

Cuprins

Considerații generale.....	5
Capitolul I. Instituțiile fundamentale ale dreptului administrativ.....	7
1. Dreptul administrativ ca ramură a dreptului public. Definiția dreptului administrativ	7
2. Raporturile dreptului administrativ cu alte ramuri de drept.....	7
3. Izvoarele dreptului administrativ	15
4. Norma de drept administrativ	25
5. Normele de drept aplicabile sistemului organelor administrației publice.....	28
6. Principiile fundamentale ale administrației publice.....	28
7. Raportul de drept administrativ.....	31
8. Subiectele aferente sferei de raporturi din dreptul administrativ	40
9. Competența – condiție juridică indispensabilă pentru nașterea raporturilor de drept administrativ	44
Capitolul II. Noțiuni generale despre administrația publică.....	47
1. Noțiunea de administrație publică.....	47
2. Sensurile și formele noțiunii de administrație publică.....	47
3. Obiectul administrației publice	50
4. Noțiunea și categoriile de sarcini ale administrației publice.....	52
5. Mijloacele administrației publice. Capacitatea administrativă	53
6. Decizia administrativă și procesul decizional în administrație	53
Capitolul III. Serviciul public.....	55
1. Noțiunea și reglementarea constituțională a serviciilor publice.....	55
2. Trăsăturile serviciului public	58
3. Clasificarea serviciilor publice.....	58
4. Principiile fundamentale ale serviciului public.....	60
5. Gestiunea serviciilor publice.....	62
6. Înființarea și desființarea serviciilor publice.....	63
Capitolul IV. Sistemul autorităților și instituțiilor (al organelor) administrației publice. Autoritățile administrației publice centrale (de stat).....	65
1. Definiția și criteriile de organizare a sistemului	65
2. Președintele României (și Administrația Prezidențială)	66
3. Guvernul	75
4. Ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate.....	79
Capitolul V. Prefectul, instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate.....	84
1. Considerații. Atribuțiile Prefectului	84
2. Atribuțiile Prefectului	85
3. Raporturile Prefectului cu alte autorități și instituții publice	87

4. Structurile funcționale care funcționează pe lângă prefect	88
5. Actele și răspunderea prefectului	89
6. Serviciile publice deconcentrate	90
Capitolul VI. Administrația publică locală (autonomă).....	91
1. Considerații	91
2. Principiile administrației publice locale.....	91
3. Principiile procesului de descentralizare.....	91
4. Regimul general al autonomiei locale.....	93
5. Unitățile administrativ-teritoriale.....	95
6. Tipuri de autorități ale administrației publice locale.....	96
7. Consiliile locale. Instituțiile publice de interes local	97
8. Primarul și viceprimarul.....	100
9. Consiliul județean. Instituțiile publice de interes județean. Președintele consiliului județean	107
10. Tipurile de acte administrative emise de autoritățile administrației publice locale	111
11. Secretarul general al județului, localității sau sectorului municipiului București	112
12. Administratorul public	114
Capitolul VII. Dreptul domenal. Domeniul public al statului și unităților administrativ-teritoriale. Domeniul privat al statului și unităților administrativ-teritoriale.....	115
1. Domeniul public al statului și unităților administrativ-teritoriale. Reguli specifice privind proprietatea publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.....	115
2. Domeniul privat al statului și unităților administrativ-teritoriale. Regimul juridic. Exercițarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.....	122
Capitolul VIII. Funcția publică și funcționarii publici (dreptul funcției publice)	126
1. Noțiunea de funcție publică și reglementarea statutului funcționarilor publici	126
2. Trăsăturile funcției publice	128
3. Clasificarea funcțiilor publice și a funcționarilor publici.....	130
4. Principiile aplicabile funcției publice. Principiile generale ale funcției publice	133
5. Principiile legale ale concursului desfășurat în vederea ocupării funcțiilor publice.....	142
6. Principiile generale ale conduitei funcționarilor publici	143
7. Funcționarii publici	144
8. Statutul funcționarului public și statutele speciale ale funcționarilor publici	146
9. Exercițarea de facto a funcției publice. Funcționarii de drept și funcționarii de fapt	148
10. Condițiile generale de acces în funcțiile publice.....	149
11. Incompatibilitățile funcției publice	155
12. Cauzele de conflict de interese pentru funcționarii publici și demnitari.....	156

13. Raportul de serviciu al funcționarului public.....	157
14. Categoriile speciale de funcționari publici.....	163
15. Personalul contractual din autoritățile, instituțiile și serviciile publice	165
Capitolul IX. Actele administrative unilaterale de autoritate	168
1. Definiții ale actului administrativ	168
2. Trăsăturile caracteristice ale actelor administrative.....	169
3. Actul administrativ și celelalte acte juridice	181
4. Clasificarea actelor administrative.....	181
5. Legalitatea actelor administrative	184
6. Forma și procedura de elaborare a actelor administrative.....	186
7. Formele procedurale anterioare	189
8. Formele procedurale concomitente emiterii actelor administrative.....	190
9. Formele procedurale ulterioare emiterii sau adoptării actelor administrative.....	191
10. Publicarea și comunicarea actelor administrative	191
11. Oportunitatea actelor administrative.....	192
12. Executarea silită a actelor administrative.....	194
13. Încetarea efectelor actelor administrative. Cauze de încetare a efectelor	194
Capitolul X. Operațiunile administrative.....	204
Capitolul XI. Contractele administrative. Teoria contractelor administrative.	
Contractele mixte și de drept privat încheiate de autoritățile administrației	
publice.....	205
1. Noțiunea contractelor administrative	205
2. Clasificarea contractelor administrative.....	206
3. Privire istorică. Sfera contractelor administrative în dreptul românesc după	
1989, conform doctrinei și actelor normative speciale	207
4. Trăsăturile specifice ale contractelor administrative.....	209
5. Contractele administrative în dreptul francez	216
6. Contractele administrative în dreptul român interbelic.....	217
7. Reglementări ale Uniunii Europene în materia contractelor administrative	221
8. Reglementarea contractelor administrative în prezent.....	223
9. Contractele mixte	242
10. Contractele de drept privat.....	250
Capitolul XII. Controlul activității organelor administrației publice	253
1. Considerații	253
2. Elementele controlului	253
3. Formele controlului activității organelor administrației publice.....	254
Capitolul XIII. Răspunderea administrativă.....	260
1. Răspunderea juridică a administrației publice	260
2. Răspunderea administrativă	260
3. Răspunderea administrativ-disciplinară	261
4. Răspunderea administrativ-patrimonială	262

5. Răspunderea contravențională și contravențiile	263
6. Principalele domenii contravenționale	277

Capitolul XIV. Contenciosul administrativ (Dreptul contenciosului

administrativ).....	279
1. Aspecte introductive și istorice privind instituția contenciosului administrativ	279
2. Condițiile acțiunii în contencios administrativ.....	282
3. Termenul de introducere a acțiunii	311
4. Judecarea cererilor	311
5. Căile de atac în materia contenciosului administrativ din România	311
6. Contenciosul administrativ special	312

CAPITOLUL I

Instituțiile fundamentale ale dreptului administrativ

1. Dreptul administrativ ca ramură a dreptului public. Definiția dreptului administrativ

Dreptul administrativ constituie acea ramură a sistemului de drept care cuprinde normele juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea și activitatea administrației publice.

Aceste norme juridice se regăsesc în Constituție, legi organice, legi ordinare, acte administrative normative (hotărâri ale Guvernului, ordonanțe, ordine și instrucțiuni emise de ministrii; hotărâri ale consiliilor locale și județene).

Normele de drept administrativ nu trebuie confundate cu actele administrative, pe de o parte, iar pe de altă parte, actele administrative, normative sau individuale pot să reglementeze și raporturi sociale specifice dreptului civil, dreptului muncii, financiar, comercial.

Ca ramură a științei juridice, dreptul administrativ cercetează normele de drept care se referă la organizarea sistemului administrației publice, modalitățile practice de exercitare a competenței cu care au fost investite organele administrației publice, organizarea serviciilor publice, drepturile administrației asupra bunurilor domeniale, inclusiv controlul jurisdicțional al legalității actelor administrative exercitat de instanțele judecătorești.

Spre deosebire de dreptul administrativ, știința dreptului administrativ include, cum s-a arătat, în obiectul de studiu și alte elemente decât normele juridice relative la administrația publică, precum și aspecte referitoare la evoluția istorică a instituțiilor administrative și de drept comparat.

2. Raporturile dreptului administrativ cu alte ramuri de drept

Raporturile dreptului administrativ cu principalele ramuri de drept. *Dreptul civil.* Dreptul administrativ cu dreptul civil interacționează prin aplicarea Codului civil ca drept comun, pentru a completa dispozițiile din legislația administrativă (de exemplu, în conformitate cu prevederile Codului administrativ), evident atâta timp cât normele private nu sunt incompatibile cu raporturile de putere. În timp ce dreptul administrativ reglementează în principal relațiile de subordonare (stat prin autoritate a administrației publice-persoană fizică sau juridică ce are o poziție inferioară juridică), în dreptul civil guvernează egalitatea părților [spre deosebire de dreptul civil, care reglementează raporturi juridice bazate pe egalitatea părților, dreptul administrativ se ocupă cu raporturi de putere].

Elemente de drept civil (cum ar fi teoria contractelor civile, răspunderea contractuală) pot influența interpretarea contractelor încheiate de autorități publice, [cu respectarea interesului public], ca, de exemplu, contractele administrative, mixte și cele de drept privat.

Dreptul penal. Dreptul administrativ și cel penal sunt ambele ramuri ale dreptului public, ce asigură ordinea și legalitatea, interconectându-se prin sancționarea încălcărilor regulilor stabilite de către stat. Legătura principală constă în faptul că tragerea la răspundere penală

este adesea condiționată de sancționarea prealabilă a contravențiilor administrative, ambele utilizând mecanisme imperative pentru a pedepsi faptele ilicite.

Dreptul administrativ (prin așa-zisul cod contravențional instituit prin O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor) sancționează fapte mai puțin grave, cu un pericol social mai redus, în timp ce dreptul penal intervine pentru fapte cu grad mai ridicat de pericol social. Ambele ramuri conțin reguli procedurale obligatorii, aplicabile atunci când apar conflicte sau nereguli în raporturile dintre stat și cetățeni.

Contravențiile administrative repetate sau grave pot constitui baza pentru declanșarea răspunderii penale, conform noilor tendințe de reglementare din dreptul public. Astfel, deși sunt distincte prin scop și severitate, ambele ramuri funcționează împreună pentru a proteja interesele statului și ale cetățenilor. Împreună, normele care reglementează răspunderea penală [regăsite în Codul penal și în legile penale speciale], și răspunderea administrativă [regăsite în Codul administrativ, în O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor și în nenumărate legi administrative ori de altă natură, care însă instituie sancțiuni contravenționale], guvernează răspunderea apărută în raport cu statul prin apariția unor raporturi juridice de conflict datorate neconformării persoanelor fizice și juridice la conduita prescrisă în norma de drept.

Dreptului administrativ cu dreptul procesual civil. Dreptul administrativ și dreptul procesual civil sunt corelate prin aplicarea subsidiară a normelor procedurale civile (regăsite în Codul de procedură civilă) în litigiile administrative (de contencios administrativ reglementat prin Legea nr. 554/2004), atunci când legislația specială nu prevede altfel. Dreptul procesual civil asigură regulile de bază pentru desfășurarea procesului, inclusiv probele și căile de atac. Astfel, în procesele de contencios administrativ, Codul de procedură civilă se aplică în completare pentru situațiile nereglementate expres.

Reguli precum cele privind competența instanțelor, cererea de chemare în judecată, citarea, probele și căile de atac (apel, recurs) din procedura civilă sunt aplicate și în litigiile administrative.

Ambele vizează soluționarea conflictelor, dar dreptul administrativ vizează raporturile de conformare sau de conflict dintre autorități între ele și dintre acestea și particulari urmărind realizarea interesului public de stat sau comunitar, în timp ce dreptul procesual civil oferă cadrul procedural de rezolvare a litigiilor civile în instanță, în scopul valorificării drepturilor legitime private ale petenților.

Adesea, organele de stat [autoritățile publice] din cadrul ambelor puteri [executivă prin intermediul administrației și judecătorească] realizează activitatea de comunicare pentru persoanele prevăzute de lege prin intermediul unui serviciu public asigurat de administrație, Poșta Română.

Dreptul constituțional. Legătura dintre dreptul administrativ și dreptul constituțional este una de subordonare și complementaritate. În limbaj juridic, se spune adesea că dreptul constituțional reprezintă „trunchiul” sistemului de drept, în timp ce dreptul administrativ este una dintre ramurile principale care cresc din acesta, deoarece dreptul administrative cuprinde numeroase norme care vin să le completeze și să le dezvolte pe multe dintre cele constituționale.

Dreptul constituțional stabilește principiile fundamentale de organizare și funcționare a statului și a principalelor sale autorități, instituții și servicii publice în timp ce dreptul administrativ le pune în executare, reglementându-le cât mai detaliat și creându-le condițiile

de exercitare a competenței celor din sfera executivă și a procesului de realizare a administrației publice.

Constituția creează primordial instituțiile administrative (ca de exemplu, Președintele României, Guvernul României, Instituția Prefectului, sistemul politic și electoral, administrația central și locală, forțele armate, proprietatea publică, Serviciul de radiodifuziune și televiziune, impozitele și taxele ș.a.) și le stabilește competențele generale.

Dreptul administrativ reglementează activitatea și regimul juridic concret și detaliat, al acestor instituții și a aparatului administrativ al statului și colectivităților locale.

Toate normele din dreptul administrativ trebuie să respecte limitele impuse de Constituție chiar dacă acestea privesc instituții reglementate pe larg în norme alte altor ramuri de drept [de exemplu, dacă dreptul administrativ reglementează modul în care primim o autorizație de construcție, procedurile respective nu pot încălca dreptul la proprietate garantat de Constituție]. Există și un raport de tip principiu-normă specială, deoarece Dreptul constituțional definește rolul Președintelui, Guvernului și al administrației publice ca parte a puterii executive, iar Dreptul administrativ, de exemplu, detaliază structura instituțiilor publice, a ministerelor, a primăriilor, a prefecturilor și statutul funcționarilor publici.

Constituția garantează dreptul cetățeanului de a se adresa justiției dacă se simte vătămat de un act al unei autorități publice. Dreptul administrativ oferă mecanismul concret și detaliat prin care cetățeanul își poate realiza acest drept (o face prin Legea contenciosului administrativ).

Dreptul procesual penal. Legătura dintre dreptul administrativ și dreptul procesual penal este una de complementaritate în cadrul sistemului de drept public, ambele ramuri vizând protejarea interesului general și buna funcționare a statului.

Încălcarea normelor de procedură penală de către participanții la proces (cum ar fi martorii sau avocații) poate atrage sancțiuni de natură administrativă, precum amenzile judiciare.

Multe dintre organele care participă la activitățile conexe procedurii penale (organele de cercetare penală [Poliția Română și Poliția de Frontieră din cadrul Ministerul Afacerilor Interne], Administrația Națională a Penitenciarelor [A.N.P.], Jandarmeria Română ș.a.), funcționează și sunt organizate pe baza unor norme de drept administrativ. O infracțiune poate genera simultan un raport de conflict cu efecte în dreptul penal dar și pentru administrația publică (de exemplu, anularea unui act administrativ ilegal printr-o hotărâre a instanței penale sau aplicarea unor sancțiuni disciplinare grave funcționarilor publici care au comis o faptă penală).

De asemenea, în procesele penale se folosesc adesea procese-verbale sau rapoarte întocmite de agenții constatatori [de exemplu, unii inspectori sau personal din structuri care realizează poliția administrativă] ai autorităților administrației publice ca mijloace de probă inițiale.

Dreptul comercial. Legătura dintre dreptul administrativ și dreptul comercial este una de interdependență și control, deoarece activitatea economică privată nu se poate desfășura în afara cadrului de reglementare stabilit de stat, iar controlul respectării acestuia se realizează de către autorități ale administrației publice special abilitate prin lege sau hotărâre în baza și executarea legii.

Dreptul administrativ reglementează condițiile de permisionare legală [autorizare realizată printr-un act administrative unilateral de autoritate] a intrării pe piața comercială. Aceasta se realizează prin diverse proceduri de elaborare și emitere de acte și documente

administrative, de exemplu, autorizații și licențe, avize și acorduri obligatorii pentru comercianți. Ca regulă, fără aceste acte și documente administrative, activitățile comerciale supuse unor norme de funcționare nu pot fi exercitate legal în țara noastră.

Statul, în unitățile administrativ-teritoriale și în comunitățile locale, prin autoritățile sale din administrația publică, supraveghează respectarea normelor de concurență, protecția consumatorului și standardele de calitate. De exemplu, deciziile și procesele-verbale emise în urma controalelor realizate și prin care se stabilesc sancțiuni și măsuri de către Consiliul Concurenței și respectiv de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului [A.N.P.C.] sunt acte de autoritate de drept administrativ care influențează direct operatorii economici (sau comercianții, care își desfășoară activitatea în regim de drept comercial).

Unele raporturi dintre stat și operatorii economici iau forma contractelor administrative sau sunt supuse unui regim juridic mixt (precum concesiunile de servicii și lucrări publice, de bunuri publice, închirierea de spații de comerț publice sau achizițiile publice). Acestea îmbină clauze negociate specifice dreptului comercial cu clauze impuse prin puterea publică de către autoritate, în baza și executarea legii [clauze reglementare] specifice dreptului administrativ.

Mai trebuie menționat faptul că persoanele care desfășoară activități comerciale, pot contesta în instanță actele administrative care le afectează drepturile și interesele legitime privind activitatea [afacerea] desfășurată (de exemplu, actele prin care s-a dispus retragerea unei licențe sau o amendă contravențională) utilizând procedurile prevăzute de Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ.

Dreptul muncii. Legătura dintre dreptul administrativ și dreptul muncii este una de interferență strânsă, manifestată în special prin reglementarea muncii în sectorul public. Deși ambele ramuri guvernează prestarea unei activități umane în cadrul sistemului public, ele se disting prin natura subordonării și categoria de act, care stă la baza relației juridice.

Funcționarii publici. Această categorie se află într-un raport de serviciu, care este un raport de drept administrativ. Totuși, Codul muncii constituie dreptul comun (se aplică în completare) acolo unde Codul Administrativ nu are prevederi specifice [care l-a rândul său constituie dreptul comun pentru categoriile speciale de statute de funcții publice].

În dreptul administrativ, raportul de serviciu al funcționarului public ia naștere printr-un act administrativ de numire (emis în mod unilateral, cu elemente ale raportului stabilite exclusiv de autoritatea sau instituția publică în baza și executarea Codului administrative și a actelor administrative normative de aplicare), pe când în dreptul muncii baza este contractul individual de muncă (cu natură consensuală, elementele fiind negociate, cu unele particularități speciale, pentru diverse categorii de angajați ai statului [de exemplu, actori, medici, cadre didactice, militari, magistrați ș.a.] sau de tipuri de personal care realizează activități de interes pentru stat [ca exemplu, cadrele didactice din învățământul privat și confesional legal recunoscut, medicii din centrele medicale organizate conform legii, preoții ș.a.]).

Multe reglementări din dreptul muncii sunt adoptate la nivel național prin acte normative administrative ale administrației centrale generale sau de specialitate (hotărâri de Guvern, regulamente ale ministerelor, ordine de ministru, instrucțiuni ministeriale), demonstrând influența puterii executive în organizarea muncii, iar în plan local, acest lucru se realizează prin acte normative ale administrației locale deliberative constituite în unitățile administrativ-teritoriale pe principiul autonomiei locale (hotărâri ale consiliilor județene și locale ale orașelor, municipiilor, comunelor și sectoarelor municipiului București, dar și ale Consiliului General al Municipiului București [C.G.M.B.]).

În cadrul aceleiași autorități, instituții și servicii publice pot coexista funcționari publici (supuși regimului juridic de serviciu guvernat de dreptul administrativ preponderant prin Codul administrativ, statutele speciale de funcții [dacă sunt funcționari publici speciali, atipici]) și alte acte administrative normative de autoritate, demnitari publici ai administrației de stat sau locale (cu regim guvernat de Constituție, Codul administrativ și legile speciale specifice domeniului coordonat de aceștia) și personal contractual (supus reglementărilor din dreptul muncii, în primul rând ale Codului muncii și actelor normative aferente), ambele categorii fiind supuse unor reguli de organizare administrativă ierarhică în procesul îndeplinirii activităților de serviciu.

Conflictele în instanță privind elementele raportului de serviciu al funcționarilor publici sunt, de regulă, de competența instanțelor de contencios administrativ [sau intră în soluționarea instanțelor de dreptul muncii, în timp ce litigiile salariaților sunt considerate de lege „*conflicte de muncă*” fiind judecate de secțiile specializate de litigii de muncă.

Dreptul internațional public. Acestea au un raport de influență și integrare progresivă, depășind separarea tradițională în exercitarea suveranității de stat externă și internă, dintre ordinea juridică internă și cea externă.

Dacă Dreptului administrativ, prin actele sale normative, transpune legislația statului român prin subiecte de drept înființate, organizate și abilitate de el în exercitarea suveranității sale interne, *dreptul internațional public reprezintă un ansamblu de norme juridice, create de către state și alte subiecte de drept internațional, pe baza acordului lor de voință, în scopul reglementării raporturilor juridice dintre subiectele dreptului internațional, a căror aducere la îndeplinire este asigurată prin respectarea lor de bunăvoie, iar în caz de necesitate pe calea forței de constrângere exercitată individual sau colectiv*¹.

Dacă în esență Dreptul administrativ este [așa cum vom vedea în cuprinsul acestei lucrări] un ansamblu de reglementări instituite și materializate în mod esențial prin acte unilaterale de autoritate, obligatorii pentru subiectele de drept [chiar dacă nu și-au dat acordul față de emiterea și conținutul acestora] și nenegociate cu acestea, în cazul Dreptului internațional public principalul izvor de drept prin care i-au naștere normele de drept internațional este tratatul, care constituie o convenție între state [a căror voință juridică și negociere o exprimă]. *Principalul efect pe care îl produce un tratat internațional este crearea normelor juridice prin care se stabilesc drepturile și obligațiile părților contractante, sau ele sunt modificate sau stinse*². *Ca regulă generală, tratatele internaționale produc efecte numai față de părți și au efect reciproc*³.

Dreptul internațional public stabilește obligații între state [situație similară și în raporturile de drept europene], dar executarea acestora (în multiple domenii și aspecte precum sistemul de drept, sistemul administrației publice, mediul, sănătatea, transporturile, comerțul, funcționarii publici, contractele administrative și mixte ș.a.m.d.) revine administrației publice naționale, care folosește instrumentele dreptului constitutional în adoptare și practicile juridice ale dreptului administrativ în aplicare.

În ultimele decenii, [mai ales în context european] s-a conturat Dreptul administrativ global (G.A.L.), o sferă emergentă care aplică principii de drept administrativ (transparență,

¹ C.-F. Popescu, M.-I. Grigore-Rădulescu, *Drept internațional public, Noțiuni introductive*, ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 12.

² C.-F. Popescu, M.-I. Grigore-Rădulescu, *op. cit.*, p. 36.

³ C.-F. Popescu, M.-I. Grigore-Rădulescu, *op. cit.*, p. 36.

participare, răspundere, eficiență, predictibilitate, [întâlnite inclusiv în dreptul administrativ românesc unde se regăsesc în Principiile administrației publice și în unele dintre principiile care guvernează părțile componente ale Codului administrativ, dar și în regulile generale, din legile administrative speciale]), proceselor decizionale de la nivel internațional, dincolo de limitele statului național unde se aplică acestea.

Tratatele internaționale privind drepturile omului, impun limite și standarde obligatorii pentru modul în care autoritățile administrative interacționează cu cetățenii.

Organizațiile internaționale pot emite standarde care sunt preluate direct în procedurile administrative interne, ducând la o internaționalizare a dreptului administrativ național.

Instituții de drept administrativ, sunt implicate direct în domenii care țin de relațiile internaționale, cum ar fi extrădarea, expulzarea sau regimul străinilor.

Personalul diplomatic și consular român [ca de altfel și cel al altor state ale comunității internaționale], este reglementat printr-un statut administrativ special de funcții publice [Legea nr. 269 din 17 iunie 2003 privind Statutul Corpului diplomatic și consular al României], care se completează, cu dispozițiile Statutului funcționarilor publici cuprinse în Codul administrativ și cu Codul muncii dacă prin reglementarea de funcții derogatorie nu se prevede contrar. *Membrii Corpului diplomatic și consular sunt, de regula, diplomați de cariera și au un statut socioprofesional specific, conferit de atribuțiile și răspunderile ce le revin pentru îndeplinirea politicii externe a României¹. Pe perioada cât se afla în misiune în străinătate, membrilor Corpului diplomatic și consular li se aplică și prevederile tratatelor la care România este parte, precum și alte reguli care decurg din normele dreptului internațional².*

Funcționarii europeni. În plan european o situație deosebită o au funcționarii publici europeni care sunt profesioniști, ce lucrează pentru instituțiile, organismele și agențiile Uniunii Europene (U.E.), având rolul de a implementa politicile comunitare și de a asigura funcționarea administrativă a Uniunii. Aceștia nu reprezintă guvernele naționale, ci interesele generale ale Uniunii, fiind supuși unui statut juridic unic, independent de legislația statelor membre.

Sistemul european de funcții publice include mai multe tipuri de angajați:

– *funcționarii titulari (permanenți și de carieră), sunt persoane fizice recrutate pe durată nedeterminată prin concursuri reglementate,*

– *agenții temporari sunt angajați pe perioade determinate pentru sarcini specifice sau în cabinetele comisarilor,*

– *agenții contractuali constituie personal recrutat pentru sarcini executive sau administrative de sprijin ori pentru a compensa lipsa de personal în domenii specializate³. Aceștia trebuie să respecte principii etice stricte [similar funcționarilor publici naționali, regulile fiind transpuse și în dreptul administrativ român {intern}], precum neutralitatea politică, integritatea și obiectivitatea. De asemenea, beneficiază de un sistem propriu de asigurări sociale și pensii, reglementat prin Statutul funcționarilor Uniunii Europene⁴.*

Personalul sistemului european de funcții publice este împărțit în două categorii principale de grade profesionale:

¹ Articolul 1 din Legea nr. 269 din 17 iunie 2003 privind Statutul Corpului diplomatic și consular al României.

² Articolul 3 alin. [2] din același text de lege.

³ european-union.europa.eu.

⁴ european-union.europa.eu.

- *administratori (A.D.), care planifică politici, monitorizează legislația și desfășoară activități de analiză (necesită evident studii superioare).*
- *asistenți (A.S.T.), ce vin să ofere sprijin operațional, tehnic sau administrativ (necesită minimum studii medii sau postliceale)*¹.

Raporturile dreptului administrativ cu specialitățile conexe. *Dreptul fiscal. Organele fiscale (ANAF, direcțiile locale de taxe și impozite) sunt autorități administrative care aplică norme de drept fiscal, supunându-se principiilor generale ale dreptului administrativ. Deciziile de impunere sau procesele-verbale de control, sunt forme de acte administrative. Contestațiile împotriva acestora urmează, de regulă, procedura administrativă prealabilă, specifică contenciosului administrativ. Procedurile de inspecție fiscală sunt reglementate prin norme procedurale similare celor din dreptul administrativ, vizând stabilirea corectă a obligațiilor bugetare. Litigiile apărute între contribuabil și autoritatea fiscală sunt soluționate de instanțele de contencios administrativ și fiscal*².

*Dreptul mediului. Dreptul administrativ este mijlocul prin care statul realizează protecția mediului, acționând prin structuri specializate (de exemplu, Agenția Națională pentru Protecția Mediului, Garda de Mediu). Emiterea de către autorități a actelor de reglementare, precum acordul de mediu, avizul de mediu și autorizația de mediu, necesare pentru funcționarea activităților economice. Autoritățile administrative controlează respectarea normelor și aplică sancțiuni în cazul încălcării legislației de mediu. Normele administrative reglementează modalitățile de utilizare a resurselor naturale (apă, aer, sol, faună, floră)*³.

Dreptul silvic. Dreptul administrativ reglementează regimul juridic al bunurilor proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, inclusiv pădurile, care sunt intabulate în sistemul integrat de cadastru.

Regia Națională a Pădurilor – Romsilva funcționează ca o regie administrativă care reprezintă statul în sectorul silvic, acționând sub autoritatea unui minister de resort.

Actele normative din domeniul silviculturii (precum Codul silvic adoptat în anul 2025) impun norme tehnice și administrative care trebuie respectate în gestionarea, recoltarea și comercializarea materialului lemnos.

Încălcările normelor silvice poate atrage răspunderea contravențională aplicată de agenți constatare care sunt personal silvic, investiți cu autoritate publică administrativă.

Dreptul urbanismului și amenajării teritoriului. Acesta preia principii și instituții juridice din dreptul administrativ, cum ar fi actele administrative (certificatul de urbanism, autorizația de construire), organizarea administrativă și competențele autorităților publice. Amenajarea teritoriului și urbanismul reprezintă activități de interes general realizate de autoritățile administrației publice locale și centrale, care acționează în regim de putere publică.

Autorizarea lucrărilor de construcție se face prin autorizații de construire, care sunt acte administrative unilaterale, ce pot fi atacate în fața instanțelor de contencios administrativ. Cele două domenii conlucrează pentru a asigura o utilizare echitabilă și eficientă a teritoriului, corelând strategiile de dezvoltare cu resursele disponibile. Actele de urbanism (cum ar fi Planurile Urbanistice Generale – PUG, zonale – PUZ sau de detaliu – PUD) pot fi supuse

¹ anfp.gov.ro.

² <https://www.nicoletapopescu.ro/drept-administrativ-si-fiscal>.

³ http://file.ucdc.ro/cursuri/8_2_do2319_Dreptul_mediului_Dragan_Sorina.pdf.

controlului realizat prin instanțele de contencios administrativ atunci când încalcă normele urbanistice sau drepturile proprietarilor.

Dreptul polițienesc și ordinea publică. Activitatea de poliție, esențială pentru ordinea publică, se desfășoară în limitele stabilite de normele de drept administrativ. Poliția funcționează ca parte a administrației publice, subordonată legii, iar unele acțiunile sale (de constrângere, unele ordine) sunt acte administrative care pot fi contestate. Ambele ramuri de drept urmăresc garantarea ordinii publice, liniștii, securității și siguranței publice, protejând totodată drepturile și libertățile cetățenilor, proprietatea publică și privată. Acțiunile polițiștilor, în calitate de funcționari publici, sunt supuse controlului instanțelor de contencios administrativ, în cazul în care drepturile cetățenilor sunt încălcate prin măsuri polițienești¹.

Dreptul vamal. Ambele fac parte din sfera dreptului public, având ca scop organizarea activității statului și protejarea interesului general. Autoritățile vamale funcționează ca structuri administrative ale statului, exercitând prerogative de putere publică².

Deciziile luate de autoritățile vamale (cum ar fi stabilirea valorii în vamă sau clasificarea tarifară) sunt, prin natura lor, acte administrative. Contestațiile împotriva deciziilor vamale urmează, de regulă, procedurile specifice contenciosului administrativ, oferind particularilor posibilitatea de a anula actele considerate ilegale. Organizarea și funcționarea serviciului vamal, precum și statutul funcționarilor vamali, sunt reglementate prin norme de drept administrativ. Acestea stabilesc ierarhia, drepturile, obligațiile și răspunderea disciplinară a personalului³. Dreptul administrativ oferă cadrul general pentru răspunderea contravențională. Încălcările legislației vamale care nu constituie infracțiuni sunt sancționate ca abateri administrative (contravenții vamale), utilizând mecanismele procedurale din dreptul administrativ. Metodele de control utilizate de vamă sunt forme specifice de control administrativ exercitat de stat asupra circulației bunurilor și persoanelor peste frontieră⁴.

Dreptul [public al] transporturilor. Transportul public de persoane (local, județean, național) este organizat ca un serviciu public, supus normelor de drept administrativ (prin autorități locale/centrale), conform Legii nr. 92/2007. Autoritățile administrative pot delega gestionarea transporturilor către operatori privați sau publici prin contracte de delegare a serviciului public, o procedură clarificată de legislația administrativă, cum ar fi Legea nr. 328/2018. Activitatea de transport este strict reglementată prin acte administrative (licențe, autorizații, atestate) emise de instituții specializate (Autoritatea Rutieră Română – ARR, Autoritatea Feroviară Română – AFER etc.), care funcționează conform principiilor dreptului administrativ. Nerespectarea normelor de transport atrage sancțiuni contravenționale administrative, aplicate conform procedurilor din dreptul administrativ (cum ar fi O.U.G. nr. 27/2002 sau regulamente locale). Litigiile apărute între transportatori (operatori) și autoritățile publice (primării, ministere) în legătură cu atribuirea licențelor, tarifele sau contractele de delegare sunt soluționate de instanțele de contencios administrativ⁵.

¹ Universitatea de Studii Europene din Moldova Grigore Pârțac, *Drept polițienesc*, Curs on-line.

² www.ANACEC.md.

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ A.E. Ranta, *Suport de curs pentru licență*, Curs on-line, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, 2023.

Dreptul agrar. Dreptul administrativ și dreptul agrar sunt strâns legate prin intervenția autorităților publice (Ministerul Agriculturii, primăriei) în gestionarea, organizarea și controlul activităților agricole, funciare și a resurselor naturale. Dreptul administrativ reglementează procedurile de atribuire, autorizare și sancționare, aplicând norme imperative din dreptul agrar (ex: Legea nr. 18/1991, Legea nr. 17/2014) pentru gestionarea terenurilor. Autoritățile administrației publice (locale și centrale) sunt responsabile de punerea în posesie, reconstituirea dreptului de proprietate și administrarea terenurilor proprietate publică/privată a statului, conform Legii fondului funciar nr. 18/1991.

Registrul Agricol, un document administrativ obligatoriu întocmit de unitățile administrativ-teritoriale, stă la baza înregistrării proprietăților și a activităților agricole ale fiecărei gospodării. Instituțiile publice eliberează autorizații de funcționare, avize de mediu și gestionează acordarea subvențiilor europene și naționale în agricultură, activități ce constituie raporturi juridice administrative.

Litigiile apărute din deciziile autorităților în domeniul funciar (de exemplu, refuzul de a emite un titlu de proprietate) sunt soluționate de instanțele de contencios administrativ¹.

Dreptul medical. Legătura dintre dreptul administrativ și dreptul medical este fundamentală, deoarece dreptul administrativ reglementează organizarea și funcționarea sistemului public de sănătate, emiterea actelor administrative medicale (licențe, autorizații) și răspunderea autorităților, în timp ce dreptul medical reglementează raporturile dintre medici și pacienți, malpraxisul și dreptul la sănătate².

3. Izvoarele dreptului administrativ

Izvoarele dreptului administrativ reprezintă formele specifice de exprimare a normelor juridice care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice.

Teoria juridică clasifică aceste izvoare în două mari categorii care sunt izvoarele materiale (reale), [care sunt reprezentate de realitățile sociale, economice și politice care determină necesitatea adoptării unor norme juridice, acestea fiind „cauza” din spatele legii administrative], și izvoare formale (scrise și nescrise)³.

Cele mai importante surse, sunt izvoarele scrise, ierarhizate după forța lor juridică.

Izvoarele scrise. *Convențiile internaționale*, (tradițional izvoare scrise, specifice unor alte ramuri de drept [în primul rând dreptului internațional public, dar și altor ramuri cum sunt dreptul internațional privat, dreptul drepturilor omului sau dreptul Uniunii Europene ș.a.]), pot constitui izvoare ale dreptului administrativ în următoarele condiții:

- dacă au fost negociate de Guvern, încheiate de Președintele României și ratificate de Parlament, situație în care, potrivit legii, ele fac parte din dreptul intern;
- dacă stabilesc reguli juridice referitoare la relații sociale din sfera de reglementare a dreptului administrativ;
- convențiile încheiate cu alte state să fie de aplicare nemijlocită, directă (adică să nu necesite o lege de aplicare). Ca urmare a evoluției procesului de integrare a României în structurile europene, va trebui să se țină seama de concepția generală aplicabilă în această

¹ A.E. Ranta, *Drept administrativ*, Suport de curs pentru licență, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, 2023.

² <http://www.weisman.ro/drept-medical.html>-Alexandra Weisman, *Drept medical*.

³ [www. Instrumentul Bibliometric National](http://www.instrumentulbibliometricnational.ro).

materie în statele comunitare, ceea ce va influența desigur și problema izvoarelor internaționale, ca sursă a dreptului pozitiv intern. Așadar, și *tratatele și pactele internaționale* pot fi izvoare ale dreptului administrativ, *în special în statele care adoptă o abordare monistă a relației dintre dreptul internațional și cel intern, cum este cazul României*¹.

*Acordurile și agrementele încheiate în raporturile dintre state pot avea un conținut de drept administrativ, deși sunt formal acte de drept internațional public*².

Acestea sunt adesea denumite „*acorduri administrative*” sau „*acorduri interguvernamentale/interdepartamentale*” și reglementează *colaborarea tehnică, organizatorică sau operațională între administrațiile publice ale statelor respective*³.

Ele privesc adesea:

- schimbul de informații, bune practici sau expertiză între ministere sau agenții guvernamentale,
- recunoașterea reciprocă a documentelor (diplome, permise), proceduri de vămuire, cooperare polițienească sau sanitară,
- acorduri privind administrarea apelor transfrontaliere, a parcurilor naturale sau infrastructurii.

Spre deosebire de tratatele internaționale care necesită ratificare parlamentară, acordurile administrative sunt adesea încheiate la nivel de guvern sau minister. Ele sunt semnate de conducători sau reprezentanți ai administrației de stat (miniștri, secretari de stat, președinți de agenții).

*Aceste acorduri produc efecte directe în dreptul intern al statelor semnatare, impunând autorităților administrative obligația de a adopta norme de aplicare sau de a desfășura anumite activități materiale (de exemplu, înființarea unui punct comun de trecere a frontierei)*⁴.

Actele unor instituții ale Uniunii Europene [de exemplu, regulamentele și directivele Comisiei Europene, izvoare directe sau indirecte de drept {în funcție de modul de transpunere în legislația internă}, dacă introduc prevederi în materie administrativă]. Ultimele decenii, au conturat apariția unei variate game de acte și documente, emise de instituțiile Uniunii, cu s-au fără caracter obligatoriu, care sunt izvoare scrise sau surse de influență în reglementare instituțiilor dreptului administrativ. Izvoarele dreptului administrativ de proveniență europeană sunt clasificate în funcție de forța lor juridică, pornind de la baza instituțională a Uniunii Europene (U.E.), până la actele emise de instituțiile acesteia.

În cele ce urmează, vom enumera principalele categorii de acte și documente care servesc drept izvoare pentru dreptul administrativ românesc. Ele vor fi trecute în revistă în ordinea forței lor instituționale și nu a amplitudinii, frecvenței utilizării lor în dreptul pe care îl parcurgem în prezentul curs. Aceste documente sunt:

- legislația primară (dreptul primar reprezintă fundamentul ordinii juridice a U.E. și are forța juridică supremă), în care intră Tratatul privind Uniunea Europeană (T.U.E.) și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (T.F.U.E.), Carta drepturilor fundamentale a U.E. (care are aceeași valoare juridică ca și tratatele, consacrand drepturi administrative esențiale, [precum dreptul la o bună administrare {art. 41 din acest act european}]);

¹ A se vedea S. Neudorfer, C. Wering, https://www.mpil.de/files/pdf3/mpunyb_10_neudorfer_14.pdf.

² [www. U.S. Department of State \(.gov\)](http://www.state.gov).

³ www.mapn.ro.

⁴ www.venice.coe.int.

– legislația secundară (dreptul derivat, [adoptată de instituțiile U.E. {Parlament, Consiliu, Comisie} în exercitarea competențelor conferite prin tratate {art. 288 TFUE}]), din care fac parte regulamentul Comisiei (are aplicabilitate generală, este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în statele membre fără a fi necesară o lege de transpunere, directiva Comisiei (care este Obligatorie pentru statele membre în ceea ce privește rezultatul care trebuie obținut, lăsând autorităților naționale alegerea formei și a mijloacelor de implementare și decizia (ce este obligatorie în toate elementele sale pentru destinatarii indicați (state membre sau persoane fizice și juridice).

Acestor acte ale instituțiilor europene, se adaugă recomandările și avizele. Acestea nu au caracter obligatoriu, sunt lăsate ca implementare la latitudinea autorităților cu competență de reglementare, dar care pot influența interpretarea normelor administrative.

Alte izvoare de drept generate în exercitarea competenței conferite lor de către instituțiile U.E., relevante pentru dreptul și contenciosul administrativ pot fi de asemenea considerate: jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene [C.J.U.E.], (hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene sunt esențiale pentru definirea principiilor generale ale dreptului administrativ european [proportionalitate, securitate juridică, protecția încrederii legitime]), Principiile generale ale dreptului Uniunii Europene (care sunt reguli nescrise deduse de Curte din tradițiile juridice ale statelor membre) și Acordurile internaționale încheiate de U.E. cu state terțe (din afara U.E.) sau organizații internaționale (de exemplu, cu Mercosur-ul), care devin parte integrantă din dreptul a Uniunii Europene, unele având un impact semnificativ în dreptul administrativ românesc.

Actele normative ale Parlamentului. Constituția, adică legea fundamentală a statului, înzestrată cu cea mai mare forță juridică în ierarhia actelor normative interne și sursă directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de administrație publică, constituie un important izvor scris al dreptului administrativ. Cu titlu exemplificativ vom menționa aici, dispozițiile care reglementează atribuțiile Președintelui României, competența și structura organizatorică a Guvernului, instituția primului ministru, administrația publică centrală și evident, administrația publică locală.

Legile organice, sunt acelea care reglementează domenii rezervate prin Constituție unei atari legiferări și care au ca obiect organizarea Guvernului, a Consiliului Suprem de Apărare a Țării, statutul funcționarilor publici, contenciosul administrativ (Legea nr. 554/2004), regimul general privind autonomia locală, organizarea unor servicii publice (radio-televiziune, poliție, jandarmerie, de informații ale statului), domeniul public și privat etc.

Codul administrativ. Acest ansamblu de norme, instituit prin O.U.G. nr. 57/2019, reglementează în prezent cele mai importante instituții administrative, excluzând domeniile contravențiilor și al contenciosului administrativ, (dar și alte instituții însemnate ca de exemplu, Președintele României și Administrația Prezidențială, Poliția administrativă [inclusiv aspectele de ordine publică] ș.a.). Unele părți ale Dreptului administrativ cu un specific al obiectului și cu autonomie de reglementare au format împreună cu alte norme de drept public și de drept privat subramuri de drept fiind adesea studiate ca discipline separate (de exemplu, Dreptul urbanismului și sistematizării, Dreptul silvic¹, Dreptul contravențional [și polițienesc], Drept financiar-fiscal², Drept vamal³, Dreptul mediului ș.a.

¹ Evoluția a dreptului silvic a fost marcată de trecerea de la un sistem de stat centralizat la un regim de proprietate mixt (public și privat), proces realizat prin trei generații majore de coduri silvice și multiple legi de restituire. După 1989, legislația a fost fragmentată, axându-se pe primele măsuri de retrocedare. Legea nr.