

Capitolul I

Noțiuni fundamentale ale administrației publice

Secțiunea 1

Noțiuni introductive

În prezentul curs¹ vom opera cu noțiuni precum: drept administrativ, putere publică, serviciu public, interes public, administrație publică ori autoritate publică, funcție publică, principii de organizare și funcționare a administrației publice etc. Ca să înțelegem care este semnificația acestor noțiuni, materia de semestrul I, intitulată „Drept administrativ, Partea I”, este structurată în capitole precum: Noțiuni fundamentale ale administrației publice; Dreptul administrativ; Autorități publice centrale precum: Președintele României ori Guvernul României, precum și administrația centrală de specialitate; Administrația publică locală, precum și funcția publică. Succesiunea capitolelor nu este întâmplătoare, deoarece s-au avut în vedere definirea și aprofundarea termenilor specifici materiei dreptului administrativ, analiza dreptului administrativ sub aspectul: definiției, obiectului, trăsăturilor, normelor, izvoarelor ori raporturilor de drept administrativ. Ulterior, aceste noțiuni fiind clarificate s-a trecut la analiza autorităților publice, pe cele trei paliere ale organizării autorităților publice, respectiv: nivel central, intermediar și local, pentru ca acest curs să se încheie cu partea dedicată personalului din administrația publică, respectiv: funcția publică și funcționarii publici.

Din antichitate dreptul a fost împărțit în două ramuri: drept public și drept privat. Distincția dintre dreptul public și dreptul privat a fost exprimată de către Ulpian și a fost preluată de generații, fiind și cea mai cunoscută definiție, respectiv: „*Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat la interesele particularilor*”. În raport cu această clasificare, dreptul administrativ este plasat în sfera dreptului public. Criteriile care au prezidat inițial (în dreptul roman) la această diviziune au fost instituite de Ulpian, cel care a vorbit primul de criteriul **utilității** și **interesului**

¹ Ediția a treia a acestui curs este realizată pe baza legislației existente la data de 01.09.2016.

general (statal) în cadrul dreptului public (*ad statum rei Romane spectat*) și privat în cadrul dreptului privat (*ad singulorum utilitatem*)¹.

Așadar, la baza acestei distincții stă deci interesul ocrotit prin norma de drept². Atunci când acest interes este relativ la viața cetății, suntem în sfera dreptului public, se arată în doctrina recentă. Când norma de drept e privitoare la individ, suntem în sfera dreptului privat, se afirmă în același context³. În același sens este și opinia lui Dan Claudiu Dănișor într-un studiu recent în care afirmă: „Criteriul în mod tradițional utilizat pentru a distinge dreptul public de dreptul privat este utilizabil, în principiu și pentru a distinge spațiul public de spațiul privat, iar acest criteriu este cel al naturii interesului”⁴. Aceste criterii au fost în timp completate sau chiar abandonate în teoria juridică, mai ales în condițiile în care statul a acționat pe terenul intereselor private, instanțele judecătorești și-au extins competențele de judecată cenzurând și modificând clauze contractuale, iar sistemul prețurilor și al concurenței a fost reglementat legal⁵.

În cadrul dreptului administrativ, înțeles ca ramură a dreptului public, noțiunea de administrație publică ocupă poziția centrală⁶ și este și firesc să fie așa. Așa cum s-a arătat în doctrină, administrația este cea mai complexă activitate a statului; ea este omniprezentă în cadrul societății, a vieții oamenilor și din aceste considerente există preocuparea permanentă a factorilor politici de decizie de a face din administrația publică o forță în interesul oamenilor⁷.

Noțiunea de „administrație publică” are două sensuri: sensul funcțional material și sensul organic, urmând să le dezvoltăm în secțiunile dedicate acestui subiect. Cum, în principiu, administrația publică este strâns legată de existența unor structuri politico-teritoriale cu caracter statal, activitatea administrativă se circumscrie unui teritoriu de dimensiuni mai mari sau mai mici⁸. De aici și apariția aceluiași sistem binar de organizare a administrației publice

¹ N. Popa, „Sistemul dreptului, un concept perimat?”, Revista de Drept Public nr. 1/2015, p. 20.

² V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a IV-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 7.

³ *Idem*.

⁴ D.C. Dănișor, *Fundamentele statului și criteriile de nediscriminare (comentarii ale dispozițiilor art. 4 din Constituția României)*, Revista de drept public nr. 1/2008, p. 41.

⁵ Nicolae Popa, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁶ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 4.

⁷ I. Corbeanu, *Drept administrativ – Curs universitar*, ed. a II-a revăzută și completată, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 11.

⁸ M. Guțan, *Istoria administrației publice românești*, ed. a II-a revăzută și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. VI.

pe un anumit teritoriu: administrație publică centrală – administrație publică locală¹. Pe de altă parte, teritoriul este considerat în literatura de specialitate ca unul dintre elementele constituționale ale statului².

Noțiunea modernă de administrație publică în România este legată de transformările politice și sociale ale celor două Principate Române de la începutul secolului al XIX-lea, fiind de fapt, produsul acestora³. Acest sistem (*s.n.* al administrației publice) este format din: Președintele României, Guvernul României, ministere și celelalte organe ale administrației publice centrale de specialitate; autorități administrative centrale autonome, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, din unitățile administrativ-teritoriale; prefectul; autorități autonome ale administrației publice locale (consiliile locale, primarul, consiliile județene); instituții publice subordonate ministerelor, altor organe centrale ale administrației publice sau autorităților autonome ale administrației publice locale; alte structuri publice⁴. Dobândirea statutului de stat membru al Uniunii Europene la 1 ianuarie 2007 atrage pentru România consecința receptării spiritului consacrat în documentele Uniunii în materia regionalizării, însă nu trebuie să se confunde regiunile de dezvoltare cu regiunile ca unități administrativ-teritoriale, se arată într-un studiu recent⁵.

– Prima categorie de regiuni are o consacrare legală, și anume Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională a României⁶. Regiunile de dezvoltare sunt zone care cuprind teritoriul județelor în cauză, respectiv al municipiului București, constituite în baza unor convenții încheiate între reprezentanții consiliilor județene sau, după caz, ai Consiliului General al Municipiului București, și care funcționează în temeiul Legii nr. 315/2004. Legea reglementează 8 regiuni de dezvoltare pe teritoriul României și, potrivit art. 5, acestea nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică.

– Unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, iar Legea administrației publice locale nr. 215/2001 prevede că unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, având capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu.

¹ *Idem.*

² M. Constantinescu, *Comentariu în Constituția României, revizuită. Comentarii și explicații*, de M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Ed. All Beck, București, 2004, p. 5.

³ C. Ionescu, *Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 29.

⁴ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 5 și 6.

⁵ V. Vedinaș, *Neconstituționalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale*, Dreptul nr. 1/2001, p. 193.

⁶ Publicată în M. Of. nr. 577 din 29 iunie 2004.

Pe parcursul acestui curs, aproximativ în toate capitolele, așa cum am arătat anterior, vom opera cu noțiuni precum: putere publică, serviciu public, interes public, act administrativ, contencios administrativ, dar și altele, așa cum au fost ele definite de Legea contenciosului administrativ, astfel că în continuare vom puncta câteva elemente definitorii ale acestor noțiuni.

Regimul de putere publică este definitoriu pentru dreptul administrativ; scopul administrației îl reprezintă satisfacerea interesului general, a binelui public, astfel încât, un asemenea scop impune ca autoritățile administrative să dispună de anumite mijloace, iar pe de altă parte, de anumite prerogative, de o poziție de superioritate față de cei administrați¹.

Serviciu public reprezintă activitatea organizată sau autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes public.

Interes public este interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

Contenciosul administrativ reprezintă activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea unui act administrativ, fie din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.

Act administrativ este actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică, în vederea executării sau a organizării executării legii, dând naștere, modificând sau stingând raporturi juridice (...).

În fine, funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea sau instituția publică, în temeiul legii, în scopul realizării competențelor sale.

Nu în ultimul rând, în contextul globalizării dreptului, se folosește în doctrină, dar și în cuprinsul unor acte normative expresia: „dreptul la o bună administrare”. Dreptul la o bună administrare nu este reglementat încă de Constituția noastră, însă pe plan european este deja consacrat. Dreptul la o bună administrare este reglementat de art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, conținutul acesteia fiind recunoscut de U.E. prin art. 6 al Tratatului privind Uniunea Europeană, parte a Tratatului de la Lisabona². În doctrină se consideră că prin această recunoaștere se poate vorbi

¹ V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 9.

² R. Carp, *În direcția unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu și fără forță constrângătoare ale Consiliului Europei și Uniunii Europene*, Revista de drept public nr. 4/2010, p. 6.

despre nașterea unui veritabil drept administrativ european¹. Pe plan european dreptul la o bună administrare este strâns legat de Mediatorul European. Instituția Ombudsmanului sau a Mediatorului European a fost înființată prin Tratatul de la Maastricht în 1992, iar rolul său este de a primi reclamații referitoare la acte de administrare deficiente în activitatea instituțiilor sau organismelor comunitare² (s.n. europene).

Adoptând Recomandarea CM/R (2007)7, referitoare la o bună administrare³, Comitetul Miniștrilor a definit buna administrare ca fiind o componentă a bunei guvernări și a afirmat că dreptul la o bună administrare este sinteza tuturor drepturilor recunoscute în favoarea persoanelor particulare în raport cu autoritățile publice⁴.

Secțiunea a 2-a

Noțiunea de autoritate publică potrivit Constituției României

Constituția României folosește noțiunea de autoritate publică și nu organ de stat, existând și un titlu dedicat, respectiv titlul III intitulat: „*Autoritățile publice*”. Pe de altă parte, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede în art. 2 alin. (1) lit. b) că este considerat autoritate publică: „*orice organ de stat sau al unei unități administrativ-teritoriale*”. Nu în ultimul rând, trebuie să ținem seama de prevederile art. 1 alin. (4) din Constituție, potrivit căruia: „*Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale*”.

Așadar, pentru a vedea care sunt autoritățile publice, trebuie să stabilim dacă există vreo legătură între administrația publică și cele trei puteri în stat. Prin scopul său, administrația publică este legată de puterea legislativă care prin activitatea sa principală, constând în legiferare, circumscrie și stabilește finalitatea și sensul în care administrația va acționa; administrația publică

¹ E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, M. Văcărelu, *Dreptul administrativ european – spre o concepție unitară în doctrina și practica românească*, Ed. Comunicare.ro, București, 2008, p. 162, *apud* Radu Carp, *op. cit.*, p. 6.

² E. Ștefan, *Ombudsmanul European în lumina Constituției Europene*, Revista de drept public nr. 1/2006, p. 105.

³ Recomandarea CM/R (2007)7 a fost adoptată de Comitetul Miniștrilor la 20 iunie 2007 la a 999-a bis Reuniune a Delegaților Miniștrilor din statele membre ale Consiliului Europei.

⁴ E. Albu, *Motivarea actelor administrative – garanție a dreptului la o bună administrație (administrare)*, Revista de drept public nr. 4/2010, p. 48 și 49.

este legată și de puterea judecătorească ale cărei hotărâri sunt aplicate și executate tot în sfera acesteia; prin natura ei administrația publică este legală, însă în cea mai mare măsură de puterea executivă nu se identifică cu aceasta, având o sferă mai largă de cuprindere¹.

Între Executiv și administrația publică există o corelație de la întreg la parte:

- Executivul înseamnă în primul rând bicefalism: Președinte - Guvern;
- Executivul presupune două dimensiuni: guvernarea și administrarea:

a) guvernarea înseamnă a lua decizii esențiale care angajează viitorul națiunii;

b) administrația înseamnă îndeplinirea sarcinilor cotidiene².

Autoritățile publice care realizează administrația publică în România sunt împărțite pe două paliere, astfel:

1. la nivel central:

a) cei doi șefi ai Executivului (Președintele și Guvernul);

b) ministerele și alte organe centrale subordonate Guvernului;

c) autorități administrative centrale autonome (organe centrale de specialitate care nu sunt în subordinea Guvernului);

d) instituții bugetare, regii autonome, societăți comerciale, subordonate ministerelor;

e) instituții bugetare, regii autonome, societăți comerciale, subordonate organelor centrale autonome.

2. la nivel local:

a) prefectul;

b) organe locale de specialitate subordonate ministerelor și coordonate de prefect;

c) organe autonome locale (consiliul județean, președintele consiliului județean, consiliul local, primarul);

d) instituții bugetare, regii autonome, societăți comerciale, subordonate consiliului județean sau consiliului local³.

Sensul principal al sintagmei „autoritate publică” este acela de organ public, adică un colectiv organizat de oameni care exercită prerogative de putere publică, la nivel statal sau local, ori, într-o altă formulare, o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică pentru realizarea unui interes public⁴.

¹ D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 16.

² V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 33.

³ A. Iorgovan, *op. cit.*, 1994, p. 88.

⁴ D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 6.

Regăsim, de altfel, în cuprinsul acestui curs și sintagma „autorități administrative”. Atunci când se vorbește despre autorități administrative sunt avute în vedere două noțiuni: competența și capacitatea.

– *Competența* reprezintă ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție sau de lege, ce conferă drepturi și obligații pentru a exercita, în nume propriu și în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă și este de trei feluri: materială; teritorială; temporală. Competența prezintă următoarele caractere: legal; autonom; obligatoriu.

– *Capacitatea* reprezintă aptitudinea organelor administrației publice de a fi subiecte în raporturile juridice administrative, reclamate de realizarea competenței lor¹.

Dintr-un alt punct de vedere, competența reprezintă modalitatea de divizare legală a exercițiului capacității administrative², iar capacitatea administrativă reprezintă aptitudinea unui subiect de drept de a exercita puterea publică (prin emiterea de acte administrative), aptitudine care îl transformă în persoană juridică de drept public³. Orice persoană de drept public are în fapt o personalitate dublă: cea administrativă care-i permite să exercite puterea publică prin emiterea de acte administrative și cea civilă, pe care legea i-o recunoaște în vederea încheierii unor acte juridice civile, punând-o astfel, din această perspectivă, pe picior de egalitate cu persoanele private⁴.

De asemenea, regăsim noțiunea de *instituție publică* pe care nu trebuie să o confundăm cu noțiunea de *autoritate publică*. Instituțiile publice se pot înființa, organiza, reorganiza și desființa prin acte ale Parlamentului, Guvernului, ministerelor sau altor organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și prin acte ale consiliilor locale sau consiliilor județene, potrivit legii⁵. Dintr-un alt punct de vedere, noțiunea de instituție publică are în vedere structurile subordonate unor autorități ale administrației publice, care funcționează din venituri bugetare, dar și din surse extrabugetare, potrivit legislației în vigoare, spre exemplu Academia Română⁶.

Instituțiile publice sunt diversificate din punct de vedere al obiectului lor de activitate, spre exemplu: instituțiile publice din învățământ - grădinițe,

¹ M. C. Cliza, *Drept administrativ. Partea I*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 10.

² O. Podaru, *În căutarea autorului actului administrativ (I) – eseu asupra competenței organelor administrative*, Revista de drept public nr. 2/2008, p. 20.

³ O. Podaru, *op. cit.*, p. 16.

⁴ *Idem*, p. 20 și 21.

⁵ B. Vasilescu, *Drept administrativ*, ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 211.

⁶ D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 6.

școli generale, gimnaziale, licee, școli profesionale, școli postliceale, colegii, universități; instituții publice de cultură – teatre, cinematografe, biblioteci, filarmonici, muzee; instituții publice sanitare – dispensare, policlinici, spitale, sanatorii, case de odihnă¹.

Secțiunea a 3-a **Noțiunea de administrație publică potrivit** **Constituției României**

Din punct de vedere etimologic, termenul de „administrație publică” provine din cuvintele de origine latină *ad* care înseamnă *la* și *minister* care se traduce prin *supus*, *slujitor*².

Noțiunea de administrație publică a avut, potrivit doctrinei, mai multe accepțiuni. Sub aspect *funcțional*, „administrația publică reprezintă activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor, urmărindu-se satisfacerea interesului public prin asigurarea bunei funcționari a serviciilor publice și prin executarea unor prestații către particulari”³. Sub aspect *organizatoric*, „administrația publică constă într-un ansamblu de autorități publice prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice”⁴. În orice caz, ambele definiții sunt legate de noțiunea de stat, deoarece în absența statului nu există administrație publică. Mergând mai departe pe același fir logic, așa cum vom vedea, noțiunea de administrație publică este strâns legată de noțiunea de autorități publice. Un alt autor definește sensul funcțional al administrației publice prin identificarea a două categorii de activități prin care aceasta se concretizează: acțiuni cu caracter de dispoziție și acțiuni cu caracter de prestație⁵. Indiferent de punctele de vedere, de teoriile care s-au născut pe marginea definirii conceptului de administrație publică, un lucru este comun și este recunoscut direct sau indirect de toți, și anume că administrația este un mod concret, public de aducere la îndeplinire a dispozițiilor legale, pentru realizarea intereselor publice și private într-o societate organizată statal⁶.

¹ B. Vasilescu, *op. cit.*, p. 211.

² V.G. Guțu, *Dicționar latin-român*, București, 1983, p. 38.

³ D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2008, p. 5.

⁴ D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2008, p. 5.

⁵ E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 22.

⁶ I. Corbeanu, *Drept administrativ*, ed. a II-a revăzută și completată, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 17.

Dacă ne raportăm la Constituție, potrivit profesorului Iorgovan, noțiunea de „autorități publice” este folosită în două accepțiuni, în sens larg și în sens restrâns¹. Astfel, titlul III din Constituția României denumit: „Autoritățile publice” cuprinde următoarele capitole:

1. Parlamentul;
2. Președintele României;
3. Guvernul;
4. Raporturile Parlamentului cu Guvernul;
5. Administrația Publică;
6. Autoritatea judecătorească.

S-a arătat pe bună dreptate că titlul III din Constituția României, denumit „Autoritățile publice”, are în vedere sensul restrâns al noțiunii, reglementând autoritățile publice care exercită clasicele funcții ale statului, legislativă, executivă și judecătorească, fără însă a epuiza sfera autorităților publice din sistemul constituțional actual². Faptul că întâlnim un capitol cu denumirea „Administrația publică” nu înseamnă că autoritățile publice acolo precizate (prefect, consiliul județean, consiliul local, primar) sunt singurele autorități ale administrației publice, implicit că sfera administrației publice, ca activitate, coincide cu sfera de activitate a autorităților respective³.

Așadar, celelalte autorități nominalizate de Constituție în alte titluri, în afara celor reglementate de titlul III denumit, „Autoritățile publice”, sunt tot autorități publice, dar de data aceasta se folosește sensul larg al noțiunii: Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Curtea Constituțională. În cazul acestora, este vorba de autorități publice care exercită diverse forme de control asupra autorităților publice care realizează cele trei puteri în stat⁴.

Modul în care este redactată teza finală a art. 102 alin. (1) din Constituția României, republicată, și anume: „*Guvernul (...) exercită conducerea generală a administrației publice*”, pune în evidență consacrarea explicită a organizării administrației publice românești potrivit modelului clasic european⁵. Antonie Iorgovan arată că „formularea din art. 102 alin. (1) a fost necesară pentru a pune în consonanță acest text din Constituție cu principiile consacrate în art. 1. Este de la sine înțeles că într-un stat unitar nu poate fi vorba decât despre un singur Guvern, care se află astfel în vârful tuturor structurilor

¹ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 58 și urm.

² D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 30.

³ A. Iorgovan, *Drept administrativ. Tratat elementar*, vol. I, Ed. Atlas Lex, București, 1994, p. 77.

⁴ D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 31.

⁵ E. Bălan, *Misiuni și mijloace ale administrației publice – elemente ale unei „Constituții administrative” a României*, Revista de drept public nr. 2/2013, p. 41.

administrației publice (ministere, agenții, departamente etc.). Verbul *a conduce* nu a fost ales întâmplător, ci tocmai pentru a sublinia că nicio structură a administrației publice, fie aceasta centrală sau locală, numită sau aleasă de cetățeni, nu se poate sustrage vechii guvernamentale¹.

Mai mult, analiza administrației publice va trebui să aibă în vedere și corelațiile art. 52 din Constituție intitulat: „*Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*”, pentru a afla la câte categorii de autorități se referă acest articol. În concret se dorește să se știe la ce categorii de autorități se referă art. 52, la autorități din sfera puterii executive sau nu? De asemenea, textul art. 52 se va corobora cu prevederile art. 21 din Constituție denumit „*Accesul liber la justiție*”. Textul art. 52 are următoarea redactare: „*Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.*”

Condițiile și limitele acestui drept se stabilesc prin lege organică.

Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență”.

Dacă analizăm conținutul art. 52, care este temeiul contenciosului administrativ, vom observa că ne permite să aflăm răspunsul la mai multe întrebări, precum: la ce categorii de acte administrative se referă, la ce categorii de autorități se referă și dacă statul răspunde pentru erori judiciare. Este evident, cu privire la prima întrebare, că art. 52 se referă generic la acte administrative. Însă, dacă avem în vedere nu numai litera legii, ci și spiritul acesteia, vom observa că, în realitate, textul art. 52 din Constituție pare că se referă la două categorii de acte administrative, și anume:

1. actele administrative ale autorităților publice din sfera Executivului;
2. actele administrative ale celorlalte autorități publice.

Așa cum foarte frumos explica profesorul Iorgovan², trebuie făcută distincție între administrația-scop și administrația-mijloc. Așadar, pe de o parte există administrația publică realizată de structuri statale, respectiv ale comunităților locale, conduse sau tutelate, direct sau indirect de către unul dintre cei doi șefi ai Executivului – șeful statului și Guvernul –, iar pe de altă parte, activitatea administrativă desfășurată de celelalte organe de stat (autorități publice): Parlament, instanțe judecătorești, Curtea Constituțională, Avocatul

¹ M. Constantinescu ș.a., *Constituția României revizuită. Comentarii și aplicații*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 159.

² A. Iorgovan, *op. cit.*, 1994, p. 80.

Tema 1

Noțiuni introductive

Tematică:

- 1) Dreptul administrativ
- 2) Delimitarea între drept public și drept privat
- 3) Noțiunile de „regim de putere publică”, „serviciu public”, „interes public”

1. Dreptul administrativ

Dreptul administrativ: este ramura dreptului public care reglementează 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 vătămați în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorități, pe de altă parte.

Trăsături:

- dreptul administrativ este o ramură a dreptului de public;
- dreptul administrativ este dominat de principiul legalității, în sensul că activitatea autorităților administrației publice se desfășoară pe baza legilor și în conformitate cu acestea, urmărindu-se în principal, punerea lor în aplicare;
- dreptul administrativ se caracterizează prin existența unui ansamblu de reguli specifice activităților administrative, distincte de cele care reglementează raporturile dintre particulari, constituind regimul juridic administrativ, ce deosebește dreptul administrativ de dreptul privat; acesta mai reglementează relațiile sociale ce formează obiectul administrației publice și reprezintă „dreptul aplicabil administrației publice”;
- normele dreptului administrativ sunt mai mobile față de normele dreptului privat, aspect ce decurge din specificul activității administrative și din transformările rapide care au loc în administrație;
- în dreptul administrativ, interesul public are prioritate față de interesul particular, pornindu-se de la ideea că, în statul de drept, interesele statului sunt ale colectivității, deci trebuie să fie prioritare în raport cu cele ale individului;
- normele dreptului administrativ au, de regulă, caracter imperativ.

2. Delimitarea între drept public și drept privat

„Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat, la interesele fiecăruia.” (Ulpian)¹

Dreptul public cuprinde normele care se referă la organizarea și funcționarea autorităților publice, raporturile dintre aceste autorități, dintre stat și particulari, precum și raporturile dintre state.

Dreptul privat cuprinde ansamblul normelor juridice ce reglementează relațiile sociale patrimoniale și nepatrimoniale dintre particulari (fie dintre persoane fizice, fie dintre acestea și persoane juridice ori numai dintre persoane juridice), toate aceste categorii de subiecte acționând în nume personal, nu ca purtătoare ale autorității publice.

Deosebiri între normele de drept public și cele de drept privat:

➤ dreptul privat reglementează interesul particular (individual), în timp ce normele de drept public reglementează un interes general, al unei colectivități;

➤ în dreptul privat părțile se află pe picior de egalitate, în timp ce în dreptul public subiectele raportului juridic sunt formate din stat sau o autoritate a acestuia, deci părțile se află într-o poziție de subordonare.

3. Noțiunile de „regim de putere publică”, „serviciu public”, „interes public”

Regimul de putere publică este regimul în care prevalează interesul general atunci când este în conflict cu interesul particular, prin intermediul prerogativelor acordate de Constituție și de legi.

Puterea publică este reprezentată de prerogativele ce fac ca interesul general să prevaleze față de interesul particular. Aceste prerogative rezultă din Constituție și din alte legi organice; pe ele se fundamentează capacitatea de drept public a organelor administrației publice. În virtutea acestei capacități, organele administrației emit acte administrative, care se execută din oficiu și se aplică direct.

Serviciul public reprezintă activitatea organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice, pentru a satisface nevoi sociale în interes public.

Interesul public desemnează necesitățile materiale și spirituale ale cetățenilor, la un moment dat, cu precizarea că această sintagmă este un

¹ M.C. Cliza, *Drept administrativ*, Partea I, Ed. Pro Universitaria, București, 2010, p. 7.

concept ce depinde de scopurile politice, sensul său putând să se modifice odată cu schimbarea concepțiilor politice, în cazul unei alternanțe la putere.

4. Aplicații practice

4.1. Întrebări

- Ce este dreptul administrativ?
- Cărei ramuri îi aparține dreptul administrativ?
- Comentați definiția dată de Ulpian delimitării între dreptul public și dreptul privat.
- Ce înseamnă regimul de putere publică?

4.2. Teme de referat¹:

- Serviciile publice din statele membre ale Uniunii Europene
- Distincția dintre dreptul public și dreptul privat
- Serviciul public – actualități și perspective
- Trăsăturile și clasificarea serviciilor publice

4.3. Test grilă²

1. Dreptul administrativ este o ramură a:

- a) Dreptului privat
- b) Dreptului public
- c) Dreptului constituțional

2. Obiectul dreptului administrativ îl constituie:

- a) Normele juridice care reglementează organizarea, funcționarea și activitatea autorităților administrației publice
- b) Normele juridice care reglementează activitatea administrațiilor financiare
- c) Normele juridice care reglementează activitatea autorităților administrației publice

3. Dreptul public se referă la:

- a) Organizarea statului român
- b) Interesele particularilor
- c) Organizarea statului român și a intereselor particularilor

¹ Modelul de referat recomandat este prezentat în partea finală a acestui Caiet de seminar.

² Este corectă numai o singură variantă de răspuns.

4. Regimul juridic aplicabil administrației publice este:

- a) Regim de putere publică
- b) Regimul în care predomină interesul privat
- c) Regim mixt

5. Serviciul public reprezintă:

- a) Acea activitate desfășurată sau autorizată de către un organ public, prin care se realizează nevoi sociale de interes public
- b) Acea activitate desfășurată de către societățile comerciale
- c) Acea activitate desfășurată sau autorizată de un organ public prin care se realizează atât nevoi sociale de interes public, cât și de interes particular

6. Puterea publică presupune:

- a) Posibilitatea de a emite decizii obligatorii care se execută din oficiu
- b) Posibilitatea de a aplica măsuri de constrângere
- c) Posibilitatea de a emite decizii obligatorii care se execută din oficiu și posibilitatea de a aplica măsuri de constrângere

7. Pot presta servicii publice, alături de instituțiile publice, și alte structuri ale statului sau ale unităților administrativ-teritoriale și:

- a) Regiile autonome
- b) Societățile mixte
- c) Persoanele juridice de drept privat autorizate în acest sens de către o autoritate a administrației publice

8. Menținerea ordinii publice este obligația:

- a) Statului
- b) Profesiunilor medicale
- c) Profesiunilor liberale

9. Persoanele juridice de drept privat pot presta servicii publice:

- a) În orice condiție
- b) Numai dacă sunt autorizate în acest sens de o autoritate a administrației publice
- c) Numai după 3 ani de la înființare

10. Una din trăsăturile dreptului administrativ se referă la:

- a) În dreptul administrativ, interesul public are prioritate față de interesul particular
- b) În dreptul administrativ interesul particular primează
- c) În dreptul administrativ, interesul public se realizează numai prin negociere cu reprezentanții societății civile

11. Dreptul administrativ are strânse legături cu:

- a) Dreptul financiar
- b) Dreptul constituțional
- c) Dreptul Uniunii Europene

12. În dreptul public subiectele raportului juridic:

- a) Se află în poziții de egalitate
- b) Se află într-o poziție de subordonare
- c) Se află în poziții de egalitate ori de subordonare, la alegere

4.4 Speță

Reclamantul AB a chemat în judecată pe pârâții Primăria Municipiului Arad și pe SC „T.D.” SRL, solicitând instanței ca prin hotărârea ce va pronunța să dispună anularea deciziei de ridicare a autovehiculului AR-33-VLL din data de 15 aprilie 2012 și obligarea pârâților, în solidar, la plata sumei de 1500 lei cu titlu de despăgubiri pentru prejudiciul suferit.

AB și-a motivat cererea arătând că în data de 15 aprilie 2012, ora 18⁰⁰, autovehiculul său cu numărul de înmatriculare AR-33-VLL a fost ridicat de pe bulevardul Unirii din orașul Arad, din zona blocului T 12, de către SC „T.D.” SRL care nu avea calitatea să ridice autovehiculul de pe drumurile publice, deși în zonă nu există niciun indicator de oprire sau staționare interzisă, nici indicatoare de avertizare a ridicării de autovehicule.

Reclamantul a arătat instanței că a formulat plângere în baza art. 7 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, însă Primăria Municipiului Arad, prin adresa nr. 12987 din 19 mai 2012, a refuzat să revoce actul administrativ.

Pârâta, SC „T.D.” SRL, a formulat la primul termen întâmpinare prin care a solicitat respingerea acțiunii formulate de reclamantul AB, ca neîntemeiată.

Pârâta a arătat instanței că a încheiat cu Primăria Municipiului Arad, prin primar, un contract de concesiune în baza căruia procedează la emiterea unei decizii de ridicare și ridică în fapt autovehicule parcate neregulamentar pe zonele stabilite prin dispoziția primarului nr. 356 din 15 martie 2012 și le duce în locuri special amenajate până la restituirea acestora proprietarilor, în schimbul unui tarif.

Întrebări:

- 1) Pârâta avea calitatea să ridice autovehicule de pe drumurile publice?
- 2) În speță identificați un serviciu public? Nominalizați.
- 3) Ce soluție ați da în situația în care ați fi judecătorul care trebuie să soluționeze această speță?

4.5. Bibliografie

- D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, București, Ed. C.H. Beck, 2014.
- N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, București, 2016.
- V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a IX-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2015.
- A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, vol. I, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005.
- A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010.
- I. Alexandru, I.V. Ivanoff, C. Gilia, *Sisteme politico-administrative europene*, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2007.
- I. Corbeanu, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2002.
- M.C. Cliza, *Drept administrativ*, Partea I, Curs universitar, București, Ed. Pro Universitaria, 2010.
- V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală*, ed. a III-a, revăzută și adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, București, 2002.
- Fl. Coman-Kund, Al.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și practice pentru activitatea de seminar*, Partea I, ed. a II-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2008.
- C.-S. Săraru, *Contractele administrative. Reglementare. Doctrină. Jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2009.

4.6. Legislație incidentă

- Constituția României;
- Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ, publicată M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu ultimele modificări prin Legea nr. 138/2014 pentru modificarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe, publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014 și Decizia Curții Constituționale nr. 898 din 17 decembrie 2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 24 și art. 25 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 148 din 26 februarie 2016.

Tema 2

Noțiuni generale privind administrația publică

Tematică:

1. Teoria separației puterilor în stat
2. Noțiunea de „administrație publică”
3. Noțiunea de „autorități publice” conform Constituției României
4. Analiza art. 52 din Constituție
5. Relația executiv-administrație publică

1. Teoria separației puterilor în stat

Potrivit art. 1 alin. (4) din Constituție, statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.

Inițial, în prima sa redactare, Constituția României prevedea într-un mod implicit principiul separației puterilor în stat, pentru ca apoi, în 2003, acesta să fie consacrat expres.

La nivelul statului român puterea publică se exercită prin intermediul aparatului de stat, respectiv autorităților/organelor reprezentative ale popoului, precum și prin referendum. Autoritățile care compun aparatul de stat sunt organizate într-un sistem constituțional unitar, fiind investite cu competență statală (putere publică delegată).

Potrivit Constituției revizuite, puterea de stat exercită trei funcții distincte, separate în realizarea lor efectivă, și anume: legislativă, executivă și judecătorească.

➤ **Funcția legislativă** reprezintă funcția de creare a legilor. Prin aceasta se instituie reguli de conduită generale și impersonale, obligatorii pentru întreaga populație, a căror garantare se realizează prin forța coercitivă a statului, instituționalizată la nivelul unui aparat de specialitate de natură administrativă sau judiciară.

Autoritățile care realizează funcția legislativă a statului, potrivit Constituției României din 1991, sunt: Parlamentul României, care reprezintă unica autoritate legiuitoare a țării, precum și o serie de instituții cu caracter consultativ, precum Consiliul Legislativ sau Consiliul Economic și Social.

➤ **Funcția executivă reprezintă** funcția de executare a legilor adoptate de către Parlament, înțeleasă ca activitate derivată, de conducere a

executării, asigurare a executării și executare în concret a legilor și a celorlalte acte normative.

Autoritățile care, potrivit Constituției României, exercită funcția executivă a statului sunt: Guvernul României, autoritățile administrației publice centrale de specialitate și serviciile deconcentrate ale acestora, prefectul, autoritățile administrației publice locale autonome.

➤ **Funcția judecătorească reprezintă** funcția de aplicare a legii la cazuri concrete în care conținutul acesteia este disputat între una sau mai multe părți.

Autoritățile care, potrivit Constituției, exercită funcția judecătorească a statului sunt: instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii.

Pentru principiul separației puterilor în stat existența celor trei funcții statale, distincte și independente în acțiune unele față de altele, este esențială. Fiecărei funcții îi corespunde o putere, respectiv o prerogativă decizională, o competență statală, delegată de la popor unor autorități specifice. Activitatea fiecărei categorii de autorități este autonomă în raport cu categoriile de autorități care exercită alte funcții statale.

În concluzie, din redactarea art. 1 alin. (4) din Constituție, înțelegem că prin Constituție:

➤ se identifică prerogativele specifice fiecărei puteri, însă există și elemente de convergență care au rolul de a le echilibra;

➤ echilibrul exercitării puterilor în stat este asigurat prin mecanisme constituționale și legale de control reciproc între autoritățile statului, dar și de o serie de autorități constituționale cu caracter autonom față de autoritățile clasice de exercitare a funcțiilor fundamentale ale statului, precum: Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului etc.

2. Noțiunea de administrație publică

Administrația publică se poate defini ca fiind ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative autonome centrale, autorităților administrative autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice.

Administrația publică are două sensuri:

– *Administrația publică în sens formal*, care reprezintă ansamblul autorităților și instituțiilor publice care realizează, pe baza și în vederea executării legii, o activitate cu un anumit specific.

– *Administrația publică în sens material*, care înseamnă activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor de către autoritățile care compun acest sistem, în vederea satisfacerii intereselor generale.

Comparație între administrația privată și administrația publică:

– *Administrația privată* urmărește obținerea unui profit material, reușita în afaceri și, în secundar, binele public.

– *Administrația publică* urmărește satisfacerea interesului public în mod dezinteresat, inclusiv prin realizarea de servicii publice.

~ Administrația publică își desfășoară activitatea prin acte administrative, fapte materiale juridice și operațiuni tehnico-materiale.

I. *Actele administrative* reprezintă forma juridică principală a activității organelor administrației publice, care constau într-o manifestare unilaterală și expresă de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești.

II. *Faptele materiale juridice* constau în transformări în lumea materială și produc prin acestea efecte juridice, independent de existența unei manifestări de voință în acest scop (neînregistrarea unei persoane pe listele electorale, edificarea unei construcții pe un teren aparținând domeniului public dă naștere unui drept de proprietate publică asupra acelei construcții, calamitățile naturale etc.). Acestea includ atât acțiunile omenești (contravențiile), cât și evenimentele naturale (inundațiile, nașterea, moartea).

III. *Operațiunile tehnico-materiale* reprezintă anumite activități pe care le realizează autoritățile administrației publice în vederea realizării sarcinilor lor și nu produc prin ele însele efecte juridice (lucrări de multiplicare și secretariat etc.).

Într-o altă opinie, se apreciază că unele operațiuni tehnico-administrative pot produce anumite efecte juridice (anunțul de atribuire a unui contract de achiziție publică creează obligația autorității publice emitente a anunțului de a încheia contractul cu ofertantul câștigător al procedurii de atribuire a contractului).

3. Noțiunea de autorități publice potrivit Constituției României

Potrivit Constituției, noțiunea de „administrație publică” are:

a) *Un sens restrâns* care are în vedere numai autoritățile cuprinse în Cap. V al Titlului III (administrație publică centrală de specialitate și administrație publică locală), adică acele autorități care desfășoară activitate cu caracter administrativ, tehnic, prin care legea este pusă în executare;

b) *Un sens larg*, care include, pe lângă autoritățile prevăzute în Cap. V, și alte autorități ale administrației publice (Președinte, Guvern), adică acele autorități care desfășoară o activitate având conotație politică.

Faptul că în Constituție se întâlnește un capitol intitulat „administrație publică” nu înseamnă că autoritățile enumerate (ministere, alte organe centrale de specialitate, prefect, organele locale de specialitate subordonate ministerelor, consiliul județean, consiliul local, primar) sunt singurele autorități ale administrației publice¹.

Titlul III din Constituția României, intitulat „Autoritățile publice”, cuprinde următoarele capitole:

1. Parlamentul;
2. Președintele României;
3. Guvernul;
4. Raporturile Parlamentului cu Guvernul;
5. Administrația publică;
6. Autoritatea judecătorească.

Explicația este aceea că, prin această tehnică de ordonare și enumerare, legiuitorul constituant a dorit să arate că autoritățile publice din Cap. V realizează numai administrație publică, atât la nivel central, cât și la nivel local.

Reținem!

Autoritățile care realizează în concret² administrația publică sunt:

1. la nivel central:

- a. cei doi șefi ai executivului (Președintele și Guvernul);
- b. ministerele și alte organe centrale subordonate Guvernului;
- c. autorități administrative centrale autonome (organe centrale de specialitate care nu sunt în subordinea Guvernului);
- d. instituții bugetare, regii autonome, societăți comerciale, subordonate ministerelor;
- e. instituții bugetare, regii autonome, societăți comerciale, subordonate organelor centrale autonome.

2. la nivel local:

- f. prefectul;
- g. organe locale de specialitate subordonate ministerelor și coordonate de prefect;
- h. organe autonome locale (consiliul județean, președintele consiliului județean, consiliul local, primarul);

¹ M.C. Cliza, *Drept administrativ*, Partea I, Ed. Pro Universitaria, București, 2010, p. 14.

² M.C. Cliza, *Drept administrativ*, Partea I, Ed. Pro Universitaria, București, 2010, p. 16-17.