

CUPRINS

PREFAȚĂ LA EDIȚIA A XVI-A TRADIȚII, REALITĂȚI, PERSPECTIVE.....	7
PREFAȚĂ LA EDIȚIA A XV-A	10
PREFAȚĂ LA EDIȚIA A XIV-A O ADMINISTRAȚIE CODIFICATĂ ESTE O ADMINISTRAȚIE AȘEZATĂ.....	16
PREFAȚĂ LA EDIȚIA A XIII-A	19
ABREVIERI	23
CAPITOLUL I	
DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC	25
I. Noțiuni generale privind dreptul administrativ și administrația publică	25
§ 1. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public.....	25
§ 2. Obiectul și definiția dreptului administrativ	27
§ 3. Locul și rolul administrației publice între puterile statului	29
§ 4. Scopul administrației	36
§ 5. Ordinea publică și serviciul public	38
§ 6. Principiile aplicabile administrației publice.....	40
II. Fundamente constituționale actuale privind administrația publică și dreptul administrativ	43
§ 7. Izvoare constituționale exprese și implicite pentru administrația publică	43
§ 8. Semnificația Legii de revizuire a Constituției nr. 429/2003 asupra administrației publice. Spre o nouă reformă constituțională.....	43
Exerciții practice	48
CAPITOLUL II	
DEFINIȚIA ȘI TRĂSĂTURILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN PRISMA CONSTITUȚIEI DIN 1991 REVIZUITE ȘI REPUBLICATE	50
§ 1. Abordări doctrinare.....	50
§ 2. Precizări terminologice	50
§ 3. Sfera puterii executive	51
§ 4. Sfera autorităților care înfăptuiesc administrație publică în actualul sistem constituțional și legal	51
§ 5. Definiția administrației publice.....	53
§ 6. Corelația executiv – administrație publică.....	54
Exerciții practice	56
CAPITOLUL III	
IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV	57
§ 1. Noțiune și categorii	57

I. Izvoarele formale scrise ale dreptului administrativ	57
§ 2. Generalități privind izvoarele formale scrise	57
§ 3. Constituția și legile constituționale	58
§ 4. Legea organică și legea ordinară.....	60
§ 5. Ordonanțele Guvernului.....	63
§ 6. Hotărârile Guvernului	64
§ 7. Decretele-lege și Decretele Președintelui României cu caractere normativ	65
§ 8. Actele administrației centrale de specialitate	65
§ 9. Ordinul Prefectului.....	66
§ 10. Actele autorităților administrației publice locale: hotărârile Consiliului județean, ale Consiliului local, dispozițiile primarului și dispozițiile președintelui consiliului județean.....	67
§ 11. Tratatelor internaționale	67
§ 12. Actele care emană de la nivelul Uniunii Europene. Planul Național de Redresare și Reziliență – izvor specific de drept, în general și de drept administrativ, în particular	69
II. Izvoarele formale nescrise ale dreptului administrativ	71
§ 13. Generalități privind această categorie de izvoare.....	71
§ 14. Cutuma sau obiceiul.....	71
§ 15. Consacrarea obiceiului ca izvor de drept potrivit Constituției României din 1991	72
§ 16. Jurisprudența	73
§ 17. Jurisprudența Curții Constituționale	75
§ 18. Doctrina (literatura de specialitate) și principiile de drept.....	77
Exerciții practice	79
 CAPITOLUL IV	
NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV	81
§ 1. Considerații generale.....	81
§ 2. Ipoteza normei de drept administrativ.....	81
§ 3. Dispoziția normei de drept administrativ	82
§ 4. Sancțiunea normei de drept administrativ	82
§ 5. Clasificarea normelor de drept administrativ	83
§ 6. Codificarea normelor de drept administrativ. Interes și actualitate. Dificultate și riscuri.....	84
§ 7. Avantajele codificării. Realități și perspective.....	86
§ 8. Perspective la nivel național și european	86
Exerciții practice	88
 CAPITOLUL V	
RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV	89
I. Definiția raportului de drept administrativ	89
§ 1. Definiția raportului de drept administrativ.....	89
II. Clasificarea și trăsăturile raporturilor de drept administrativ	90
§ 2. Categoriile de raporturi de drept administrativ	90

§ 3. Trăsăturile generale.....	90
Exerciții practice	92
CAPITOLUL VI	
NOȚIUNI ELEMENTARE PRIVIND ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI	93
§ 1. Caracterul interdisciplinar al științei administrației	93
§ 2. Principalele concepții privind știința administrației.....	94
§ 3. Instituții și institute consacrate cercetării fenomenului administrativ. Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”, Institutul de Drept Public și Științe Administrative al României și Institutului Național de Administrație	95
Exerciții practice	98
CAPITOLUL VII	
ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.....	99
§ 1. Concepte fundamentale în teoria organizării administrației publice.....	99
§ 2. Noțiunea de organ al administrației publice	100
§ 3. Noțiunea de sarcini ale organelor administrației publice.....	101
§ 4. Noțiunile de competență și de capacitate a organelor administrației publice.....	101
§ 5. Natura juridică a regimului politic instituit prin Constituția României din 1991	104
Exerciții practice	106
CAPITOLUL VIII	
PREȘEDINTELE ROMÂNIEI.....	107
I. Statutul constituțional al Președintelui României și atribuțiile sale.....	107
§ 1. Statutul constituțional al Președintelui.....	107
§ 2. Alegerea și mandatul Președintelui.....	108
§ 3. Atribuțiile Președintelui României	110
§ 4. Atribuții realizate în raporturile cu justiția.....	114
§ 5. Ca regulă, aceste atribuții ale Președintelui se regăsesc și în alte state.....	114
§ 6. Atribuții exercitate în relațiile cu poporul – art. 90 din Constituție	115
§ 7. Atribuțiile exercitate în domeniul politicii externe – art. 11 și 91 din Constituție.....	123
II. Actele Președintelui României	124
§ 8. Forme de concretizare a activității Președintelui	124
III. Răspunderea Președintelui României.....	126
§ 9. Cadrul constituțional al răspunderii Președintelui României.....	126
§ 10. Răspunderea politică a Președintelui României – art. 95 din Constituție	127
§ 11. Răspunderea penală a Președintelui României	128
Exerciții practice	131
CAPITOLUL IX	
GUVERNUL.....	134

I. Reglementarea Guvernului potrivit Constituției României din 1991, republicată.....	134
§ 1. Fundamente constituționale și legale	134
§ 2. Statutul Guvernului	134
II. Structura, investitura, organizarea și funcționarea Guvernului	135
§ 3. Structura Guvernului potrivit Constituției României din 1991	135
§ 4. Investitura Guvernului potrivit Constituției României din 1991, revizuită și prevederilor Codului administrativ	136
§ 5. Mandatul Guvernului potrivit Constituției României din 1991	138
§ 6. Statutul membrilor Guvernului	138
§ 7. Statutul primului-ministru.....	141
§ 8. Aparatul de lucru al Guvernului.....	142
§ 9. Atribuțiile Guvernului României	143
§ 10. Funcționarea Guvernului.....	144
III. Actele Guvernului	145
§ 11. Determinarea sferei actelor	145
§ 12. Regimul juridic al hotărârilor Guvernului.....	146
§ 13. Regimul juridic al ordonanțelor Guvernului	147
IV. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului și răspunderea Guvernului	152
§ 14. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului	152
§ 15. Răspunderea Guvernului	154
§ 16. Regimul constituțional al moțiunii de cenzură – art. 113 din Constituție....	155
§ 17. Angajarea răspunderii Guvernului – art. 114 din Constituție	156
§ 18. Răspunderea penală a membrilor Guvernului – art. 109 alin. (2) și (3) din Constituție și art. 50 C. adm.....	158
Exerciții practice	160

CAPITOLUL X

ADMINISTRAȚIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE.....	162
I. Generalități	162
§ 1. Fundamentele constituționale și legale	162
§ 2. Noțiuni.....	162
II. Categoriile de autorități centrale de specialitate.....	163
§ 3. Administrația ministerială și administrația extraministerială.....	163
§ 4. Categoriile.....	163
§ 5. Organe de ramură/domeniu.....	164
§ 6. Ministerele	164
§ 7. Clasificări ale organelor administrației centrale de specialitate.....	165
§ 8. Modalitatea de reglementare a organizării și funcționării ministerelor	165
§ 9. Categoria de lege prin care se reglementează organizarea și funcționarea ministerelor	166
§ 10. Înființarea, organizarea și funcționarea celorlalte organe centrale de specialitate subordonate	166
§ 11. Statutul miniștrilor	167
§ 12. Organe centrale de specialitate în subordinea ministerelor.....	167

§ 13. Înființarea, organizarea și funcționarea organelor centrale de specialitate autonome.....	168
§ 14. Particularități ale statutului juridic al autorităților centrale autonome.....	168
§ 15. Autorități centrale de specialitate autonome de rang constituțional	169
§ 16. Categoriile de autorități centrale autonome	170
§ 17. Actele autorităților centrale de specialitate.....	171
Exerciții practice	173

CAPITOLUL XI

PRINCIPII DE ORGANIZARE ȘI FUNCȚIONARE A ADMINISTRAȚIEI

PUBLICE LOCALE	174
§ 1. Istoric al reglementării	174
§ 2. Rațiunea și semnificația modificărilor constituționale din anul 2003.....	174
§ 3. Sfera principiilor și semnificația lor	175
§ 4. Sfera principiilor constituționale – art. 120 din Constituție.....	176
§ 5. Descentralizarea.....	176
§ 6. Deconcentrarea	180
§ 7. Autonomia locală.....	181
§ 8. Dreptul minorităților de a-și folosi limba națională în relațiile cu administrația publică	
§ 9. Reglementarea dreptului minorităților de a-și folosi limba maternă în raporturile cu administrația în legislația Uniunii Europene	186
§ 10. Principii legale	186
§ 11. Eligibilitatea.....	187
§ 12. Consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit	189
§ 13. Principiul cooperării.....	190
§ 14. Principiul responsabilității	191
§ 15. Principiul constrângerii bugetare	191
Exerciții practice	192

CAPITOLUL XII

CONSILIUL LOCAL ȘI PRIMARUL	194
§ 1. Sfera autorităților	194
§ 2. Raporturile consiliului local cu celelalte autorități ale administrației publice.....	194
§ 3. Consiliul local. Statutul constituțional și legal. Componenta	195
§ 4. Procedura de constituire.....	195
§ 5. Statutul consilierului local	197
§ 6. Atribuțiile consiliului local	200
§ 7. Funcționarea consiliului local	202
§ 8. Actele consiliului local	203
§ 9. Răspunderea consilierilor.....	204
§ 10. Dizolvarea consiliului local	205
§ 11. Primarul	206
§ 12. Alegerea primarului	207

§ 13. Mandatul primarului	207
§ 14. Statutul primarului	208
§ 15. Atribuțiile primarului	211
§ 16. Actele primarului	213
§ 17. Răspunderea primarului	213
§ 18. Încetarea mandatului primarului	214
§ 19. Viceprimarul	218
§ 20. Secretarul general al unității administrativ-teritoriale.....	220
§ 21. Delegatul sătesc	222
§ 22. Inițiativa cetățenească și adunările cetățenești	223
§ 23. Administratorul public	224
§ 24. Forme de asociere a unităților administrativ-teritorială. Privire specială asupra consorțiilor administrative	225
Exerciții practice	228

CAPITOLUL XIII

AUTORITĂȚILE AUTONOME ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

JUDEȚENE.....	230
§ 1. Consiliul județean. Statut constituțional – art. 122 din Constituție.....	230
§ 2. Drept comparat.....	231
§ 3. Raporturile dintre autoritățile locale și cele județene.....	231
§ 4. Constituirea consiliului județean și componența.....	231
§ 5. Atribuțiile și funcționarea consiliului județean	232
§ 6. Actele consiliului județean și ale președintelui consiliului județean.....	234
§ 7. Răspunderea consiliului județean.....	234
§ 8. Mandatul, funcționarea și actele consiliului județean – art. 177 C. adm.	235
§ 9. Președintele consiliului județean.....	235
§ 10. Atribuțiile președintelui consiliului județean	236
§ 11. Vicepreședinții consiliului județean și secretarul general al județului – art. 188 C. adm.	237
§ 12. Administrația municipiului București – capitolul V, titlului V, partea a III-a C. adm.	238
Exerciții practice	240

CAPITOLUL XIV

PREFECTUL ȘI SERVICIILE PUBLICE DECONCENTRATE.....

§ 1. Statutul constituțional și legal actual.....	241
§ 2. Istoric al reglementării și statut	242
§ 3. Drept comparat.....	245
§ 4. Raporturile dintre prefect și autoritățile autonome locale.....	245
§ 5. Numirea și eliberarea din funcție a prefectului și a subprefectului	246
§ 6. Regimul incompatibilităților funcției de prefect și subprefect.....	246
§ 7. Atribuțiile prefectului.....	247
§ 8. Actele prefectului.....	250
§ 9. Regimul dreptului de asociere politică și sindicală și al dreptului la grevă ...	251
§ 10. Oficiile prefecturale. Colegiul prefectural	252

§ 11. Subprefectul	252
§ 12. Secretarul general al instituției prefectului	252
§ 13. Serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe ale administrației centrale de specialitate	253
Exerciții practice	255

CAPITOLUL XV

FORME DE ACTIVITATE A AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE....	256
§ 1. Noțiuni generale.....	256
§ 2. Sfera formelor	256
§ 3. Faptele și operațiunile administrative	256
§ 4. Trăsăturile faptelor materiale și ale operațiunilor administrative	258
§ 5. Actul administrativ.....	258
§ 6. Definiție	259
§ 7. Trăsăturile actului administrativ	259
§ 8. Clasificarea actelor administrative.....	262
§ 9. Regimul juridic al actelor administrative.....	264
§ 10. Condiții de validitate. Legalitatea actului administrativ	264
§ 11. Forma actului administrativ	268
§ 12. Procedura emiterii sau adoptării actelor administrative.....	269
§ 13. Forța juridică a actelor administrative	279
§ 14. Efectele actelor administrative.....	280
§ 15. Întinderea și încetarea efectelor juridice ale actelor administrative.....	281
§ 16. Suspendarea actelor administrative.....	283
§ 17. Revocarea actelor administrative	285
§ 18. Anularea actului administrativ	289
§ 19. Inexistența actelor administrative	293
Exerciții practice	295

CAPITOLUL XVI

CONTRACTUL ADMINISTRATIV	297
§ 1. Scurt istoric	297
§ 2. Repere actuale ale noțiunii de contract administrativ	298
§ 3. Definiția contractului administrativ	298
Exerciții practice	300

CAPITOLUL XVII

TEORIA GENERALĂ A CONTROLULUI EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	301
I. Semnificația activității de control în administrația publică	301
§ 1. Rolul controlului.....	301
II. Fundamente constituționale ale controlului exercitat asupra administrației publice.....	302
§ 2. Determinarea sferei, potrivit Constituției.....	302
III. Clasificarea formelor de control exercitat asupra administrației publice.....	303
§ 3. Criterii de clasificare.....	303

IV. Jurisdicția administrativă și actul administrativ jurisdicțional.....	305
§ 4. Determinări terminologice	305
§ 5. Definiția și trăsăturile jurisdicției administrative și ale actului administrativ jurisdicțional.....	306
§ 6. Actul administrativ-jurisdicțional	307
Exerciții practice	308

CAPITOLUL XVIII

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV	309
I. Noțiuni și istoric.....	309
§ 1. Sisteme de soluționare a litigiilor dintre autoritățile publice și cetățeni	309
§ 2. Contenciosul administrativ – instituție fundamentală a statului de drept	310
II. Fundamente constituționale actuale în materia contenciosului administrativ	310
§ 3. Categoriile de dispoziții	310
III. Trăsăturile caracteristice ale acțiunii în contencios administrativ potrivit Legii nr. 554/2004 și Constituției.....	311
§ 4. Sediul materiei	311
§ 5. Definiția contenciosului administrativ	312
§ 6. Analiza trăsăturilor contenciosului administrativ în baza Legii nr. 554/2004 și a Constituției	
§ 7. Contencios administrativ subiectiv – contencios administrativ obiectiv	318
IV. Condițiile acțiunii în contencios administrativ, în baza Legii nr. 554/2004	320
§ 8. Sfera condițiilor de admisibilitate	320
§ 9. Analiza condițiilor de admisibilitate	320
V. Excepțiile de la controlul de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ.....	335
§ 10. Fundamente constituționale și legale ale excepțiilor	335
V.1. Actele administrative exceptate în totalitate controlului de legalitate al instanțelor judecătorești de contencios administrativ.....	336
§ 11. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile cu Parlamentul	336
§ 12. Actele de comandament cu caracter militar	337
§ 13. Fundamentarea constituțională și legală actuală a actelor de comandament cu caracter militar	338
§ 14. Actele pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară	339
V.2. Actele administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor	339
§ 15. Generalități.....	339
VI. Procedura în materie de contencios administrativ	340
§ 16. Natura normelor procedurale aplicabile.....	340
§ 17. Trăsăturile generale ale procedurii administrative de contencios administrativ	341
§ 18. Părțile în litigiul de contencios administrativ.....	342
§ 19. Felul acțiunilor în funcție de regimul procedurii administrative prealabile.....	343

§ 20. Tipuri de acțiuni în contencios administrativ în funcție de obiect	343
§ 21. Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului.....	343
§ 22. Actele ce trebuie atașate cererii	345
§ 23. Instanțele competente.....	345
§ 24. Competența teritorială (<i>rationae loci</i>).....	347
§ 25. Procedura în fața instanței de fond și de recurs	348
§ 26. Alte aspecte procedurale Soluțiile instanței	351
§ 27. Recursul și căile extraordinare de atac.....	353
§ 28. Executarea sentințelor pronunțate.....	355
§ 29. Controlul indirect, pe calea excepției de nelegalitate a actului	358
Exerciții practice	361

CAPITOLUL XIX

NOȚIUNILE DE PROPRIETATE, DOMENIU PUBLIC ȘI SERVICIU PUBLIC	363
I. Generalități	363
§ 1. Istoric	363
§ 2. Concepte	364
§ 3. Reglementare constituțională.....	365
II. Repere în determinarea regimului constituțional general al proprietății	366
§ 4. Prevederi constituționale exprese, implicite, corelația dintre ele.....	366
III. Regimul constituțional al proprietății publice. Relația domeniu public – proprietate publică	369
§ 5. Domenialitatea publică	369
§ 6. Reglementarea proprietății publice potrivit noului Cod civil	370
§ 7. Reglementarea proprietății publice și private a statului și a unităților administrativ-teritoriale prin Codul administrativ	372
IV. Definiția și trăsăturile domeniului public	379
§ 8. Definiția și trăsăturile domeniului public.....	379
Exerciții practice	381

CAPITOLUL XX

MODALITĂȚI DE EXERCITARE A DREPTULUI DE PROPRIETATE PUBLICĂ	382
I. Generalități	382
§ 1. Modalități constituționale de exercitare a dreptului de proprietate publică.....	382
II. Contractul de concesiune.....	383
II.1. Concesiunea bunurilor proprietate publică.....	383
§ 2. Regimul juridic actual.....	383
§ 3. Definiția și trăsăturile contractului de concesiune	384
§ 4. Părțile contractului de concesiune.....	384
§ 5. Procedura de concesiune.....	385
§ 6. Dispoziții privind contractul de concesiune.....	385
II. 2. Concesiunea de servicii și lucrări.....	387
§ 7. Regimul legal actual	387
§ 8. Proceduri de atribuire.....	388

§ 9. Procedura atribuirii contractului de concesiune și contestarea procedurii.....	389
§ 10. Contestăția pe cale administrativ-jurisdicțională	389
§ 11. Calea de atac împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.....	390
III. Administrarea, închirierea și darea în folosință gratuită a bunurilor domeniului public	392
§ 12. Regimul contractelor de administrare și de închiriere a bunurilor proprietate publică	392
Exerciții practice	397
 CAPITOLUL XXI	
REGIMUL JURIDIC APLICABIL DOMENIULUI PUBLIC.....	398
§ 1. Generalități.....	398
§ 2. Principii.....	398
Exerciții practice	401
 CAPITOLUL XXII	
SERVICIUL PUBLIC.....	402
§ 1. Generalități privind serviciul public	402
§ 2. Fundamente constituționale actuale privind serviciul public în România	403
§ 3. Trăsăturile și clasificarea serviciilor publice.....	403
§ 4. Serviciul public potrivit Codului administrativ.....	404
§ 5. Clasificarea serviciilor publice.....	404
Exerciții practice	406
 CAPITOLUL XXIII	
RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-DISCIPLINARĂ.....	407
§ 1. Fundamentarea noțiunilor	407
§ 2. Subiectul activ și subiectul pasiv al faptei și respectiv, al răspunderii	408
§ 3. Definiții. Forme de răspundere specifice dreptului administrativ	409
§ 4. Principiile răspunderii administrative	409
§ 5. Răspunderea administrativ-disciplinară	410
§ 6. Fundamente constituționale și legale actuale privind răspunderea administrativ-disciplinară.....	410
§ 7. Definiția abaterii disciplinare. Subiecte	410
§ 8. Sancțiunile administrativ-disciplinare.....	411
Exerciții practice	413
 CAPITOLUL XXIV	
RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-CONTRAVENȚIONALĂ	414
I. Bazele constituționale ale răspunderii administrativ-contravenționale	414
§ 1. Temeiuri constituționale	414
§ 2. Origini și evoluție.....	414
II. Elementele constitutive ale contravenției.....	415
§ 3. Obiectul, latura obiectivă, subiectul și latura subiectivă.....	415

III. Definiția și trăsăturile contravenției	416
IV. Cauzele care înlătură răspunderea contravențională	418
§ 4. Prescripția	420
V. Sancțiunile contravenționale	421
§ 5. Concept. Categori	421
§ 6. Avertismentul	422
§ 7. Amenda contravențională	422
§ 8. Obligarea la prestarea unei activități în folosul comunității	423
§ 9. Sancțiunile contravenționale complementare	424
VI. Procedura contravențională consacrată de Ordonanța de Guvern nr. 2/2001	425
§ 10. Norme procedurale aplicabile	425
§ 11. Fazele procedurii contravenționale potrivit O.G. nr. 2/2001	425
Exerciții practice	435

CAPITOLUL XXV

RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-PATRIMONIALĂ	437
§ 1. Fundamente constituționale și legale	437
§ 2. Tipuri de acțiuni în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale pentru prejudicii produse prin acte administrative tipice sau asimilate	438
§ 3. Categori de acte care pot fundamenta o acțiune pentru antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale pentru acte administrative tipice sau asimilate	438
§ 4. Autoritățile publice competente să soluționeze acțiunea privind răspunderea administrativ-patrimonială	439
§ 5. Natura prejudiciului	439
§ 6. Forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale	440
§ 7. Răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare	440
§ 8. Răspunderea patrimonială a autorităților administrației publice pentru limitele serviciului public	441
§ 9. Răspunderea solidară a autorităților publice și a funcționarilor pentru prejudicii produse prin acte administrative, tipice sau asimilate	441
§ 10. Alte forme de răspundere administrativ-patrimonială prevăzute de Codul administrativ	443
Exerciții practice	444

CAPITOLUL XXVI

PERSONALUL DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ. FUNCȚIONARI PUBLICI ȘI CONTRACTUALII	446
§ 1. Generalități	446
§ 2. Controverse doctrinare privind statutul juridic al funcționarilor publici	455
§ 3. Fundamente constituționale ale conceptelor de funcție publică și funcționari publici	457
§ 4. Definiția funcției publice și a funcționarului public	457
§ 5. Clasificarea funcționarilor publici	460
§ 6. Regimul juridic al actului de numire într-o funcție publică	463

§ 7. Drepturile și îndatoririle funcționarilor publici.....	464
§ 8. Îndatoririle funcționarilor publici.....	472
§ 9. Recrutarea funcționarilor publici	480
§ 10. Evaluarea funcționarilor publici.....	481
§ 11. Răspunderea funcționarilor publici	482
§ 12. Acordurile colective	488
§ 13. Corpul de rezervă al funcționarilor publici	489
§ 14. Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu al funcționarului public	489
§ 15. Personalul contractual din sectorul bugetar	500
Exerciții practice	505
BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ	507

CAPITOLUL I

**DREPTUL ADMINISTRATIV –
RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC**

I. Noțiuni generale privind dreptul administrativ și administrația publică

§ 1. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public

1. „O analiză a dreptului administrativ pornește, de regulă, de la calificarea acestuia ca fiind o ramură a Dreptului public”¹.

Iar originea dreptului este „tot atât de veche ca omul și grupările de oameni”². Structurarea lui în cele două mari ramuri ale dreptului³, cel privat și cel public, s-a realizat în antichitate și este magistral exprimată de Ulpian „*Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum est quod ad singulorum utilitatem pertinent*”, ceea ce înseamnă de fapt că „**Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat – la interesele fiecăruia**”. La baza acestei distincții stă astfel **interesul ocrotit prin norma de drept**. Atunci când acest interes e relativ la viața statului, a cetății, suntem în sfera dreptului public. Când norma de drept e privitoare la individ, ne aflăm în domeniul dreptului privat. Spre deosebire de dreptul privat, obiectul de reglementare al dreptului public îl constituie autoritățile administrației publice, personalul acestora, relația dintre stat și cetățean, inclusiv relația dintre stat sau unitățile administrativ-teritoriale, ca proprietare de bunuri, și persoanele fizice sau juridice⁴. De aici, particularitatea dreptului public de a se constitui sub influența unor factori extra-legali, care țin de tradiția istorică, de sistemul politic și de ideologiile specifice. Care se manifestă însă într-un cadru constituțional determinat.

Acest specific este explicat prin faptul că „dreptul public este cel care conține totalitatea principiilor și regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre stat și individ, precum și în raporturile dintre state, iar dreptul privat conține totalitatea principiilor și regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre indivizi, indiferent dacă aceștia sunt din același stat sau din state diferite”⁵.

Precizăm că „*delimitarea disciplinelor juridice care aparțin uneia dintre cele două ramuri este și rămâne una care generează dezbateri, păreri pro și contra, elemente comune,*

¹ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, *Partea introductivă. Administrația publică*, Ed. C.H. Beck, București, 2024, p. 3.

² I. Alexandru, *De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ local*, Ed. Academiei Române, București, 2017, p. 80.

³ Cea mai simplă formulare a esenței dreptului a fost dată de Christian Thomasius, autor din secolul al VIII-lea, „*Quod tibi non vis fieri, elteri ne faceris*”, respectiv „*nu face altuia ceea ce nu vrei să ți se facă ție*”.

⁴ I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 11.

⁵ Ș. Deaconu, *Drept constituțional*, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 4.

dar și diferențieri între autori”¹. Ne referim la disputele care există între autorii de drept public și cei de drept privat cu privire la apartenența unor instituții la una dintre cele două ramuri de drept. Intră în această categorie instituții precum contractul administrativ, proprietatea publică, domeniul public sau funcționarul public. Se încearcă o „privatizare forțată a dreptului administrativ”, prin „decuparea din obiectul său de reglementare a unor instituții tradiționale și transferul lor în dreptul privat”², realitate împotriva căreia ne-am îngăduit să luăm atitudine, în articolul precitat.

2. Dreptul administrativ a apărut, după cum se exprimă regretatul profesor Emil Molcuț³, înaintea altor ramuri ale dreptului privat. Căci de la începuturi, omul s-a preocupat de modul în care își organizează comunitatea, cum se apără împotriva dușmanilor, acestea fiind dimensiuni ale activității administrative. Autorităților de natură administrativă care s-au cristalizat de-a lungul timpului, pe teritoriul țării noastre, li s-a aplicat un anumit gen de norme juridice, iar acestea nu au aparținut numai dreptului public, așa cum subliniază și prof. univ. Antonie Iorgovan⁴, referindu-se la perioada Evului Mediu, unde regăsim „reglementări specifice dreptului feudal românesc (dreptul țării, pravilele și dreptul domnesc), care conțineau, în egală măsură, norme de drept public și de drept privat”. Constatăm că istoria se repetă, în prezent resimțindu-se o interferență a normelor aparținând celor două ramuri în reglementarea administrației, de unde și disputele pe care le-am menționat anterior. Iar delimitarea dintre ele nu se mai pune atât de categoric ca în perioada interbelică, spre exemplu. Însă o asemenea corelare nu trebuie să ducă la ideea că dreptul privat ar avea un rol covârșitor, atotcuprinzător, iar alte ramuri de drept se zbat să supraviețuiască. Așa cum o societate sau comunitate nu poate să se nască, fără reguli care țin de dreptul public, ea nu poate subzista fără astfel de reguli.

Despre un drept administrativ, în sens modern, putem vorbi abia odată cu Regulamentele Organice, care constituie, alături de dreptul francez, principala sursă a dreptului administrativ român⁵. În alte opinii, ar fi vorba de secolul XIX⁶, Regulamentele organice reprezentând primele Constituții românești.

Într-o lucrare de referință,⁷ se afirmă că „ajuns la vârsta de 200-230 de ani, dreptul administrativ modern este, prin comparație cu dreptul civil, una din ramurile tinere ale oricărui sistem național de drept, dispus să-i recunoască existența și individualitatea. El a fost marcat, încă din epoca nașterii sale, de o inimaginabilă versatilitate, ce s-a manifestat pe cel

¹ V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forțată* în RDP nr. 4/2017, p. 15.

² V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forțată*, art. cit., pp. 15-20.

³ E. Molcuț, D. Oancea, *Drept privat roman*, Casa de Editură și Presă „Șansa” S.R.L., București, 1995, pp. 7-8.

⁴ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 177.

⁵ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., București, 1929, vol. I, pp. 15-20.

⁶ C. G. Dissescu, *Curs de drept public român*, 1890, pp. 267-268.

⁷ Lucrarea fost distinsă cu un premiu al Revistei de Drept Public. În cadrul ediției a V-a a Conferinței de drept administrativ și administrație publică, desfășurată la Facultatea de Drept a Universității București la data de 3 iulie 2024, a avut loc și prima ediție a Premiilor Revistei de Drept Public. Autorul Cristian Clipa a primit Premiul „Emil Molcuț” pentru cea mai bună carte din domeniul dreptului public, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ*, ed. a II-a consolidată, Ed. Hamangiu, București, 2024.

puțin două planuri¹”. Primul dintre acestea este cel al *sistematizării sale*, iar cel de-al doilea este cel al „*identificării unor fundamente ideologice, prin raportare la care el poate pretinde individualitate în relația cu celelalte ramuri de drept/discipline juridice*”²”.

§ 2. Obiectul și definiția dreptului administrativ

3. Potrivit doctrinei franceze „*administrația și dreptul administrativ nu pot, nici din punct de vedere pedagogic, nici din punct de vedere teoretic, să fie definite de o manieră autonomă*”³. De aceea, conținutul și sfera administrației publice se află într-o dependență categorică de cele care privesc obiectul dreptului administrativ⁴.

În literatura juridică postbelică s-au conturat trei mari curente:

A) Cel care promovează teza „**unicității**” sau a **concordanței**, potrivit căreia administrației publice îi este aplicabilă o singură ramură de drept, dreptul administrativ, promovată de Școala de la București.

B) Cel de-al doilea curent a îmbrățișat concepția conform căreia administrației publice îi sunt aplicabile norme ale dreptului administrativ, alături de norme aparținând altor ramuri ale dreptului public sau privat, care pot avea aceeași importanță sau, după caz, una mai redusă, fiind „conduse” de normele dreptului administrativ. În mod logic, *atâta vreme cât prin administrația publică înțelegem, în final, o activitate în regim de putere publică, nu este de conceput ca normele dreptului public care conturează acest regim să nu dea „impulsuri” pentru conținutul și sfera rezervată reglementării normelor de drept privat, garantând, totodată, executarea actelor de drept privat*⁵.

C) Reținem și teza a treia, a subsidiarității⁶, potrivit căreia *dreptul administrativ se aplică nu numai administrației publice, ci și activităților de natură administrativă realizate de alte organe de stat*⁷. Este vorba despre **teza neconcordanței**, în care regăsim, pe lângă administrația propriu-zisă și **administrația – mijloc de realizare a competenței** evocată de Școala de la Cluj în bine-cunoscuta dispută cu Școala de la București⁸.

Raportându-ne la actualul sistem constituțional și legal, rezultă concluzia că teza unicității nu mai poate fi susținută în ziua de azi⁹. **Au aplicabilitate celelalte două teze**, în sensul, pe de o parte, administrației publice i se aplică norme de drept administrativ, în principal, dar și norme aparținând altor ramuri de drept, pe de o parte, iar pe de alta, art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție au impus teza subsidiarității. Ele fac referire la **acte administrative ale autorităților publice**, rezultând că **un act administrativ poate proveni de la orice autoritate publică, nu doar de la cele din sfera executivului**. De aici concluzia că **activitatea de natură administrativă se regăsește la nivelul oricărei autorități publice**. Pentru a realiza misiunea care le revine, toate celelalte autorități publice

¹ C. Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ, vol. II, tomul 2, Specificitățile*, ed. a II-a, consolidată, Ed. Hamangiu, București, 2024, p. 73.

² *Ibidem*.

³ G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1980, p. 55.

⁴ A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 114.

⁵ A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 115.

⁶ D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, 2024, p. 28.

⁷ I. Santai, *Drept administrativ și știință administrativă*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1998, p. 8.

⁸ Pentru dezvoltări, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, pp. 5-54.

⁹ D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, 2024, p. 28.

(Parlamentul, instanțele judecătorești) trebuie să desfășoare și activități de natură administrativă, prin care să pregătească realizarea competenței specifice, să o exercite efectiv sau să pună în executare decizii luate în realizarea ei. Exemplu, să facă achiziții de bunuri și servicii sau să recruteze personal care are statut de funcționari publici.

Atunci când relațiile sociale sunt reglementate de normele dreptului administrativ împreună cu alte ramuri ale dreptului privat, **dreptul administrativ are rol de factor structurant**¹, iar „normele de drept privat se află într-un raport de subsecvență față de normele dreptului administrativ”².

4. Definiția dreptului administrativ

Doctrina este bogată în definirea dreptului administrativ, regăsind atât constante, cât și diferențieri.

Potrivit unei opinii, el reprezintă *acea ramură a dreptului care cuprinde ansamblul normelor juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea și activitatea, controlul și răspunderea administrației publice, în baza și în executarea legii*³. Într-o altă opinie, după ce se atrage atenția că „dreptul administrativ nu cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează administrația publică”, se definește acesta ca reprezentând „(...) *acea ramură a dreptului care cuprinde normele juridice care reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea, activitatea, controlul și răspunderea administrației*”⁴.

Conform definiției regretatului nostru Profesor, *dreptul administrativ reprezintă ramura dreptului public care reglementează concret sau cu valoare de principiu relațiile sociale din sfera administrației publice, precum și pe cele de natură conflictuală dintre autoritățile publice sau structuri private, investite cu autoritate publică, pe de o parte, și cei vătămăți în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorități, pe de altă parte*⁵.

5. În opinia noastră, **dreptul administrativ reprezintă ramura dreptului public care reglementează raporturile din sfera administrației publice active, raporturile acestora cu celelalte autorități publice, cu particularii, cele care privesc organizarea și funcționarea ei, precum și pe cele de natură conflictuală, dintre administrație, pe de o parte, și cei vătămăți în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte**⁶.

Din definiție rezultă următoarele trăsături:

A) dreptul administrativ este o **ramură de drept public**. Soarta dreptului administrativ este o problemă care îi preocupă nu doar pe specialiștii în dreptul public, ci și pe *privatiști*, perpetuându-se dispute cu privire la unele instituții, cum ar fi domeniul public/proprietatea publică, contractul administrativ, funcționarul public. Soluția impune să tratăm lucrurile

¹ A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 118.

² D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 36.

³ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 27; A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 3.

⁴ C.S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 35.

⁵ A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a 4-a, vol. I, p. 122.

⁶ Referirea la vătămarea, în egală măsură, a **drepturilor**, cât și a **intereselor** are în vedere art. 52 alin. (1) din Constituție și prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care fac, în egală măsură, referiri la cele două valori.

rațional și echilibrat, respectând identitatea fiecărei ramuri¹. Informatizarea, în mod cert, va produce influențe asupra lui. Deja au apărut instituții precum *actul administrativ electronic, semnătura electronică, desfășurarea on-line a ședințelor organelor colegiale*, care se vor resimți în evoluția lui, ca și a dreptului, ca teorie și practică, în general.

B) dreptul administrativ reglementează două categorii de relații sociale:

a) cele de *administrație activă*, care includ *executarea legii* și prestarea de servicii publice, în limitele legii;

b) cele de *natură conflictuală*, dintre autoritățile publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

În literatura de specialitate regăsim abordată problema *dreptului administrației și a dreptului administrativ*², deoarece administrația publică este guvernată de norme ale dreptului administrativ, dar și de norme aparținând altor ramuri ale dreptului public sau privat, iar actele administrației produc efecte asupra dreptului administrativ, dar și asupra altor ramuri ale dreptului public sau ale dreptului privat³.

Acestora se adaugă și altele care sunt semnalate în doctrină⁴, respectiv: este un drept exorbitant; este dominat de principiul legalității; normele sale au, ca regulă, caracter imperativ; normele sale au caracter mobil, față de cele ale dreptului privat. Am constatat că unul dintre principiile sale fundamentale este cel al *adaptabilității*.

§3. Locul și rolul administrației publice între puterile statului

6. Noțiunea centrală a dreptului administrativ⁵ este **administrația publică**. Tot ce se construiește în plan exegetic, toate au în centrul lor **administrația publică**. De aceea, reprezintă o prioritate să deslușim sensurile a ceea ce reprezintă administrația, unde se află ea plasată în arhitectura instituțională a unui stat, în general și în modul de existență și ordonare a celor trei puteri în stat, în particular.

7. Administrația publică are ca obiect înfăptuirea fenomenului administrativ, noțiune care în perioada postbelică, a fost identificată prin câteva trăsături: caracterul social; faptul că presupune un ansamblu de mijloace ținute către realizarea unor obiective, care sunt stabilite de o forță superioară; realizarea acoperă toate formele, până la înfăptuirea concretă a valorilor și obiectivelor⁶.

De aceea este necesar să pornim în cercetarea dreptului administrativ de la teoria separației și echilibrului puterilor din stat, pe care o așezăm la temelia organizării și funcționării statelor de drept și a democrațiilor lumii. Oamenii au o apetență deosebită pentru inovare. Noul, cu orice preț și risc, a devenit zeu, se dau la o parte lucrurile clasice, normale, tradiționale. Astfel consideră mulți specialiști învechită și ancestrala regulă a separării, colaborării și echilibrului puterilor în stat, ceea ce legitimează abuzuri. Ne

¹ V. Vedinaș, *Quo vadis dreptul administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2024, p. 258.

² I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 121.

³ De exemplu, o propunere a Guvernului privind numirea unui ambasador și decretul Președintelui de numire a acestuia este evident că produc efecte și în planul dreptului internațional public.

⁴ D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, 2024, pp. 32-33; C.-S. Săraru, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, vol. I, 2023, p. 23.

⁵ D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, *Partea introductivă. Administrația publică*, Ed. C.H. Beck, București, 2024, p. 4.

⁶ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 7.

gândim la modul în care „se amestecă” puterile azi, cum o putere se subrogă în rolul alteia, precum preluarea, de către Guvern, a funcției legislative a Parlamentului prin adoptarea de ordonanțe de urgență într-un mod discreționar.

Unul din reprezentanții de seamă ai Școlii de Drept de la Cluj considera că, în pofida faptului că „*acum sunt mai numeroase Constituțiile care nu consacără expres principiul separației puterilor în stat decât cele care îl consacără ca atare, totuși, separația puterilor este evocată și valorizată pe baza altor principii constituționale și politice, îndeosebi principiile democrației și cele ale statului de drept*”¹.

Teoria separației puterilor în stat, fundamentată de Baronul Charles Louis de Secondat, Baron de la Brede et de Montesquieu în celebra sa lucrare „*Despre spiritul legilor*” (1748)², a constituit pedestalul formării gândirii juridice moderne, alături de teoria drepturilor naturale și *teoria contractului social* a lui J.J. Rousseau, fondată pe teza că „*Din moment ce niciun om nu are autoritate naturală asupra semenului său și de vreme ce forța nu dă naștere niciunui drept, rezultă că baza oricărei autorități legitime printre oameni nu poate fi decât convenția* (subl. ns.)”³.

Germeii acestei teorii se regăsesc în antichitate, Aristotel fiind cel care, pe de o parte, recunoaște că puterea trebuie încredințată la mai mulți titulari, iar pe de altă parte, atrage atenția că, dacă se întâmplă acest lucru, ei trebuie făcuți păzitori și slujitori ai legii⁴.

Înainte de Montesquieu, „*Locke este cel care a pus pentru prima oară în mod clar problema numită astăzi a separației puterilor. Din dorința de a modera forța puterilor statului, el a încercat să dezvolte o teorie a frânelor și contraponderilor, care să nu permită transformarea bazei statului (care pentru el era contractul social) dintr-un act bazat pe manifestarea liberă și egală a voințelor într-un act ce se sprijină doar pe supunere*”⁵.

Cât privește geneza ei, „*teoria separației puterilor a fost elaborată în epoca de apogeu a absolutismului de tip feudal și a fost promovată cu scopul de a pune în lumină lipsa de suport legitim a acelei organizări statale. Ea nu viza cercetarea rădăcinilor istorice ale separației puterilor statului, ci, pur și simplu, înlăturarea regimului absolutist și instaurarea unui regim democratic, prin reforma radicală a sistemului statal de atunci*”⁶.

8. Montesquieu, a realizat nevoia de separare a celor trei puteri, pornind de la constatarea că *acela care deține puterea, are tendința naturală de a abuza de ea*. De aceea, pentru a stopa abuzul „*puterea trebuie să oprească puterea*”, adică puterile să fie încredințate unor titulari diferiți, care să se controleze și contracareze reciproc. Astfel „*Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor*”⁷, reflectat în toate constituțiile lumii, inclusiv în acte declarative de drepturi precum Declarația drepturilor adoptată de către Revoluția franceză, unde se stipula că **un**

¹ Ion Deleanu, *Separația puterilor în stat. Reglementare constituțională și jurisprudența Curții Constituționale în materie*, în RDP nr. 2/1995, p. 27.

² Ch. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964.

³ J.J. Rousseau, *Contractul social*, ed. Antet, București, 2013, p. 10, *apud* Andreea Ana-Maria Stănculescu (Alexe), *Înțelegerea conceptului de putere constituantă ca urmare a teoriei contractului social și a teoriilor privind legitimarea puterii*, în RDP nr. 1/2019, p. 27.

⁴ Aristotel, *Politica*, Ed. Paideia, București, 2001, p. 110.

⁵ D.C. Dănișor, *Originele teoriei separației puterilor. De la separația puterilor statului la separarea statului, justiției și societății civile*, în RDP nr. 4/2017, p. 24.

⁶ M. Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament și Guvernul României*, în RDP nr. 2/2016, p. 27.

⁷ I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, ed. a 3-a, București, 2022, p. 13.

stat în care drepturile omului nu sunt respectate, iar separarea puterilor nu este garantată, nu are Constituție¹.

9. Constituția României din 1991², s-a înscris în curentul constituționalist de după a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în care separația puterilor nu mai este proclamată în mod expres, ci este reglementată de o manieră implicată, prin referiri și la alte expresii cum ar fi *funcție publică, autoritate publică* etc.³. Autorul citat se raportează la mai multe legi fundamentale, precum cea din Franța⁴, care nu vorbește, în niciunul dintre cele 92 de articole, despre separația puterilor, apoi cea a Greciei⁵, a Spaniei⁶. Aceasta din urmă, deși consacră o monarhie constituțională, l-a influențat pe legiuitorul constituant român, ca și cea franceză, de altfel⁷.

Teoria separației puterilor în stat se află la baza organizării statelor democratice de astăzi⁸. Ea se regăsește în prezent și în Constituția României, în forma revizuită.

Semnalam faptul că niciodată și nicăieri puterile nu au fost complet separate, întotdeauna a existat o colaborare între ele, inerentă funcționării echilibrate dintr-un stat. Au existat și există autorități publice care, deși au aparținut unei puteri, au exercitat și atribuții specifice altei sau altor puteri. Exemplu, **șeful de stat**, care aparține puterii executive, este cel care **promulgă legile**⁹, ceea ce semnifică **investirea acestora cu formulă juridică obligatorie** pentru toți cetățenii.

În acest mod, el exercită atribuții care țin de sfera puterii legislative. Tot el acordă grațierea individuală¹⁰, atribuție care ține de puterea judecătorească și este implicat și în procesul de numire a magistraților, conform art. 125 alin. (1) din Constituția României, potrivit căruia: „*Judecătorii numiți de Președintele României sunt inamovibili, în condițiile legii*”.

Modul de exercitare a acestor atribuții diferă de la stat la stat. În România ultimilor ani s-au purtat ample dezbateri cu privire la regimul numirii șefilor unor structuri ale Ministerului Public, modul în care sunt distribuite prerogativele între șeful statului, ministrul justiției și, respectiv, Consiliul Superior al Magistraturii. Curtea Constituțională a fost chemată să se pronunțe, soluționând un conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției și Președinte. Prin Decizia nr. 358/2018¹¹ Curtea a statuat în sensul că „(...) *argumentele cuprinse în propunerea de revocare a procurorului din funcția de*

¹ Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului a fost adoptată la 26 august 1789, prin intermediul ei fiind puse, în Franța și în lume, bazele democrației moderne. Art. XVI din Declarație prevede că „*orice societate care nu asigură garanția drepturilor și nu statornicește separația puterilor este lipsită de Constituție*”. A se vedea <http://ro.wikipedia.org/>, consultată în data de 4 februarie 2015, orele 11:30.

² Constituția a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991. A fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003, și republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

³ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, ed. a 4-a, vol. I, pp. 30-31.

⁴ Constituția franceză a fost adoptată în 1958, a suferit mai multe modificări, ultima realizându-se în 2008.

⁵ Constituția Greciei a fost adoptată în 1975.

⁶ Constituția Spaniei a fost adoptată în 1978.

⁷ Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.*, vol. I, pp. 33-36.

⁸ C.-S. Săraru, *Contenciosul administrativ român*, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 8.

⁹ Potrivit art. 77 din Constituția României, Președintele este cel care promulgă legile.

¹⁰ Art. 94 lit. d) din Constituția României enumeră printre atribuțiile Președintelui, și pe aceea de a „*acorda grațierea individuală*”.

¹¹ Publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018.

conducere (...), precum și temeinicia acestora se subsumează competenței discreționare a ministrului justiției, și nu a Președintelui României (...)"¹ și a decis că „Președintele României urmează să emită decretul de revocare din funcție a procurorului-șef (...)"

Prin Decizia nr. 643 din 24 septembrie 2020², prin care se aproba un obiectiv de investiție medicală, par. 59-60 Curtea a statuat că „**Operațiunea juridică se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ și nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății. Din această perspectivă, Curtea reține că actul normativ criticat este de natură a contraveni dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ. 60. Prin urmare, competența Parlamentului de a adopta o lege cu un astfel de obiect de reglementare contravine principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție, (...)**"

10. Argumentelor deja prezentate adăugăm pe acela că există autorități publice care, prin statutul lor, nu se încadrează în niciuna dintre clasicele puteri ale statului, cum ar fi Avocatul Poporului, reglementat în Constituția României în Capitolul IV al titlului II, dat fiind faptul că el **apără drepturile și libertățile persoanelor fizice**. Achiesăm la teza conform căreia este necesară *conceperea drepturilor omului nu doar ca drepturi subiective, ci ca norme. Aceasta implică faptul că drepturile omului nu mai sunt situate în spațiul privat, ci sunt constitutive pentru spațiul public însuși, care devine un loc al drepturilor, nu al puterii*³.

În doctrină se afirmă că „în stabilirea naturii juridice a Instituției Avocatului Poporului, putem să pornim (în opinia noastră, chiar **trebuie să pornim**) de la principiul clasic al separării puterilor statului, pentru a determina apartenența instituției la una dintre aceste puteri. Astfel, Instituția Avocatului Poporului nu face parte din puterea legislativă, deși sau tocmai pentru că Avocatul Poporului este numit de Parlament. De asemenea, nu face parte nici din puterea executivă (...)", însă el „(...) realizează un control specific asupra administrației publice, constatând abuzurile acesteia. Deși Avocatul Poporului, la sesizarea cetățeanului, persoanelor fizice, poate constata unele nereguli sau chiar abuzuri ale administrației publice, dar nu judecă aceste situații, nu devine o instanță de judecată (...)"⁴. Referindu-se la statutul acestuia, se afirmă că, în calitate de „componentă a democrației constituționale, instituția Avocatului Poporului din țara noastră poate fi considerată ca nefăcând parte din niciuna dintre puterile statului reglementate în art. 1 alin. (4) din Constituția României, prin natura sa putând fi calificată ca o instituție prin care se asigură medierea și echilibrul puterilor"⁵. O altă autoritate publică similară ca statut este **Curtea**

¹ Decizia nr. 358/2018, par. 114.

² Decizia nr. 643/24 septembrie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”, publicată în M. Of. nr. 978 din 23 octombrie 2020.

³ D.C. Dănișor, *Oamenii au Dreptul – drepturile omului ca sinteză a drepturilor subiective și normelor secundare*, în RDP nr. 4/2022, p. 19.

⁴ A. Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate*, în RDP nr. 2/2015, pp. 69-70.

⁵ E. Bălan, *Ombudsmanul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României*, în RDP nr. 1/2016, p. 71.

de Conturi¹. Plasarea ei în titlul consacrat **economiei și finanțelor publice** se justifică prin aceea că, rolul său constă în a controla modul de formare, de întrebuințare și de administrare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Lor li se adaugă **Curtea Constituțională**, care „este o instituție fundamentală a statului, cu rol de garant al supremației Constituției, al statului de drept, și al **principiului separației și echilibrului puterilor** (subl. ns.)”².

Regretatul profesor Antonie Iorgovan, insista în comentarea, de către studenți, a următoarelor aspecte precum:

- a) de ce un anumit text se află plasat într-o parte a Constituției (capitol, titlu)?
- b) cu ce alte texte se coroborează?

Rezultă că **locul unde este plasat în Constituție un articol are relevanță pentru înțelegerea și interpretarea sa**, în litera și spiritul pe care legiuitorul le-au avut în vedere.

11. În concluzie, separația puterilor în stat își păstrează semnificația, însă ea trebuie adaptată noilor realități politico-instituționale.

În titlul III al Constituției regăsim autoritățile care realizează prerogativele celor trei clasice puteri sunt reglementate, după cum urmează:

– **capitolul I** privind **Parlamentul** pe care îl califică, prin art. 61 alin. (1), ca fiind *organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*. În acest capitol regăsim **prima putere în stat**, respectiv, **puterea legiuitoare**, unica, de altfel, în sistemul constituțional actual. Rolul acesta s-a alterat, din păcate, în raporturile cu Parlamentul, un procent îngrijorător – credem în jur de 90% din legile care se dezbat au ca obiect aprobarea de ordonanțe de urgență³. Constituția noastră consacră o structură bicamerală a Parlamentului, acesta fiind format din Senat și Camera Deputaților, încă de la crearea sa, din 1862, Parlamentul român a avut o structură bicamerală⁴.

În practică s-a pus frecvent problema încălcării bicameralismului în procesul de legiferare. Prin Decizia CCR nr. 51 din 18 februarie 2025⁵ s-a statuat că instanța constituțională a dezvoltat o veritabilă „doctrină” a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare, statuând, în esență, că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (...) ⁶. În continuare, a observat că „în Camera decizională

¹ Reglementată de art. 140, plasat în titlul IV consacrat economiei și finanțelor publice.

² Decizia CCR nr. 738 din 19 septembrie 2012, M. Of. nr. 690 din 8 octombrie 2012.

³ V. Vedinaș, I. L. Vedinaș, *Rolul dreptului public în exercitarea competenței Parlamentului, între negare și clamare*, în RDP, Supliment 2025, p. 25.

⁴ Cu excepția perioadei comuniste, când a existat un monocameralism, care purta denumirea de Marea Adunare Națională.

⁵ Decizia nr. 51/2025 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea O.U.G. nr. 79/2024 pentru modificarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ și a O.U.G. nr. 79/2024, publicată în M. Of. nr. 603 din 27 iunie 2025.

⁶ Sunt date următoarele exemple: Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în M. Of. nr. 336 din 30 aprilie 2008; Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în M. Of. nr. 937 din 22 noiembrie 2016, par. 31; Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în M. Of. nr. 161 din 3 martie 2017, par. 28 și 32; Decizia nr. 718 din 8 noiembrie 2017, publicată în M. Of. nr. 998 din 15 decembrie 2017, paragraful 48; Decizia nr. 76 din 30 ianuarie 2019, publicată în M. Of. nr. 217 din 20 martie 2019, par. 30 și 35; Decizia nr. 404 din 6 iunie 2019, publicată în M. Of. nr. 580 din 16 iulie 2019, par. 76 și 79; Decizia nr. 154 din 6 mai 2020, publicată în M. Of. nr. 398 din 15 mai 2020; Decizia nr. 849 din 25 noiembrie 2020, publicată în M. Of. nr. 51 din 18 ianuarie 2021, par. 28; Decizia nr. 492 din 2 noiembrie 2022, publicată în M. Of. nr. 106 din 7 februarie 2023, par. 85; Decizia nr. 334 din 9 iulie 2024, publicată în M. Of. nr. 808 din 14 august 2024, par. 31.

au fost aduse modificări și completări actului normativ, astfel încât, sub aspectul formei, legea adoptată este structurată într-un articol unic care cuprinde 3 puncte, însă cu o alcătuire substanțial diferită de cea adoptată de Camera de reflecție (...)”. A mai constatat că „legea supusă controlului de constituționalitate, în redactarea pe care a adoptat-o Camera Deputaților, reglementează domenii diferite față de cele vizate prin dispozițiile legale dezbătute și adoptate de Senat și relevă o viziune legislativă esențial diferită, inclusiv prin raportare la scopul inițial al actului normativ”. În aceste condiții, a declarat neconstituțională legea de adoptare.

Modificarea structurii bicamerale a făcut obiectul unui referendum, organizat la data de 22 noiembrie 2009, alături de întrebarea relativă la reducerea numărului de parlamentari la 300, însă ea nu s-a materializat, niciodată, deși rezultatele referendumului au susținut-o¹. Statutul parlamentarilor este reglementat prin Legea nr. 96/2006, cu modificările și completările ulterioare, republicată², în temeiul art. V din Legea nr. 357/2015³. Parlamentarii se aleg prin scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale. Prin Legea nr. 288/2015⁴ a fost introdus sistemul votului prin corespondență;

– **capitolul II** este consacrat **Președintelui**, care este șeful statului, România fiind declarată prin art. 1 alin. (2) ca fiind **republică**;

– **capitolul III** reglementează **Guvernul**, care exercită un **dublu rol**, acela de a **asigura realizarea politicii interne și externe a țării (rolul politic)** și de a **exercita conducerea generală a administrației publice (rol administrativ)**. Ambele roluri se realizează în baza programului de guvernare, care a fost acceptat de Parlament;

– **capitolul IV** reglementează **raporturile Parlamentului cu Guvernul**, în el regăsindu-se modalitățile prin care se concretizează colaborarea dintre organul legiuitor, pe de o parte și unul dintre șefii executivului, pe de altă parte. Aici regăsim reglementări referitoare la *controlul Parlamentului asupra Guvernului, moțiunea de cenzură, angajarea răspunderii Guvernului sau delegarea legislativă*⁵;

– **capitolul V** este consacrat **administrației publice** și în el regăsim reglementate atât **administrația centrală de specialitate**, cât și **administrația publică locală**. Observăm că în capitolele II-V, regăsim **cea de-a doua putere în stat**, respectiv **puterea executivă**;

– **capitolul VI** al titlului III reglementează „*autoritatea judecătorească*” și vizează **cea de-a treia putere a statului**, care este **puterea judecătorească**.

12. Actuala lege fundamentală a României, încă de la adoptarea ei și în prezent, a concentrat într-un titlu, respectiv titlul III, autoritățile publice prin care se concretizează principiul ancestral al separării puterilor în stat. Curtea Constituțională a semnalat acest lucru anterior revizuirii din 2003, în jurisprudența sa constantă, și a statuat că, „*deși Constituția nu consacră în niciun text al său, expressis verbis, principiul separației, acest*

¹ V. Vedinaș, G. Condurache, *L'autonomie financière du Parlement roumain*, în RDP nr. 1/2019, pp. 42-43.

² Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

³ Publicată în M. Of. nr. 975 din 29 decembrie 2015.

⁴ Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208 /2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

⁵ Și în Constituția Franței regăsim un titlu special, respectiv titlul V, a cărui titlatură este „*despre raporturile dintre Parlament și Guvern*”.

principiu rezultă din modul în care Legea fundamentală reglementează autoritățile publice și competențele ce revin acestora¹. Față de forma inițială, urmare a revizuirii, Constituția a fost completată cu un nou alineat la art. (1), actualul alin. (4), prin care se consacră „*principiul separației și echilibrului puterilor în stat*”². „*Motivul inserării acestui alineat a fost, în principal, acela de a contribui la o mai bună delimitare a raporturilor dintre puteri, prezentând avantajul pe care întotdeauna o normă expresă îl prezintă față de aceea rezultată din interpretare, anume certitudinea, în mod strict, previzibilitatea, în mod indubitabil*”³.

După cum se exprimă doctrina, **în prezent, miza nu mai este separația, cât echilibrul puterilor**⁴.

Am putut costata, inclusiv prin prisma calității de membru al Parlamentului, că echilibrul între puteri se fragilizează. Că Guvernul devine omnipotent, iar Parlamentului îi slăbesc puterile. „*Este normal ca Guvernul și Parlamentul să colaboreze (...). Dar loialitatea constituțională nu înseamnă obediență. Ea implică respectarea atribuțiilor fiecărei puteri (...)*”⁵.

Separarea, dar și echilibrul puterilor au devenit *coordonate politice fundamentale pentru întreaga activitate a statului*, pe care practica jurisdicțională a Curții Constituționale le-a completat cu *principiul colaborării loiale*, care are „*un rol definitoriu în implementarea Constituției*”⁶. Cât privește *echilibrul puterilor*, un rol important pentru realizarea lui are Curtea Constituțională, care, prin cele două pârgii, controlul de constituționalitate și soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională, reglează divergențele care privesc frontierele dintre autoritățile publice și asigură autonomia lor funcțională⁷. Pe lângă garantarea democrației și respectul principiului separației și echilibrului puterilor în stat, prin *justiția constituțională* pe care aceasta o înfăptuiește are loc și *garantarea drepturilor și libertăților cetățenești, având în vedere că în unele state (de exemplu Spania, Germania sau Ungaria), pot fi verificate din punct de vedere al constituționalității și unele hotărâri judecătorești*⁸.

¹ Decizia CCR nr. 27/1993, publicată în M. Of. nr. 163 din 15 iulie 1993; Decizia CCR nr. 9/1994, publicată în M. Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1994; Decizia CCR nr. 209/1999, publicată în M. Of. nr. 76 din 21 februarie 2000.

² Art. 1 alin. (4) din Constituție are următorul conținut: „*Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale*”.

³ M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, pp. 2-3.

⁴ C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 22 și nota de subsol 49.

⁵ C. Gilia, *A devenit Parlamentul un „accesoriu” al Guvernului? Loialitate sau „subordonare” între puterile statului?*, în RDP nr. 3/2025, p. 62.

⁶ I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României...*, op. cit., ed. a 3-a, pp. 13-17. A se vedea Decizia CCR nr. 611/2017, publicată în M. Of. nr. 877 din 7 noiembrie 2017.

⁷ I. Muraru, M. Constantinescu, *Rolul Curților Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat*, în Dreptul nr. 9/1996, p. 5.

⁸ Ș. Deaconu, *Accesul curților de arbitraj la justiția constituțională*, în T. Briciu, M. Nicolae, P. Pop (editori) *In memoriam Viorel Mihail Ciobanu. Dreptul procesual și dreptul substanțial la începutul mileniului al III-lea*, Ed. Universul Juridic, București, 2023, p. 492.