

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ

DREPT ADMINISTRATIV

Prezenta lucrare a fost redactată în baza legislației și doctrinei de specialitate existente până la data de 10 martie 2014.

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ

DREPT ADMINISTRATIV

Ediția a VIII-a

Revăzută și actualizată

– CURS UNIVERSITAR –

Universul Juridic

București

-2014-

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

Copyright © 2007, 2009, 2011, 2012, 2014, **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
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE
INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

VEDINAȘ, VERGINIA

Drept administrativ: curs universitar / prof. univ. dr.

Verginia Vedinaș. - Ed. a 8-a, rev. și actualizată. - București :

Universul Juridic, 2014

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-355-7

342.9(498)

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

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

www.universuljuridic.ro

*Dedic această carte fiului meu **Laurențiu** – sensul suprem al existenței mele. Noi, mamele, ne împlinim prin pruncii pe care-i aducem pe lume. Noi, dascălii, ne împlinim prin generațiile pe care le creștem. Dorindu-ne să fie demne și apte să ducă mai departe Lucrarea noastră. Noi, oamenii, ne împlinim prin faptele noastre bune, prin roadele cu care îmbogățim existența noastră, a celor dragi nouă și a poporului care ne-a zămislit.*

CUVÂNT-ÎNAINTE

Iată că de la ultima ediție a cursului nostru - ediția a VII-a - au trecut aproape doi ani, perioadă în care multe lucruri s-au schimbat pe teritoriul dreptului, în general, și al dreptului administrativ, în particular. Este perioada în care au intrat în vigoare cele trei coduri, respectiv Codul de procedură civilă, Codul penal și Codul de procedură penală, după ce, anterior, intrase în vigoare noul Cod civil. Aceste modificări legislative de substanță, deși nu vizează expres dreptul administrativ, conțin reglementări care afectează și această ramură de drept. Este suficient să amintim că prin noul Cod de procedură civilă s-au produs mutații în ceea ce privește contenciosul administrativ, în general, și regimul excepției de nelegalitate, în particular. Dispozițiile Codului penal și ale celui de procedură penală au și ele efecte asupra dreptului administrativ, dat fiind faptul că autoritățile publice care fac obiect de cercetare al acestei ramuri de drept pot cădea sub incidența normelor penale, în cadrul răspunderii penale care le este aplicabilă. Statutul funcționarilor publici a fost și el supus unor mutații legislative în această perioadă, unele dintre ele discutabile, declarate neconstituționale de Curtea Constituțională. Dincolo de numeroasele modificări legislative, doctrina de specialitate s-a îmbogățit și ea. Este nevoie, astfel, de o nouă ediție a cursului nostru, care să surprindă aceste modificări. Nu neapărat pentru că le împărtășim. Întotdeauna am exprimat rezerve sau critici cu privire la instabilitatea legislativă care caracterizează România. Credem, cu toată ființa noastră, că **stabilitatea legislativă înobilează o națiune**. Un sistem de drept în care actele normative se schimbă periodic, în care chiar codurile, care ar trebui să se caracterizeze prin stabilitate, sunt supuse acestor schimbări, este evident că este predispus la derapaje de la starea de legalitate și chiar de la cea de constituționalitate. Sunt lucruri care ne preocupă și chiar ne dor. În egală măsură în care nu ne poate lăsa indiferenți faptul că principiile și instituțiile juridice sunt adeseori denaturate, prin modul în care sunt aplicate. Că regulile devin în practică excepții și excepțiile, reguli. Este suficient să ne raportăm la instituția **delegării legislative** și, cu precădere, la ordonanțele de urgență, al căror regim juridic este adeseori deformat printr-o aplicare care excede filozofia textului constituțional și care adeseori este sancționată de Curtea Constituțională. Rostul nostru, al dascălilor de drept public, este să-i ajutăm pe studenți să înțeleagă și să-și însușească instituțiile specifice acestei ramuri de drept în litera și spiritul lor, în filozofia lor profundă, juridică și morală, în egală măsură, pusă în concordanță cu principiile care guvernează democrația constituțională în România¹. Este o misiune în care credem, pe care ne-o asumăm cu toată responsabilitatea, dornici să creștem generații care să ducă mai departe destinul școlii juridice românești, în general, al celei de drept public, în particular, și, fără vorbe mari, cum zicea regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, destinul acestui neam binecuvântat.

Prof. univ. dr. **Verginia Vedinaș**

¹ După cum semnaleză doctrina de specialitate, asistăm la disfuncții, o „deconstituționalizare a democrației”, „disfuncționalitatea democrației românești fiind o certitudine pentru aproape toată lumea” (D. C. Dănișor, *Democrația deconstituționalizată*, Ed. Universul Juridic, București, Ed. Universitaria, Craiova, 2013, p. 9).

CUVÂNT-ÎNAINTE la ediția a VII-a¹

Timpul tace și trece, spune o frumoasă vorbă românească. Important este să treacă într-un mod care să simți că te împlinește. Ca om și ca profesionist. An după an, generații după generații, ne străduim să le formăm. Să le deschidem mintea, dar și sufletul, spiritul lor tânăr, către acest minunat și fascinant domeniu care este dreptul. În toate ipostazele pe care el le presupune. Să devenim noi înșine mai buni, pentru ca studenții noștri să ne perceapă ca pe un imbold de a se desăvârși pe ei înșiși. Să reprezentăm, în viața noastră profesională și privată, repere, pentru ca ei înșiși să-și dorească să devină astfel. Ca trucidator în ale dreptului public, misiunea este și mai dificilă. Pentru că **dreptul public este un drept al cetății**, în litera căruia respiră identitatea regimului politico-juridic pe care îl reflectă. În regulile căruia litera și spiritul sunt în egală măsură importante. Un drept viu, în continuă schimbare. Ale căruia instituții, în cea mai mare parte, se regăsesc în viața fiecăruia dintre noi. Ceea ce ne obligă să le înțelegem în filozofia lor, nu în modul în care înțeleg titularii lor să le exercite. Pentru că aceasta este una din cele mai dificile probleme pe care le ridică dreptul public: dihotomia dintre proiecția constituțională și legală a unei instituții și modalitatea concretă în care aceasta se manifestă, prin comportamentul titularilor de funcții și demnități în stat. Iar această dihotomie devine în timp din ce în ce mai pronunțată, pentru că fiecare dintre cei implicați în activități publice înțeleg să-și „*aproprieze*” astfel de funcții, relevând un comportament discreționar, dincolo de limitele pe care legiuitorul le trasează. Acest lucru are strânsă legătură cu înțelegerea defectuoasă a principiului de drept conform căruia *tot ce nu este interzis de lege este permis*. **Dacă în dreptul privat funcționează un asemenea principiu, în dreptul public el nu-și mai află aplicabilitatea.** Aceasta deoarece **în dreptul public, instituțiile acestuia pot să facă, în sensul propriu al cuvântului, ceea ce legea le permite în mod efectiv. Limitele acțiunii lor sunt prestabilite de legiuitor.** Competența fiecărui subiect de drept public începe și se termină unde spune legiuitorul. Am auzit de multe ori motivația unor personaje publice în sensul că „*am făcut lucrul x sau y pentru că legea nu-mi interzice să fac aceasta*”. Sau, mai nuanțat, „*nu pot fi acuzat că am făcut aceasta, pentru că nicio lege nu-mi interzice să o fac*”.

¹ Ca și la edițiile anterioare, și la această ediție am ales să păstrăm cuvântul-înainte la ediția anterioară, pentru că sunt lucruri pe care le-am spus acolo și la care ținem și am dori ca ele să fie cunoscute de către cei care se vor raporta doar la această ediție a cursului nostru. Unele din ideile exprimate se reiau, suntem siguri, într-o formă mai mult sau mai puțin asemănătoare. Nu am avut în intenție să se întâmple astfel. Însă în spiritul fiecărui specialist se regăsesc anumite elemente de constanță, pe care nu obosește să le transmită, pentru că ele au menirea să-l ajute să se împlinească profesional și să izbândească, prin sine însuși și prin beneficiarii activității sale, în ceea ce și-a propus.

Sunt abordări defectuoase, care duc la excese, la abuzuri, la o exercitare în afara legii a atribuțiilor aferente unei funcții în stat.

Un alt inconvenient cu care ne confruntăm este **lipsa de profesioniști în viața publică, apetența pe care o simt din ce în ce mai pregnant guvernării, indiferent de culoarea lor politică, de a se înconjura de personaje care le sunt loiale, indiferent de capacitatea lor de a face față funcțiilor care le sunt încredințate, și de aici instaurarea unei indiferențe față de ideea de competență, transformată, în timp, în sfidare și în dispreț față de cei care sunt înzestrați cu astfel de atribuții, venită, paradoxal, chiar din partea celor care le exercită fără să le merite.**

Multe ar fi spus, însă îi lăsăm pe cei care parcurg paginile cursului nostru, în special pe studenți, să le descopere. Adăugăm în final un element care are strânsă legătură cu cele abordate anterior, și anume lipsa de responsabilitate în modul în care este slujit interesul public de către cei care au menirea să facă acest lucru. În toate formele pe care acesta le presupune. Este suficient să ne raportăm numai la modul în care sunt cheltuiți banii publici. La lacunele grave pe care le manifestă, în deciziile pe care le iau, cei care au atribuții în domeniu, și mă refer cu precădere la cei care sunt ordonatori de credite, principali, secundari sau terțiari, care manifestă o larghețe condamnabilă, dublată de o gravă iresponsabilitate, în ceea ce fac. Posibilitatea de a descoperi această „față hâdă” a realității ne este înlesnită în virtutea statutului nostru de membru al Curții de Conturi a României, instituție care are misiunea constituțională să gardeze legalitatea cheltuirii banului public. Regretatul nostru profesor, către memoria căruia gândul și recunoștința noastră se îndreaptă în permanență, spunea că **la cei care dețin funcții și demnități în stat, responsabilitatea trebuie să primeze în raport cu răspunderea. Ei trebuie să respecte legea nu din teama de pedeapsă, ci pentru că așa simt că trebuie să facă, din înțelegerea statutului care le-a fost conferit și a semnificației funcției exercitate.** Dintr-o asemenea perspectivă, ar trebui să ne așteptăm că numai suspiciunea cu privire la comiterea unor fapte antisociale ar trebui să-i determine pe cei aflați în diferite posturi să renunțe la ele, cu atât mai mult implicarea într-o formă de urmărire și cercetare penală. Iar multitudinea de cazuri care vădesc astfel de comportamente, dincolo de limitele legii, ar trebui să ne îngrijoreze, nu să-l aplaudăm ca pe un act de bravadă, ca pe o dovadă a luptei cu corupția, fenomen care macină trupul firav al democrației românești.

Acesta este o parte a mesajului pe care dorim să-l transmitem studenților noștri. Să-i ajutăm să înțeleagă că vor fi implicați, indiferent de profesiunea juridică pe care o vor exercita, în activități care reprezintă elemente intrinseci ale stării de legalitate din statul român. Iar constituționalitatea și legalitatea sunt elementele definitorii ale unui stat de drept.

Nutrim nădejdea că vom reuși să ajungem nu numai la inteligența lor, ci și la sufletul lor. Ne propunem să-i înarmăm pe studenții noștri și cu anumite atitudini, nu doar cu informații. Cu înțelegerea, în profunzimea lor, a complexității elementelor care compun o societate autentic democratică. Și, mai ales, cu capacitatea de a deveni personalități pregnante în domeniul lor profesional, care să aibă, în egală măsură, vocația de a deveni

„**oameni ai cetății**”, cum se exprima, atât de profund și de adevărat profesorul nostru și al atâtor generații Antonie Iorgovan, prea devreme plecat la cele veșnice. Dar al cărui spirit va rămâne în noi, cei care ne-am format la lumina binefăcătoare a personalității sale, care l-am prețuit și l-am iubit. Gândul meu se îndreaptă, în egală măsură, către ceilalți mari dascăli ai Facultății de Drept, care au înnobilit amfiteatrele și viața noastră. Toate valorile pe care ni le-au transmis, în care ne-au format, vor dăinui în noi ca o făclie, pe care, împreună cu propriile noastre idealuri devenite împliniri, sperăm să le transmitem generațiilor pe care le formăm.

Prof. univ. dr. **Virginia Vedinaș**

CAPITOLUL I

DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC

I. Noțiuni generale privind administrația publică

§ 1. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public¹

Structurarea în cele două mari ramuri ale dreptului, cel privat și cel public, s-a realizat încă din antichitate. Distanța a fost magistral exprimată de Ulpian „*Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum est quod ad singulorum utilitatem pertinent*”, ceea ce înseamnă de fapt că „**Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat – la interesele fiecăruia**”. La baza acestei distincții stă deci **interesul ocrotit prin norma de drept**. Atunci când acest interes e relativ la viața cetății, suntem în sfera dreptului public. Când norma de drept e privitoare la individ, ne aflăm în domeniul dreptului privat. Dreptului public îi sunt specifice o serie de trăsături, care îl particularizează de dreptul privat. Obiectul lui de reglementare vizează atât autoritățile administrației publice de natură statală sau autonomă locală, personalul care le deservește, cât și relația dintre stat și cetățean, inclusiv relația dintre stat sau unitățile administrativ teritoriale, ca proprietare de bunuri, și persoanele fizice sau juridice². De aici, particularitatea dreptului public de a se constitui sub influența unor factori extra-legali, care țin de tradiția istorică, de stilul politic și de ideologiile specifice.

Aceasta deoarece „dreptul public este cel care conține totalitatea principiilor și regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre stat și individ, precum și în raporturile dintre state, iar dreptul privat conține totalitatea principiilor și regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre indivizi, indiferent dacă aceștia sunt din același stat sau din state diferite”³.

Dreptul administrativ face parte din ramura dreptului public și a apărut, după cum se exprimă prof. univ. Emil Molcuț⁴, înaintea altor ramuri ale acestuia. Căci înaintea oricăror altor preocupări și activități, omul a trebuit să o pună pe cea privind modul în care își organizează comunitatea, cum se apără împotriva dușmanilor, acestea fiind dimensiuni ale activității administrative. Autorităților de natură administrativă care s-au cristalizat de-a lungul timpului, pe teritoriul țării noastre, li s-au aplicat un anumit gen de norme juridice,

¹ Cea mai simplă formulare a esenței dreptului a fost dată de Christian Thomasius, autor din secolul al VIII-lea, „*Quod tibi non vis fieri, elteri ne faceris*”, respectiv „*nu face altuia, ceea ce nu vrei să ți se facă ție*”.

² I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 11.

³ Șt. Deaconu, *Drept constituțional*, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 4.

⁴ E. Molcuț, D. Oancea, *Drept privat roman*, Casa de Editură și Presă „Șansa” S.R.L., București, 1995, pp. 7-8.