

Lector dr. Alexandru-Sorin CIOBANU

*- Facultatea de Drept -
Universitatea din București*

DREPT ADMINISTRATIV

*- Activitatea administrației publice -
- Domeniul public -*

*Prezenta lucrare are în vedere legislația aplicabilă
la data de 30.01.2015*

Lector dr. Alexandru-Sorin CIOBANU

*- Facultatea de Drept -
Universitatea din București*

DREPT ADMINISTRATIV

*- Activitatea administrației publice -
- Domeniul public -*

Universul Juridic

București

-2015-

Editat de S.C. Universul Juridic S.R.L.

Copyright © 2015, S.C. Universul Juridic S.R.L.

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA
ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

CIOBANU, ALEXANDRU-SORIN

**Drept administrativ : activitatea administrației publice,
domeniul public** / lector dr. Alexandru-Sorin Ciobanu. - București :
Universul Juridic, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-571-1

342.9(498)

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.666**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL telefon: **021.314.93.15**
DISTRIBUȚIE: tel./fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

ABREVIERI

CCR	–	Curtea Constituțională a României
CGPPP	–	Code général de la propriété des personnes publiques
H.G.	–	Hotărârea Guvernului
ÎCCJ	–	Înalta Curte de Casație și Justiție
JOUE	–	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
M. Of.	–	Monitorul Oficial al României, Partea I
O.G.	–	Ordonanța Guvernului
O.U.G.	–	Ordonanța de urgență a Guvernului
NCPC	–	Noul Cod de procedură civilă
NCC	–	Noul Cod civil
S.C.A.F.	–	Secția de contencios administrativ și fiscal

SCURT CUVÂNT-ÎNAINTE

După cum remarca, odinioară, profesorul Paul Negulescu, dreptul administrativ, spre deosebire de cel privat, este caracterizat de o extremă mobilitate, astfel încât orice curs universitar în materie este supus regulii precarității, putând să cadă în desuetudine chiar după un scurt interval de timp de la momentul apariției sale.

Această observație este pe deplin valabilă și în prezent, în condițiile în care legislația de drept public se modifică (nu neapărat în bine) cu o viteză amețitoare, apar noi instituții sau compilații între instituțiile tradiționale, ordonanțele de urgență (multe neconstituționale) se succed pe bandă rulantă, jurisprudența instanțelor este neunitară, litigiile cauzate de abuzurile administrației paralizează secțiile de contencios administrativ și duc la termene de judecată programate cu mare întârziere, Curtea Constituțională își depășește, uneori, competența, iar practica administrativă „bate” teoriile științifice.

În egală măsură, aderarea României la Uniunea Europeană a produs, în mod firesc, o regândire a ierarhiei izvoarelor dreptului administrativ și o extindere a spațiului normativ în cadrul căruia Executivul își derulează activitatea. Dreptul național nu mai poate fi conceput fără o racordare extrem de riguroasă la dreptul Uniunii, fiind suficient să amintim cazul achizițiilor publice și al concesiunilor, care au format obiectul unei recente „reformă” europene din care au rezultat o serie de directive ce trebuie transpuse și de statul român.

Cu toate acestea, ne-am încumetat să lansăm în spațiul juridic un curs universitar (chiar dacă nu exhaustiv), în speranța că acest demers va fi în sprijinul studenților noștri, dar va ajuta și juriștii ce încearcă, în mediul haotic ce ne înconjoară, să (re)înțeleagă normele dreptului administrativ.

Cursul de față a fost conceput pentru a acoperi două mari teme care se predau la Facultatea de Drept, sub „umbrela” mai largă a „Dreptului administrativ”: activitatea (sau „actele”) administrației publice, respectiv regimul domeniului public al acesteia.

În primul rând, înțelegerea corectă a formelor prin care autoritățile administrative se „exteriorizează” în raporturile cu terțele persoane (sau chiar cu alte autorități) este esențială, întrucât orice viitor practician al dreptului, fie că vrea, fie că nu vrea, se va „lovi”, inevitabil, de ele.

Ca atare, am considerat necesar să explicăm, într-o abordare sintetică, aspectele de bază în ceea ce privește: relația dintre „administrare” și „guvernare” (cu o privire specială asupra semnificației „actului de guvernământ”), speciile de acte juridice emise sau încheiate de administrație, delimitarea actelor juridice față de simplele fapte materiale sau operațiuni administrative, regulile speciale aplicabile contractului administrativ, regimul juridic al actului administrativ (inclusiv raportul „legalitate” – „oportunitate”, condițiile de validitate, etapele emiterii sale, procedura de suspendare și de revocare ori spinoasa teorie a nulităților), categoriile de acte administrative (cu precizarea elementelor specifice fiecăreia).

În ceea ce privește problematica „domeniului public”, referințele la dreptul francez, unde s-a cristalizat această instituție a dreptului administrativ, era inevitabilă. Cititorul va regăsi în cuprinsul cursului toate elementele care stau la baza regimului său, atât în dreptul român, cât și în cel din Franța: o parte de istoric și de evoluție legislativă, prezentarea detaliată a criteriilor de domencialitate publică, principiile exorbitante care îl caracterizează, modul de constituire și „atestare” prin acte oficiale, modalitățile de protejare față de acțiunile terților, instrumentele juridice (inclusiv cele contractuale) de punere în valoare.

Toate aceste analize nu sunt expuse exclusiv prin prisma interpretării subiective a autorului, ci și printr-o raportare, absolut necesară, atât la jurisprudența instanțelor judecătorești sau a Curții Constituționale, cât și la tezele exprimate în literatura de specialitate.

Desigur, în ciuda divergențelor de opinie care pot exista între „administraviști” și „civilisti”, nu puteam să ignorăm punctele de vedere (de multe ori extrem de pertinente) ale celor din urmă.

Acesta este și motivul pentru care multe elemente care țin de „domencialitatea publică”, instituție care, în mod firesc, aparține dreptului administrativ, sunt tratate și din perspectiva doctrinei de drept privat.

Evident, în volume viitoare urmează să extindem analiza noastră și asupra celorlalte teme tradiționale studiate la Facultatea de Drept din București: noțiunea și organizarea administrației publice, funcția publică, formele de răspundere specifice dreptului administrativ, contenciosul administrativ.

Februarie 2015
Lector dr. Alexandru-Sorin Ciobanu

TITLUL I

FORME DE ACTIVITATE SPECIFICE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CAPITOLUL I

ASPECTE GENERALE PRIVIND ACTIVITATEA PUTERII EXECUTIVE – GUVERNAREA ȘI REALIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Secțiunea 1

Doctrina tradițională

Pornind de la constatarea profesorului Paul Negulescu, în sensul că dreptul administrativ cuprinde regulile după care se exercită activitatea puterii executive¹ este de la sine înțeles că o analiză deosebită trebuie acordată modalităților în care se concretizează o astfel de activitate.

În esență, acțiunea puterii executive se caracterizează prin câteva trăsături specifice²: (i.) este *spontană* – nu trebuie să fie neapărat solicitată de cineva pentru „*a se pune în mișcare*”; (ii.) este *continuuă* – prin latura sa administrativă trebuie să asigure permanent bunul mers al Statului, fără intermitențe; (iii.) este *promptă* – întrucât interesele generale trebuie satisfăcute în timp util; (iv.) este *energetică* - se caracterizează pe monopolul execuțiunii și se întemeiază pe forța publică, „*căci numai astfel poate să domine pasiunile sălbatice ce există în oameni și să mențină ordinea*”; (v.) nu este doar „negativă”, ci și „*pozitivă*” – trebuie, în multe situații, să contribuie activ la satisfacerea unor „*cerințe absolut necesare pentru dezvoltarea societății*”, mai ales acolo unde inițiativa individuală este insuficientă sau egoistă; (vi.) se manifestă prin *acte juridice* și *acte materiale*.

Marii „administrativiști” români din prima jumătate a secolului al XX-lea au achiesat în general la teoriile franceze, promovând teza dublului scop al acțiunii puterii executive: „guvernarea” și „administrarea”.

§1. ACTIVITATEA DE GUVERNARE. TEORIA „ACTULUI DE GUVERNĂMÂNT”

Având în vedere aceste trăsături generice, după cum am anticipat deja, în cursurile de drept administrativ român din prima parte a secolului trecut au fost identificate două mari categorii de activități ale puterii executive.

¹ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ, Vol. I – Principii generale*, ed. a IV-a, Institutul de arte grafice E. Marvan, București, 1934, p. 38.

² *Ibidem*, p. 293 și urm.

O primă categorie corespunde **noțiunii de „guvernare”** și se referă la formele de acțiune (actele) care „caută să explice dispozițiunile constituționale în ceea ce privește raporturile puterii executive cu parlamentul, caută să înlăture împiedicările unei regulate funcționări a puterilor legislative și judecătorești; (...) să vegheze ca siguranța și ordinea să domnească în țară, să apere Statul de orice pericol ce l’ar amenința fie dinăuntru fie din afară, să întrețină relațiuni cu puterile streine”¹.

Într-o altă opinie de referință, „guvernarea” era percepută ca „activitatea, prin care se iau măsuri pentru apărarea și conservarea națiunii, se dau directivele de politică generală pentru viața statului și a comunității naționale și se reglementează și îndrumază întreaga acțiune a administrației pentru satisfacerea intereselor superioare ale statului și națiunii. Această activitate aparține organelor executive supreme, considerate ca organe politice, cărora constituția și legile le rezervă un domeniu foarte larg de libertate de acțiune”².

Problema „activității de guvernare”, ca activitate de natură politică (cel puțin într-o viziune *stricto sensu*) a fost analizată în strânsă conexiune cu regimul „actelor de guvernământ”, ca tip de acte emise, în anumite situații speciale, de către Executiv.

Regimul juridic special aplicabil actelor de guvernare își găsește originile în jurisprudența Consiliului de Stat francez, fiind vorba despre preocuparea sa de a proteja unele acte politice ale Guvernului, prin refuzul de a le cenzura³.

În egală măsură, doctrinarii francezi au propus o abordare diferită a activității administrative față de cea „guvernamentală”, arătând că „a administra” înseamnă a asigura aplicarea zilnică a legilor și a veghea asupra raporturilor dintre cetățeni și administrația centrală sau locală, pe când „a governa” înseamnă „a veghea la trebuințele societății politice în întregime, a veghea la respectarea constituțiunii sale, la funcționarea marilor puteri publice, la raporturile Statului cu puterile străine, la siguranța internă și externă”⁴.

Conform profesorului Paul Negulescu, spre deosebire de actele realizate în „timpuri normale”, administrația are dreptul să apeleze, în situații de criză și la „acte de guvernământ”, prin care poate chiar să își depășească puterile sale constituționale, fără a fi „condamnată” de puterea judecătorească, întrucât măsura a fost luată într-un interes general, pentru apărarea statului și a colectivității⁵. Într-o opinie apropiată, s-a reținut că ele se caracterizează prin urgență și provizorat, fiind motivate de împrejurări grave și stări de criză internă sau externă care pun în pericol existența statului⁶.

O analiză extinsă a acestei problematici o vom regăsi la profesorul Erast Diti Tarangul, acesta subliniind, din start, dificultatea identificării unor criterii exacte de stabilire a sferei „actelor de guvernământ”⁷, în ciuda dispozițiilor existente în Constituția

¹ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, Vol. I – Principii generale, ed. a III-a, București, 1925, p. 322.

² E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ*, Cernăuți, 1944, p. 507.

³ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, Vol. I, ed. a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu”, București, 1929, p. 406.

⁴ E. Laferrriere, *Traité de la juridiction administrative*, 1901, p. 295, *apud* A. Teodorescu, *op. cit.*, 1929, pp. 409 și 410.

⁵ P. Negulescu, *op. cit.*, 1925, pp. 441 și urm.

⁶ M. Văraru, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Socec&Co., Societate anonimă, București, 1928, p. 189, notă subsol nr. 1.

⁷ E.D. Tarangul, *op. cit.*, 1944, p. 496.

din 1923, a celor din Legea contenciosului administrativ din 1925¹ sau a dispozițiilor Legii Curții de Casație din 1912. Aceste dispoziții erau considerate, de altfel, vagi și imprecise, întrucât foloseau concepte generale pe care nu le defineau, precum „ordine publică”, „interes general” etc.

În ciuda eforturilor legiuitorului român de a contura noțiunea actului de guvernământ în chiar expunerile de motive ale celor două legi menționate², profesorul Tarangul constata că nici doctrina, nici jurisprudența nu s-au pus de acord în această materie³.

Pe de altă parte, autorul accepta faptul că legiuitorul român a preferat, în mod clar, criteriul naturii politice a actelor de guvernământ⁴, dar sublinia și faptul că, în realitate, acestea nu se deosebesc de actele administrative clasice nici din punct de vedere al formei, nici al naturii juridice, nici a competenței organelor emitente⁵.

Legiuitorul vremii a prevăzut, prin legi speciale, și alte specii de acte de guvernământ, cum ar fi actele de retragere a autorizației de funcționare a unei secte (Decretul-lege din 30 decembrie 1942), actele de trecere în cadrul disponibil (Decretul-lege din 26 septembrie 1942), actele comandamentelor militare și ale administrațiilor civile emise în cursul anului 1941 (Decretul-lege din 4 septembrie 1941), actele Consiliului de Miniștri („jurnale”) de reziliere a contractelor administrative (Decretul-lege din 22 octombrie 1940), jurnalele Consiliului de Miniștri prin care se înlăturau organele de conducere ale persoanelor juridice (Decretul-lege din 21 octombrie 1941)⁶.

În jurisprudența Curții de Casație⁷ vom întâlni abordări diferite față de opiniile exprimate în doctrină, întrucât uneori s-a acceptat natura politică a actelor de guvernământ, conform teoriei promovate de Paul Negulescu (cazul proclamării stării de asediu, extrădării, actelor de interpretare și punere în aplicare a tratatelor de pace, tratatelor de comerț, actelor de grațiere, actelor de suprimare a unor ziare etc.), dar în alte situații au fost incluse în această categorie și acte care nu erau emise în perioade de criză sau de pericol iminent (cazul actelor de extrădare, încuviințarea rechizițiilor de către Consiliul de Miniștri, retrocedarea unor imobile către cultul ortodox, eliberarea unui certificat de naționalitate în baza dispozițiilor tratatelor diplomatice, refuzul ministrului agriculturii de a elibera un permis de export etc.).

¹ Astfel, art. 2 al Legii privind contenciosul administrativ din 1925 avea următoarea formulare: „În actele de guvernământ se cuprind toate măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța statului internă sau externă, sau la alte cerinți de ordine superioară, cum ar fi declararea stării de asediu, faptele de războiu, care ar rezulta dintr-o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, toate actele de comandament cu caracter militar, executarea și interpretarea tratatelor și convențiilor diplomatice cu statele străine, măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundațiilor, foametei, tulburărilor interne, naturalizarea, actele prin care se disolvă persoanele juridice sau li se interzice funcționarea conform legii speciale, extrădarea străinilor și altele de aceeași natură”.

² Conform expunerii de motive a Legii Curții de Casație din 1912, se aveau în vedere acele acte care „(...) să mențină unitatea grupului politic, adică a statului ... sau să fie din acele acte, care ar căuta să asigure relațiunile cu țările străine ... sau să asigure dezvoltarea grupului social”. Expunerea de motive a Legii contenciosului administrativ se referea la „acele acte ale puterii executive făcute în îndeplinirea misiunii sale de păzitoare a ordinii și siguranței statului și care prin natura lor au un caracter politic și nu comportă decât un control parlamentar și de opinie publică”, a se vedea E.D. Tarangul, *op. cit.*, 1944, p. 497.

³ E.D. Tarangul, *op. cit.*, 1944, pp. 497 și 498.

⁴ *Ibidem*, p. 500.

⁵ *Ibidem*, pp. 505 și 506.

⁶ *Ibidem*, pp. 504 și 505.

⁷ *Ibidem*, pp. 502 și 503.