspunderii juridice .....	146
11.2. Forme de răspundere specifice dreptului administrativ.....	148
11.2.1. Răspunderea administrativ-disciplinară.....	149
11.2.2. Răspunderea administrativ-contravențională.....	150
11.2.3. Răspunderea administrativ-patrimonială .....	159

## Capitolul 12

### **CONTROLUL EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE .....163**

12.1. Fundamente constituționale ale controlului contencios și necontencios exercitat asupra administrației publice.....	163
12.2. Clasificarea formelor de control exercitat asupra administrației publice .....	164
12.3. Jurisdicția administrativă și actul administrativ jurisdicțional .....	167

### **Capitolul 13**

<b>ELEMENTE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV .....</b>	<b>171</b>
13.1. Soluționarea litigiilor dintre administrație și cei administrați – tipuri/sisteme de soluționare .....	171
13.2. Condițiile de admisibilitate a unei acțiuni în contenciosul administrativ .....	172
13.3. Excepțiile de la controlul de legalitate exercitat de instanțele judecătorești de contencios administrativ .....	177
 <b>BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ .....</b>	 <b>180</b>
<b>ANEXA I. EXEMPLE DE GRILE .....</b>	<b>184</b>
<b>ANEXA II GRILE DE REZOLVAT .....</b>	<b>194</b>
<b>ANEXA I. (răspunsuri) EXEMPLE DE GRILE .....</b>	<b>203</b>

## INTRODUCERE

Lucrarea de față, adresată studenților de la Facultatea de Științe Politice Administrative și ale Comunicării este o sinteză originală în 13 capitole cu subsecțiunile aferente, însoțită de un set de grile gândite într-un mod propriu, utile unei pregătiri academice riguroase. Fără a avea pretenția de a epuiza întreaga problematică a Dreptului administrativ, de altfel, una dintre cele mai complexe ramuri de drept public, lucrarea capătă un plus de originalitate prin efortul de a sintetiza și de a actualiza informațiile din domeniu într-un mod personal, ținând cont de legislația actuală în situația perisabilității unor instituții juridice.

Lucrarea poate avea valoarea științifică a unui curs universitar pentru că abordează probleme legate de definirea și evoluția principalelor instituții din sfera activității administrației publice și a dreptului administrativ care o reglementează. Facultățile de Științe Politice Administrative și ale comunicării au nevoie să pună la îndemâna studenților asemenea lucrări sintetice, dar și riguroase în prezentarea unor reguli, principii, standarde și valori ale domeniului, ca un „îndreptar” de natură a le orienta studenților înțelegerea în abordarea fenomenului juridic administrativ și a științei dreptului. Ca atare, lucrarea poate reprezenta substanța dialogului de specialitate în sala de curs, pornind chiar de la prezentarea necesității și utilității studierii Dreptului administrativ.

Materialul folosit în lucrare câștigă în calitate cu atât mai mult cu cât este ordonat și organizat în prezentarea conținutului, atât tehnic, cât și ca realizare propriu-zisă a acestuia. În lucrare, deși s-au prezentat diverse opinii ale doctrinei de specialitate, s-a evitat, pe cât posibil, polemica, în scopul de a face o prezentare cât mai inteligibilă a conținutului, sens în care s-a utilizat un limbaj explicit și accesibil studenților, dar se creează totodată și premisele unor opinii proprii sau însușite, însă cu condiția argumentării și exemplificării.

Actualitatea temei „*Drept administrativ – sinteze și grile pentru examenul de licență*”, constă în dubla nevoie curentă de a ține pasul atât cu o pregătire de calitate a studenților cărora li se adresează, cât și cu realitatea juridică actuală.

Tematica este astfel legată de o legislație actualizată cu problemele sociale sau economice contemporane pe care le reflectă sau pe care încearcă să le reglementeze (cum ar fi actualizări necesare ori republicări ale unor acte normative din domeniu, Codul Administrativ, decizii recente ale unor autorități publice, practica judiciară în contencios administrativ etc.).

Tematica lucrării este actuală și pentru faptul că abordează aspecte noi sau în evoluție ale activității administrative, impactul direct al acesteia asupra cetățenilor și modul în care autoritățile își exercită atribuțiile și răspunderea în domeniu.

## Capitolul 1

### NOȚIUNI INTRODUCTIVE DESPRE DREPTUL ADMINISTRATIV ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

În literatura de specialitate se consideră că dreptul administrativ s-a format – ca ramură de drept – după introducerea în Constituția Statelor Unite ale Americii (1787) și în cea franceză (1791) a principiului „separării puterilor în stat”. Sistemele de drept contemporane consacră acest principiu al separației puterilor în stat, înțeles ca delimitarea, în cadrul activității statale, a funcției legislative, executive și judecătorească.

I) Etimologic, cuvântul „administrație”, provine din limba latină, fiind formată din prepoziția *ad* = la, către și *minister* = servitor, supus;

Această etimologie relevă faptul că inițial administrația a fost concepută ca o acțiune în supușenie, ca o activitate desfășurată de o anumită categorie – guvernării (administrației), prin care se transpuneau în practică, decizii luate de o altă categorie – guvernanții.

Administrația – prin etimologia cuvântului (*administratio/onis* = serviciu în slujba statului; *administratio rei publicae* = conducerea statului) își relevă semnificația de a reprezenta o acțiune în supușenie. Fată de cine această supușenie? Răspunsul este unul singur: față de Lege, față de interesul public și nu un anumit interes individual, față de „ființa comună”.

II) Administrația este o dimensiune a puterii executive și una dintre cele trei puteri clasice în orice stat. Încă din antichitate, a fost fundamentată teza, potrivit căreia, în orice organizație statală există trei puteri:

- Una care face legile (puterea deliberativă sau legislativă).
- Una care le pune în executare (puterea executivă, reprezentată tradițional de șeful de stat, de Guvern și de administrația publică centrală și locală).
- Una care soluționează eventualele litigii apărute în viața publică și în cea privată (puterea judecătorească).

Teza trinității puterilor a fost dezvoltată ulterior, îmbrăcând forma teoriei sau principiului separației puterilor în stat fundamentată de Montesquieu în lucrarea *Despre spiritul legilor*<sup>2</sup>, alături de teoria contractului social a lui J. J. Rousseau, și a reprezentat baza ideologică pe care s-a dezvoltat gândirea juridică modernă.

1) Principiul separației puterilor în stat a fost consacrat încă din primele constituții ale lumii (Constituția SUA – 1787), dar și inclusiv în Declarația drepturilor omului și cetățeanului, regăsindu-se ca atare în legile fundamentale până la mijlocul veacului trecut, când date fiind mutațiile intervenite în mecanismele statale, au început a avea loc modificări și în ceea ce privește reglementarea constituțională a acestui principiu.

Este vorba despre existența unor autorități publice care prin statutul lor nu pot fi încadrate în niciuna dintre cele trei puteri ale statului, autorități autonome de rang constituțional ce au misiuni distincte care le conferă un statut ce excede clasicei trinități a puterilor în stat:

Curțile constituționale – apărute în prima parte a secolului trecut, Avocatul poporului, Curțile de conturi etc.

Inclusiv în Constituția României, în prima versiune (1991), principiul separației puterilor nu îl găseam consacrat expres, ci dedus implicit din modul în care sunt reglementate autoritățile care exercită prerogativele acestor puteri (totuși după revizuirea din 2003, acest principiu a fost consacrat expres în cadrul art. I).

Deși neprevăzut inițial de legea fundamentală a țării, principiul separației puterilor în stat a fost ridicat implicit la rang constituțional odată cu revizuirea constituției, prin legea de revizuire 429/2003, fiind completat art. 1 cu un nou alineat (devenit alin. 4) potrivit căruia statul român se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor (legislativă, executivă și judecătorească), în cadrul democrației constituționale.

2) Gândirea juridică modernă a apărut în perioada absolutismului monarhic ca o reacție împotriva acestuia, pornindu-se de la constatarea că acela care deține puterea are tendința naturală să abuzeze de ea.

a) De aceea pentru a stopa abuzul, puterea trebuie să oprească puterea (Montesquieu), adică puterile trebuie să fie încredințate unor titulari diferiți care să se controleze și să contracareze reciproc.

b) Însă tot el, (Montesquieu), recunoștea că nicăieri și niciodată puterile nu pot fi complet separate, pentru că autoritățile care aparțin unor puteri, exercită și atribuții specifice altei puteri.

☒ De exemplu, șeful statului care este exponent al executivului, indiferent de forma de guvernământ, este cel care promulgă legile (atribuții din sfera puterii legiuitoare) sau acordă grațierea individuală (atribuții din sfera puterii judecătorești). De aceea, puterile trebuie să fie și să rămână separate, dar să existe și o colaborare între acestea, pentru a se realiza un echilibru inerent funcționării normale a oricărei societăți.

III) Administrația publică este o componentă a puterii executive fără a fi singura componentă a acesteia, în mod tradițional recunoscându-se două dimensiuni ale executivului:

A) Guvernarea

❖ Prin care se dispun și se transpun în practică deciziile esențiale pentru prezentul și mai ales pentru viitorul unei țări, care fundamentează politic strategia internă și externă.

B) Administrația

❖ Prin care se satisfac nevoile cotidiene, necesitățile de interes public, având la rândul ei două roluri esențiale:

- Executarea legii