

Dan Constantin MĂȚĂ

DREPT ADMINISTRATIV

Volumul I

Noțiuni introductive
Organizarea administrației publice
Funcția publică și funcționarul public

Ediția a V-a, revăzută și adăugită

CUPRINS

Abrevieri	5
PARTEA I	
INTRODUCERE ÎN STUDIUL DREPTULUI ADMINISTRATIV	7
Capitolul I	
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI DREPTUL ADMINISTRATIV	7
<i>Secțiunea 1. Administrația publică</i>	<i>7</i>
§1. Noțiuni și funcții.....	7
§2. Sensuri și principii	10
§3. Fundamente constituționale și legale privind administrația publică.....	15
<i>Secțiunea 2-a. Dreptul administrativ</i>	<i>17</i>
§1. Dreptul administrativ – ramură a dreptului public.....	17
1.1. Definirea și obiectul dreptului administrativ	17
1.2. Trăsăturile dreptului administrativ.....	20
§2. Dreptul administrativ – ramură a științei juridice	24
<i>Secțiunea a 3-a. Știința administrației</i>	<i>29</i>
Capitolul II	
NOȚIUNILE FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV	31
<i>Secțiunea 1. Puterea publică</i>	<i>33</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Interesul public.....</i>	<i>35</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Serviciul public.....</i>	<i>37</i>
§1. Constante și elemente de identificare	37
§2. Principii aplicabile serviciilor publice	41
§3. Clasificarea și gestiunea serviciilor publice.....	43
Capitolul III	
NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV	47
<i>Secțiunea 1. Aspecte generale privind norma de drept administrativ.....</i>	<i>47</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Structura normei de drept administrativ.....</i>	<i>48</i>
§1. Structura logico-juridică	48
§2. Structura tehnico-juridică.....	49
<i>Secțiunea a 3-a. Clasificarea normelor de drept administrativ.....</i>	<i>50</i>
Capitolul IV	
IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV	52
<i>Secțiunea 1. Aspecte generale privind izvorul de drept administrativ.....</i>	<i>52</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Izvoarele formale scrise.....</i>	<i>54</i>

§1. Tratatul constitutiv al Uniunii Europene	54
§2. Constituția	55
§3. Legile	55
§4. Decretele Președintelui României.....	56
§5. Decretele-lege	57
§6. Hotărârile și ordonanțele Guvernului.....	58
§7. Actele administrației centrale de specialitate.....	59
§8. Actele emise de prefect și de conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale de specialitate	59
§9. Actele administrației publice locale.....	60
§10. Actele administrative ale persoanelor juridice private.....	60
§11. Tratatul internațional	61
<i>Secțiunea a 3-a. Izvoarele formale nescrise</i>	61
§1. Principiile generale ale dreptului	61
§2. Obiceiul juridic	63
§3. Jurisprudența.....	64
<i>Secțiunea a 4-a. Codificarea dreptului administrativ</i>	65
§1. Curente, tendințe și proiecte de codificare.....	65
§2. Codul administrativ.....	75
§3. Codul de procedură administrativă	77

Capitolul V

RAPORTUL DE DREPT ADMINISTRATIV	79
<i>Secțiunea 1. Noțiunea și elementele raportului de drept administrativ</i>	79
<i>Secțiunea a 2-a. Clasificarea raporturilor de drept administrativ</i>	81
§1. Raporturi de drept administrativ care se formează între subiecte din cadrul administrației publice.....	81
§2. Raporturi de drept administrativ care se formează între subiecte de drept aparținând administrației publice și subiecte de drept din afara administrației publice.....	82

PARTEA A II-A

ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

84

Capitolul I

PROBLEME GENERALE PRIVIND ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

84

Secțiunea 1. Sistemul organizării administrației publice

84

Secțiunea a 2-a. Regimuri de organizare administrativă

86

 §1. Regimul administrativ de centralizare

86

 §2. Regimul administrativ de deconcentrare

87

§3. Regimul administrativ de descentralizare	88
<i>Secțiunea a 3-a. Autoritățile administrației publice</i>	91
§1. Definiție, trăsături și sarcini	91
§2. Elementele componente ale autorității administrației publice	94
2.1. Personalul din administrația publică	94
2.2. Mijloacele materiale și financiare	95
2.3. Competența autorității administrației publice	96
2.4. Capacitatea administrativă	99
Capitolul II	
EVOLUȚIA ORGANIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	101
<i>Secțiunea 1. Organizarea administrației publice în epoca regulamentară</i>	101
§1. Administrația publică centrală	101
§2. Administrația publică locală	103
<i>Secțiunea a 2-a. Organizarea administrației publice în Principatele Unite</i>	104
§1. Administrația publică centrală	104
§2. Administrația publică locală	105
<i>Secțiunea a 3-a. Organizarea administrației publice în sistemul Constituției din 1866</i>	106
§1. Administrația publică centrală	106
§2. Administrația publică locală	107
<i>Secțiunea a 4-a. Organizarea administrației publice în sistemul Constituției din 1923</i>	108
§1. Administrația publică centrală	108
§2. Administrația publică locală	111
<i>Secțiunea a 5-a. Organizarea administrației publice în sistemul Constituției din 1938</i>	114
§1. Administrația publică centrală	114
§2. Administrația publică locală	116
<i>Secțiunea a 6-a. Organizarea administrației publice în perioada regimului comunist</i>	117
§1. Administrația publică centrală	117
§2. Administrația publică locală	119
<i>Secțiunea a 7-a. Organizarea administrației publice în sistemul Constituției din 1991</i>	121
§1. Administrația publică centrală	121
§2. Administrația publică locală	123
Capitolul III	
PREȘEDINTELE ROMÂNIEI	130
<i>Secțiunea 1. Rolul și funcțiile Președintelui României</i>	130

<i>Secțiunea a 2-a. Mandatul Președintelui României</i>	134
<i>Secțiunea a 3-a. Atribuțiile Președintelui României</i>	137
§1. Atribuțiile Președintelui în raporturile cu Parlamentul	138
§2. Atribuțiile Președintelui în raporturile cu Guvernul	141
§3. Atribuțiile Președintelui în domeniul securității naționale	144
§4. Atribuțiile Președintelui în situații excepționale	146
§5. Atribuțiile Președintelui în domeniul politicii externe	151
<i>Secțiunea a 4-a. Actele Președintelui României</i>	153
<i>Secțiunea a 5-a. Administrația prezidențială</i>	156
<i>Secțiunea a 6-a. Răspunderea Președintelui României</i>	157
§1. Răspunderea politică	159
§2. Răspunderea penală	162
Capitolul IV	
GVERNUL	166
<i>Secțiunea 1. Rolul și funcțiile Guvernului</i>	166
<i>Secțiunea a 2-a. Constituirea Guvernului</i>	168
§1. Desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru	168
§2. Alcătuirea listei noului Guvern și a programului de guvernare	169
§3. Acordarea votului de încredere de către Parlament	170
§4. Numirea Guvernului de către Președintele României și depunerea jurământului de credință	171
<i>Secțiunea a 3-a. Mandatul Guvernului</i>	171
<i>Secțiunea a 4-a. Componenta Guvernului</i>	173
§1. Statutul membrilor Guvernului	174
§2. Prim-ministrul	181
<i>Secțiunea a 5-a. Organizarea Guvernului</i>	185
§1. Secretariatul General al Guvernului	185
§2. Cancelaria Prim-Ministrului și aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului	188
§3. Departamentele și Corpul de control al prim-ministrului	190
<i>Secțiunea 6-a. Atribuțiile Guvernului</i>	192
§1. Atribuții de natură politico-administrativă	193
§2. Atribuții de natură economico-financiară și socială	196
<i>Secțiunea a 7-a. Funcționarea Guvernului</i>	199
<i>Secțiunea a 8-a. Actele Guvernului</i>	201
§1. Regimul juridic general	201
§2. Hotărârile	204
§3. Ordonanțele	205
3.1. Ordonanța simplă	208
3.2. Ordonanța de urgență	209

<i>Secțiunea a 9-a. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului</i>	215
§1. Obligația Guvernului de a informa Parlamentul	215
§2. Controlul prin întrebări, interpelări și moțiuni simple	216
§3. Controlul prin comisii de anchetă	218
<i>Secțiunea a 10-a. Răspunderea Guvernului și a membrilor Guvernului</i>	220
§1. Forme de răspundere	220
§2. Răspunderea politică a Guvernului	221
§3. Răspunderea politică a membrilor Guvernului	223
§4. Răspunderea penală a membrilor Guvernului	223

Capitolul V

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ DE SPECIALITATE	228
<i>Secțiunea 1. Caracteristici generale ale administrației centrale de specialitate</i>	228
<i>Secțiunea a 2-a. Ministerele</i>	229
§1. Înființarea, organizarea și funcționarea ministerelor	229
§2. Miniștrii	232
§3. Secretarii și subsecretarii de stat	235
§4. Aparatul propriu al ministerului	236
<i>Secțiunea a 3-a. Organe de specialitate în subordinea Guvernului sau a ministerelor</i>	237
<i>Secțiunea a 4-a. Serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și altor organe centrale de specialitate</i>	241
<i>Secțiunea a 5-a. Autorități administrative centrale autonome</i>	242
§1. Definiție și trăsături	242
§2. Organizarea și funcționarea autorităților administrative centrale autonome	244

Capitolul VI

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ. PRINCIPII SPECIFICE DE ORGANIZARE ȘI FUNCȚIONARE	248
<i>Secțiunea 1. Administrația publică locală. Noțiuni și funcții</i>	248
<i>Secțiunea a 2-a. Principii specifice de organizare și funcționare ale administrației publice locale</i>	253
§1. Cadrul de reglementare	253
§2. Principiul descentralizării	255
§3. Principiul autonomiei locale	257
§4. Principiul deconcentrării serviciilor publice	260
§5. Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes local deosebit	261
§6. Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale	263
§7. Principiul cooperării	264
§8. Principiul responsabilității	265

§9. Principiul constrângerii bugetare	265
§10. Dreptul minorităților de a-și folosi limba maternă în relațiile cu administrația publică locală	266
Capitolul VII	
CONSILIUL LOCAL	270
<i>Secțiunea 1. Alegerea și constituirea consiliului local</i>	<i>270</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Statutul consilierului local.....</i>	<i>275</i>
§1. Condiții de eligibilitate și incompatibilități	275
§2. Drepturi și obligații	278
§3. Suspendarea mandatului	287
§4. Încetarea mandatului.....	289
<i>Secțiunea a 3-a. Statutul delegatului sătesc</i>	<i>299</i>
<i>Secțiunea a 4-a. Atribuțiile consiliului local</i>	<i>301</i>
<i>Secțiunea a 5-a. Organizarea consiliului local</i>	<i>305</i>
<i>Secțiunea a 6-a. Funcționarea consiliului local</i>	<i>307</i>
<i>Secțiunea a 7-a. Actele consiliului local</i>	<i>309</i>
<i>Secțiunea a 8-a. Răspunderea consilierilor locali.....</i>	<i>313</i>
§1. Răspunderea administrativ-disciplinară	313
§2. Răspunderea administrativ-patrimonială	314
§3. Răspunderea administrativ-contravențională.....	314
§4. Răspunderea penală	315
§5. Răspunderea civilă.....	316
<i>Secțiunea a 9-a. Dizolvarea consiliului local.....</i>	<i>317</i>
§1. Dizolvarea de drept.....	317
§2. Dizolvarea prin referendum local	317
Capitolul VIII	
PRIMARUL ȘI VICEPRIMARUL.....	319
<i>Secțiunea 1. Primarul</i>	<i>319</i>
§1. Alegerea și validarea mandatului.....	319
§2. Durata mandatului.....	322
§3. Statutul primarului	323
3.1. Incompatibilități.....	324
3.2. Drepturi și obligații.....	325
3.3. Suspendarea mandatului	329
3.4. Încetarea mandatului înainte de termen	330
§4. Atribuțiile primarului	334
§5. Cabinetul primarului	337
§6. Actele primarului	338
§7. Răspunderea primarului	339
7.1. Răspunderea administrativ-disciplinară.....	339
7.2. Răspunderea administrativ-patrimonială	340

7.3. Răspunderea administrativ-contravențională.....	340
7.4. Răspunderea penală.....	341
<i>Secțiunea a 2-a. Viceprimarul</i>	341
§1. Rol și alegere.....	341
§2. Statutul viceprimarului.....	344
2.1. Drepturi și obligații.....	344
2.2. Suspendarea și încetarea mandatului.....	345
2.3. Răspunderea viceprimarului.....	346
<i>Secțiunea a 3-a. Aparatul de specialitate al primarului</i>	346
<i>Secțiunea a 4-a. Administratorul public</i>	347

Capitolul IX

CONSILIUL JUDEȚEAN	349
<i>Secțiunea 1. Alegerea și constituirea consiliului județean</i>	349
<i>Secțiunea a 2-a. Statutul consilierului județean</i>	350
§1. Condiții de eligibilitate și incompatibilități.....	350
§2. Drepturi și obligații.....	352
§3. Suspendarea și încetarea mandatului.....	354
<i>Secțiunea a 3-a. Atribuțiile consiliului județean</i>	354
<i>Secțiunea a 4-a. Organizarea consiliului județean</i>	356
<i>Secțiunea a 5-a. Funcționarea consiliului județean</i>	357
<i>Secțiunea a 6-a. Aparatul de specialitate al consiliului județean</i>	358
<i>Secțiunea a 7-a. Actele consiliului județean</i>	359
<i>Secțiunea a 8-a. Răspunderea consilierilor județeni</i>	360
§1. Răspunderea administrativ-disciplinară.....	361
§2. Răspunderea administrativ-patrimonială.....	361
§3. Răspunderea penală.....	361
§4. Răspunderea civilă.....	361
<i>Secțiunea a 9-a. Dizolvarea consiliului județean</i>	362
§1. Dizolvarea de drept.....	362
§2. Dizolvarea prin referendum local la nivel județean.....	362

Capitolul X

PREȘEDINTELE ȘI VICEPREȘEDINȚII CONSILIULUI JUDEȚEAN	364
<i>Secțiunea 1. Președintele consiliului județean</i>	364
§1. Alegerea și durata mandatului.....	364
§2. Statutul președintelui consiliului județean.....	366
2.1. Incompatibilități.....	366
2.2. Drepturi și obligații.....	367
2.3. Suspendarea și încetarea mandatului înainte de termen.....	368
§3. Atribuțiile președintelui consiliului județean.....	369
§4. Cabinetul președintelui consiliului județean.....	370
§5. Actele președintelui consiliului județean.....	371

§6. Răspunderea președintelui consiliului județean.....	372
<i>Secțiunea a 2-a. Vicepreședinții consiliului județean.....</i>	373
§1. Alegere și rol.....	373
§2. Statutul vicepreședinților consiliului județean.....	374
<i>Secțiunea a 3-a. Administratorul public.....</i>	375
Capitolul XI	
SECRETARUL GENERAL AL UNITĂȚII	
ADMINISTRATIV-TERITORIALE.....	376
<i>Secțiunea 1. Statutul secretarului general.....</i>	376
<i>Secțiunea a 2-a. Atribuțiile secretarului general</i>	377
Capitolul XII	
PREFECTUL	380
<i>Secțiunea 1. Fundamente constituționale și legale.....</i>	380
<i>Secțiunea a 2-a. Rolul prefectului</i>	381
§1. Reprezentant al Guvernului pe plan local.....	381
§2. Conducător al serviciilor publice deconcentrate.....	382
§3. Autoritate de tutelă administrativă.....	383
<i>Secțiunea a 3-a. Statutul prefectului</i>	389
<i>Secțiunea a 4-a. Atribuțiile prefectului</i>	393
<i>Secțiunea a 5-a. Actele prefectului.....</i>	395
<i>Secțiunea a 6-a. Instituția prefectului. Prefectura.....</i>	396
<i>Secțiunea a 7-a. Subprefecții. Colegiul prefectural.....</i>	398
<i>Secțiunea a 8-a. Cancelaria prefectului. Oficiul prefectural.....</i>	399
PARTEA A III-A	
FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARUL PUBLIC	402
Capitolul I	
FUNCȚIA PUBLICĂ	402
<i>Secțiunea 1. Definiția și trăsăturile funcției publice</i>	402
<i>Secțiunea a 2-a. Principiile funcției publice</i>	404
<i>Secțiunea a 3-a. Clasificarea funcțiilor publice</i>	405
Capitolul II	
FUNCȚIONARUL PUBLIC	408
<i>Secțiunea 1. Personalul administrației publice</i>	408
§1. Funcționarii publici.....	408
§2. Demnitarii publici	412
§3. Personalul contractual.....	413
<i>Secțiunea a 2-a. Raportul de serviciu al funcționarului public</i>	415

<i>Secțiunea a 3-a. Categoriile de funcționari publici.....</i>	420
§1. Înalții funcționari publici	422
§2. Funcționarii publici de conducere.....	422
§3. Funcționarii publici de execuție.....	423
§4. Funcționarii publici definitivți	424
§5. Funcționarii publici debutanți	424
<i>Secțiunea a 4-a. Cariera funcționarilor publici</i>	424
§1. Recrutarea funcționarilor publici	425
§2. Numirea funcționarilor publici	428
§3. Promovarea funcționarilor publici	429
<i>Secțiunea a 5-a. Drepturile și îndatoririle funcționarului public</i>	431
§1. Drepturile funcționarului public	433
§2. Îndatoririle funcționarului public.....	438
<i>Secțiunea a 6-a. Modificarea raportului de serviciu</i>	444
§1. Delegarea	445
§2. Detașarea.....	445
§3. Transferul.....	446
§4. Mutarea	447
§5. Exercițarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere sau din categoria înalților funcționari publici	448
<i>Secțiunea a 7-a. Suspendarea raportului de serviciu</i>	449
<i>Secțiunea a 8-a. Încetarea raportului de serviciu</i>	452
<i>Secțiunea a 9-a. Răspunderea funcționarului public.....</i>	456
§1. Răspunderea administrativ-disciplinară.....	456
§2. Răspunderea administrativ-contravențională.....	462
§3. Răspunderea civilă.....	463
§4. Răspunderea penală	464

Capitolul III

MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE ȘI AL FUNCȚIONARILOR

PUBLICI	466
---------------	-----

<i>Secțiunea 1. Agenția Națională a Funcționarilor Publici</i>	466
--	-----

<i>Secțiunea a 2-a. Evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici</i>	468
---	-----

Bibliografie	471
--------------------	-----

PARTEA I

INTRODUCERE ÎN STUDIUL DREPTULUI ADMINISTRATIV

Capitolul I

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI DREPTUL ADMINISTRATIV

Secțiunea 1

Administrația publică

§1. Noțiune și funcții

Termenul de administrație provine din dreptul roman, unde noțiunea *administrare* (*administratio*) avea în vedere realizarea afacerilor private sau exercițiul unei puteri publice¹. Sensul acestei noțiuni derivă din cuvântul *minister*, prin care se înțelegea un servitor, un subordonat al unui oficial imperial². Având în vedere această semnificație etimologică, se consideră că administrația trebuie să acționeze în folosul societății, iar funcționarii din administrație să fie slujitori ai societății³.

În doctrina clasică a dreptului administrativ, administrația a fost percepută ca fiind întreaga activitate a statului, reglementată de lege, „*care nu e nici legislațiune, nici justiție*”⁴. Ulterior, în perioada regimului comunist, noțiunea de administrație a fost acceptată doar sub forma unei administrații de stat reprezentând „un sistem de organe ale statului sau o anumită formă fundamentală de activitate a statului – activitatea administrativă”⁵. În acord cu principiul unicității puterii de stat, activitatea statului se realiza prin patru categorii de organe ale statului: organele puterii de stat, organele administrației de stat, organele judecătorești și organele procuraturii.

Constituția României din 21 noiembrie 1991, modificată și completată prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României⁶, nu mai prevede un sistem unic de organe ale statului, ci recunoaște organizarea statului potrivit principiului separației și

¹ A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, în „Transactions of the American Philosophical Society”, vol. 43, part 2, 1953, p. 350.

² *Ibidem*, p. 583.

³ D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 3.

⁴ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. I, Cartea a I-a, ed. a 3-a, Tipografiile Române Unite, București, 1925, p. 49.

⁵ I. Iovănaș, *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 10.

⁶ Publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

echilibrului puterilor (legislativă, executivă și judecătorească) în cadrul democrației constituționale.

În actuala arhitectură constituțională, administrația publică nu este limitată la sfera exclusivă a *puterii executive*, deși prin natura sa rămâne legată de această putere. Executivul îndeplinește funcții administrative, dar nu se confundă cu administrația publică și nici nu se limitează la conducerea acesteia¹. În analiza raportului dintre puterea executivă și administrația publică s-a afirmat că „a administra reprezintă o activitate executivă, pusă sub semnul comenzii sau al delegării de atribuții. Atunci când această activitate își realizează obiectivele slujindu-se de putere publică, prin derogare de la regulile dreptului comun, ea dobândește atributele administrației publice”².

Administrația publică este legată și de *puterea legislativă* care-i stabilește finalitatea acțiunii, respectiv executarea legii sau organizarea executării acesteia. Înființarea, organizarea și atribuțiile autorităților administrației publice se stabilesc prin lege de către Parlament, care este, conform art. 61 alin. (1) din Constituție, „*unica autoritate legiuitoare a țării*”. Tot Parlamentul este autoritatea publică care exercită controlul politic asupra activității Guvernului și poate solicita informații și documente de la orice organ al administrației publice³.

În privința raporturilor dintre administrația publică și *puterea judecătorească*, trebuie observat că acestea se fundamentează pe control judecătoresc asupra acțiunii administrației publice. Constituția României garantează, în cuprinsul art. 52 alin. (1), dreptul persoanei vătămate 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 să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei. Din perspectiva acestor raporturi s-a arătat că „atât autoritățile puterii judecătorești, cât și cele ale administrației publice aplică dreptul. Dar, în timp ce judecătorul are funcția de a aplica dreptul în vederea soluționării unui litigiu, făcând din drept însuși scopul activității sale, pentru administrația publică dreptul constituie o limită, nu un scop”⁴.

Pe aceste realități constituționale, administrația publică trebuie înțeleasă ca un concept integrator care include *administrația de stat* (administrația înfăptuită de Președinte, Guvern, ministere, prefect, servicii publice deconcentrate ale ministerelor) și *administrația publică locală* (administrația înfăptuită de autorități publice alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat) într-o structură sistemică multipolară cu regimuri juridice diferite și în raporturi de natură administrativă⁵.

¹ E.L. Cătană, *Drept administrativ*, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 3.

² I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2012, p. 9.

³ C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 33.

⁴ *Ibidem*.

⁵ C. Manda, *Drept administrativ, Tratat elementar*, ed. a 5-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 40; *idem*, *Teoria administrației publice*, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 92.

În mod tradițional, se consideră că prin funcțiile sale specifice administrația poate fi¹:

a) *activă* – când organizează executarea legii ori execută în concret legea prin acte administrative unilaterale sau atunci când prestează un serviciu public;

b) *consultativă* – când elaborează proiecte, referate, studii preliminare, recomandări, propuneri și dă avize (facultative, consultative sau conforme) în scopul de a consolida decizia administrativă a autorităților competente. Existența unor organe care intervin în „amonte” deciziei este tradițională în evoluția administrației publice sub forma diverselor consilii, comisii, comitete etc., dar în prezent numărul lor este în continuă creștere sub imperativul respectării mecanismelor de transparență decizională²;

c) *deliberativă* – când adoptă măsuri obligatorii cu privire la administrația activă.

În literatura de specialitate contemporană se consideră că administrația poate fi și *jurisdicțională*, atunci când are ca obiect rezolvarea unor litigii juridice prin hotărâri ce se bucură de o stabilitate asemănătoare puterii de lucru judecat și care sunt elaborate cu respectarea unei proceduri apropiate de cea judiciară³.

Administrația publică este o categorie abstractă, fiind descrisă în literatura de specialitate în termeni diferiți. Importanța delimitării conținutului și sferei de cuprindere nu este doar de natură teoretică. Ea prezintă și relevanță practică prin prisma dreptului persoanei vătămate într-un drept sau interes legitim de o autoritate publică, pe de o parte, și limitele contenciosului administrativ, pe de altă parte⁴.

Într-o opinie, administrația publică este considerată forma fundamentală de manifestare a puterii executive, care se realizează prin activitatea organelor centrale și locale ale administrației publice, precum și a unor entități private care nu fac parte din sistemul de organizare a administrației publice⁵. De reținut aspectul că nu toate organele de stat realizează administrația de stat, ci doar autoritățile administrației publice. Celelalte organe de stat, în îndeplinirea activității specifice pentru care au fost create, pot desfășura eventual activități cu caracter administrativ, dar administrația rămâne apanajul exclusiv al autorităților administrației publice⁶.

Într-o altă opinie, devenită majoritară în doctrina actuală de drept administrativ, prin administrația publică se înțelege „*ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative autonome centrale, autorităților administrative autonome locale și, 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*”⁷.

¹ P. Negulescu, *op. cit.*, p. 52; V. Onișor, *Tratat de drept administrativ român*, ed. a 2-a, Ed. Cartea românească, București, 1930, p. 451.

² D. Truchet, *Droit administratif*, 10^e édition mise a jour, Presses Universitaires de France, Paris, 2023, p. 90.

³ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 4.

⁴ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 4.

⁵ M. Dvoracek, *Drept administrativ, Noțiuni introductive*, Ed. Fundației „Chemarea”, Iași, 2002, p. 58.

⁶ D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 7.

⁷ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 82.

§2. Sensuri și principii

În mod tradițional, în analiza teoriei generale a noțiunii de administrație publică au fost identificate două sensuri: un sens material și un sens organic¹. În realitate, ele reprezintă mai degrabă două laturi ale administrației, aflate într-o relație de interdependență, deoarece nu putem vorbi „de o activitate administrativă fără a identifica și organul (autoritatea) care o desfășoară, după cum nici nu ne putem închipui existența unei structuri administrative fără ca aceasta să primească sau să aibă o însărcinare, o misiune, fără să contribuie la atingerea unui scop”².

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

În afară de satisfacerea interesului public, o parte a doctrinei consideră că printre scopurile administrației publice, în sens funcțional, trebuie să-l recunoaștem și pe acela de menținere a ordinii publice în toate componentele sale (liniște publică, securitatea și sănătate publică)³. Chiar și cealaltă mare componentă a activităților administrației publice, respectiv prestarea serviciilor publice, este subsumată în această perspectivă tot noțiunii de ordine publică, „în măsura în care satisfacerea nevoilor de interes general prin intermediul unor prestații implică instituirea unei ordini în organizarea socială”⁴. În mod evident, această perspectivă doctrinară este legată în mod fundamental de fenomenul de extindere considerabilă a noțiunii de ordine publică, urmare a politicilor publice intervenționiste în special în materie economică⁵.

La nivelul dreptul pozitiv este recunoscut doar scopul referitor la interesul public, Codul administrativ definind administrația publică ca fiind „totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public”⁶.

Termenul de lege trebuie utilizat nu doar în sensul de act juridic al Parlamentului, ci trebuie acceptat într-o viziune extinsă care cuprinde „orice act juridic dat spre executare în competența organelor administrației publice”⁷. Conceptul de „*executare a legii*” este complex și cuprinde atât pregătirea executării și executarea propriu-zisă, cât și emiterea de acte normative cu forță juridică inferioară sau similară legii⁸. Activitățile de executare

¹ Pentru o perspectivă comparativă a conceptului de administrație publică, a se vedea C. Manda, *Teoria administrației...*, op. cit., pp. 29-32.

² C. Manda, *Drept administrativ...*, op. cit., p. 32.

³ N. Chiffot, M. Tourbe, *Droit administratif*, 19^e éd., Éditions Dalloz, Paris, 2024, p. 6.

⁴ *Ibidem*, p. 687.

⁵ *Ibidem*, p. 688.

⁶ Art. 5 lit. b) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare.

⁷ D. Brezoianu, op. cit., p. 8.

⁸ Curtea Constituțională a României a reținut că „noțiunea de organizare a executării legii din cuprinsul art. 108 alin. (2) al Constituției republicate are un sens mai larg decât cea privind aplicarea legii, și anume

a legii se realizează prin acte juridice, operațiuni administrative și fapte materiale înfăptuite de titularii funcțiilor publice din sistemul organelor administrației publice¹.

Administrația publică se realizează în regim de putere publică, prin intermediul prerogativelor acordate de Constituție și legi, care fac să prevaleze interesul public general atunci când este în conflict cu interesul particular. Ea este în primul rând o activitate juridică care cuprinde atât acte juridice emise în realizarea puterii de stat, cât și fapte nejuridice, în măsura în care acestea din urmă sunt necesare pentru apariția și executarea faptelor juridice².

În activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii, administrația publică este guvernată de următoarele **principii fundamentale**: a) principiul legalității; b) principiul ierarhiei; c) principiul continuității; d) principiul operativității; e) principiul oportunității; f) principiul revocabilității; g) principiul autonomiei locale; h) principiul descentralizării serviciilor publice; i) principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit; j) principiul eligibilității³.

Unii autori consideră ca fiind principii călăuzitoare ale administrației publice și următoarele: a) principiul subordonării administrației interesului general; b) principiul motivării; c) principiul transparenței; d) principiul participării societății civile la fundamentarea deciziilor administrației publice; e) principiul egalității în fața administrației⁴.

Codul administrativ definește ca fiind *principii generale aplicabile administrației publice* un număr de 8 principii: a) principiul legalității⁵; b) principiul egalității⁶; c) principiul transparenței⁷; d) principiul proporționalității⁸; e) principiul satisfacerii

prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituționale sau sancționatorii în vederea stabilirii cadrului necesar pentru ducerea la îndeplinire a dispozițiilor". A se vedea Decizia nr. 51/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 2 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, publicată în M. Of. nr. 186 din 3 martie 2004.

¹ E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 22.

² D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 9.

³ I.M. Nedelcu, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 73.

⁴ E. Bălan, *op. cit.*, p. 31.

⁵ „Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte” [art. 6 C. adm.]

⁶ „Beneficiarii activității autorităților și instituțiilor administrației publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a trata în mod egal pe toți beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege” [art. 7 C. adm.]

⁷ „(1) În procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii. (2) Beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă a acestora de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii” [art. 8 C. adm.]

⁸ „Formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după