

**Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ**

---

*DREPT ADMINISTRATIV*

**Prezenta lucrare a fost redactată în baza legislației și doctrinei de specialitate existente până la data de 15 decembrie 2016.**

**Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ**

# **DREPT ADMINISTRATIV**

**Ediția a X-a**

*Revăzută și actualizată*

**– CURS UNIVERSITAR –**

**Universul Juridic**  
București  
-2017-

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

Copyright © 2007, 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016,  
**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** / Verginia Vedinaș. – Ed. a 10-a, rev. și actualizată. -  
București : Universul Juridic, 2017

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-919-1

342.9(498)

**REDACTIE:**

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.666**

E-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL  
DISTRIBUȚIE:**

tel.: **021.314.93.15**

fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**[www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro)**

## PREFAȚĂ

Un proverb românesc spune că „*toamna se numără bobocii*”. Pentru noi, dascălii, în general, și dascălii universitari, în special, toamna reprezintă un nou început. Nicăieri nu este mai potrivită expresia aceasta decât în cazul nostru, căci „ne primenim” toamnă de toamnă sufletul și viața profesională cu alte generații, care se așază cumiți în fața noastră, ascultându-ne, notându-și, în diferite feluri, care mai de care mai performante, ceea ce noi le predăm la cursuri. Spun „*care mai de care mai performante*” pentru că din ce în ce mai mulți studenți scriu la calculator, sau pe tabletă, sau nici măcar nu se mai obolesc să scrie, pur și simplu înregistrează ceea ce spune profesorul. Sunt și studenți care doar ascultă cursul. S-au dus vremurile în care ne chinuiam mintea și mâinile ca să cuprindem în notițe tot ceea ce ne spuneau dascălii noștri. Dar, Doamne, cu cât folos și cât de drag ne era acel „*chin*”, când aveam în fața noastră mari dascăli, unii plecați mult prea devreme dintre noi. Și încep, ca întotdeauna, cu regretatul meu Profesor Antonie Iorgovan, căruia nu voi obosei niciodată să-i mulțumesc pentru că mi-a dat șansa de a mă împlini prin această profesie, pe care o consider temelie existenței mele profesionale, dar și private. Continui cu nesfârșit de dragii mei dascăli Nicolae Popa, Emil Molcuț, Ioan Traian Ștefănescu, Sanda Ghimpu, Vasile Morar. N-am greșit când am spus „*și a vieții private*”, pentru că atunci când te identifici cu un anumit destin, când ți-l asumi cu toți porii sufletului tău, el te marchează în tot ce faci, ce simți, ce reprezinti. Pentru că statutul de profesor nu se epuizează prin lecțiile de la catedră.

A fi dascăl înseamnă o stare de spirit continuă de cercetare, înțelegere și dezvoltare a domeniului pe care îl predai. O neodihnă în a te „*îmbogăți*” pe tine, ca specialist, și a-i ajuta, în acest fel și pe alții să facă același lucru. Concretizată în studiu și în scris, în elaborarea de lucrări științifice de diferite tipuri (articole, studii, comunicări, monografii, cursuri și, la vremea lor, tratate). Veți gândi, poate, că trăim o vreme în care se scrie prea mult și se citește prea puțin. Un vechi și drag prieten, practician și teoretician de mare forță, incisivitate, un „neodihnit” în sensul cel mai elocvent din câți am cunoscut (unii dintre dumneavoastră l-ați recunoscut, probabil, pe Gheorghe Dobrican), se întreba și, prin felul în care o făcea, își și răspundea, *cine mai citește azi ceva?* Nu credem că este o abordare corectă și normală. Ca dascăl, consider că nu trebuie să încetăm să credem în forța argumentului, a cuvântului așezat, temeinic și argumentat, care ne ajută să înțelegem, din perspectivă juridică, dar și interdisciplinară sau pluridisciplinară, instituțiile cu care operăm. Despre al căror conținut și filozofie ne străduim să-i facem să se pătrundă studenții noștri. În tinerețea mea academică, plină de neajunsuri materiale de tot felul, umbrite de un entuziasm greu de înțeles dacă nu îl trăiești, când mergeam la dragii mei părinți în Oltenia, aveam întotdeauna o lădiță din plastic plină de cărțile pe care le studiam în acel moment și le utilizam în scrierile mele. Iar tatăl meu, Dumnezeu să-i odihnească sufletul, mă urmărea descărcând bagajele din mașina mea Dacia 1300 și zâmbea de câte ori *apărea lădița cu cărți*. Iar dacă nu apărea, mă întreba, cu îngrijorare, *de ce nu am adus-o cu mine*,

*înseamnă că stau foarte puțin.* Dumnezeu să le odihnească sufletul părinților mei care, în dragostea lor nesfârșită, mă temperau întotdeauna că învăț prea mult, că nici prea multă carte nu e bună, că „*o să orbesc*” citind prea mult (eu am avut o miopie foarte de mică, har Domnului că știința medicală m-a ajutat să scap de ea în prezent). Destăinuim aceste lucruri, dorindu-ne ca din mesajul lor studenții noștri să se îndestuleze, să înțeleagă cât este de important să se formeze întru respectul față de carte, față de învățătură, ca mijloc de a se construi ca oameni și profesioniști. De a așeza la baza evoluției proprii nevoia de desăvârșire, prin studiu și cunoaștere.

Trăim vremuri care nu sunt deloc ușoare, pentru nicio profesie, cu atât mai mult pentru profesia de jurist. Și care obligă la competență, pentru a face față competitivității. Acest lucru ne obligă și pe noi, dascălii, dar și pe studenții noștri. Și, în egală măsură, îi obligă pe toți practicienii dreptului spre permanentă informare și cunoaștere a legislației în care își desfășoară activitatea. Care legislație se schimbă într-un ritm cu care, din păcate, este foarte greu să ții pasul. Aceste fluctuații, uneori amețitoare, am putea spune, ne determină și pe noi, autorii, să ne actualizăm în permanență lucrările, adaptându-le la schimbările din legislație și punându-le în acord cu doctrina și jurisprudența, influențate și ele de mutațiile legislative. Personal, ne simțim datori să facem periodic acest lucru, este o trudă care ne înnobilează și pe care o așezăm la temelia osteneții noastre permanente. De la ultima ediție a cursului s-a scurs aproape un an și jumătate, suficient ca legislația să se modifice în multe domenii, iar în altele să fie înlocuită cu o alta nouă și ne referim la cea privind domeniul achizițiilor publice, care transpune în practică mai multe directive europene, respectiv: Directiva nr. 2014/23/UE Parlamentului European și a Consiliului<sup>1</sup>, Directiva nr. 2014/24/UE privind achizițiile publice<sup>2</sup>, Directiva nr. 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014<sup>3</sup> și Directivele nr. 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989<sup>4</sup> și nr. 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992<sup>5</sup>. Aceste reglementări sunt cele mai relevante sub aspectul efectelor pe care le produc, creând astfel o nouă bază normativă în materia contractului de achiziție publică. Nutrim nădejdea că truda noastră va înlesni înțelegerea instituțiilor dreptului administrativ pentru toți cei care sunt interesați, pasionați sau chemați să îl studieze și să îl aplice.

Am ales și de această dată să păstrăm cuvântul-înainte scris la ultimele noastre ediții, pentru a păstra și transmite emoția și rațiunile care ne-au determinat, de fiecare dată, să procedăm la revizuirea și actualizarea cursului și gândurile și trăirile transmise destinatarilor lui și îi avem în primul rând în vedere pe studenții noștri.

Prof. univ. dr. **Virginia Vedinaș**

---

<sup>1</sup> Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria I, nr. 94 din 28 martie 2014.

<sup>2</sup> Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria I, nr. 94 din 28 martie 2014.

<sup>3</sup> Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria I, nr. 94 din 28 martie 2014.

<sup>4</sup> Privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, seria I, nr. 395 din 30 decembrie 1989, cu modificările și completările ulterioare.

<sup>5</sup> Privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sctoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, seria I, nr. 76 din 23 martie 1992, cu modificările și completările ulterioare.

## CUVÂNT-ÎNAINTE

### la ediția a IX-a

Parcă mai ieri am scos ultima ediție a cursului nostru. S-a scurs, tiptil, de-atunci, un an, generațiile se schimbă unele cu altele, iar noi ne bucurăm, cu sufletul cald iubitor pentru ele, că avem menirea de a contribui la devenirea lor viitoare. De juriști. Ce poate fi mai nobil pe lume decât să contribui la formarea și educarea unor personalități care, peste timp, vor săvârși și desăvârși, sperăm noi, aplicarea dreptului. De aceea, cu mare bucurie am purces la actualizarea cursului, pentru a scoate o noua ediție a lui. Ritmul în care se modifică legislația în România ne obligă să o facem. Viața publică este și ea într-o continuă metamorfoză. Și metamorfozare. Jurisprudența se străduiește să țină pasul cu schimbările legislative atât de frecvente. Să deslușească păienjenitul de reglementări și, prea adeseori, *din* reglementări. În mod frecvent, creează ea însăși situații care se impun a fi comentate, care generează discuții, dispute, ralieri sau controverse. Când spunem „*jurisprudența*” avem în vedere atât practica instanțelor judecătorești, cât și cea a Curții Constituționale.

De toate acestea, doctrina, în general, și doctrina de drept public, în particular, trebuie să țină seama. Anul 2014 a fost important și interesant pentru dreptul românesc, dat fiind faptul că a intrat în vigoare, la data de 1 februarie 2014, noul Cod penal al României<sup>1</sup> și Codul de procedură penală<sup>2</sup>, așa cum anii anteriori au avut semnificația lor prin intrarea în vigoare a Codului civil<sup>3</sup> și a Codului de procedură civilă<sup>4</sup>. Dincolo de orice discuții care s-ar putea face cu privire la unele din dispozițiile lor, cu privire la legitimitatea unor soluții normative care privesc instituții ale dreptului public, este neîndoielnic că ne aflăm într-o etapă deosebită a dreptului românesc, care impune o stare de efervescentă doctrinară, în scopul regândirii regimului juridic al unor instituții, punerii acestora de acord cu cadrul juridic actual, inclusiv în ceea ce privește dreptul administrativ. Ne străduim ca astfel de realități juridice, instituționale și doctrinare, să fie reflectate în lucrările pe care le publicăm, inclusiv în cursurile pentru studenții noștri, pentru a-i ajuta nu doar să înțeleagă regimul sau, după caz statutul juridic al instituțiilor, dar să aibă capacitatea să-l și aplice în activitatea profesională pe care o vor desfășura. Putem aprecia că generațiile care urmează azi facultățile de drept au șansa de a se forma, ca juriști, fundamentându-și pregătirea pe cadrul normativ pe care, *pe numere mari*, cum spunea regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, îl vor și aplica în profesie. Este șansa care pe

---

<sup>1</sup> Codul penal a fost aprobat prin Legea nr. 286/2009, publicată în M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009, modificată și completată prin Legea nr. 27/2012, publicată în M. Of. nr. 180 din 20 martie 2012; Legea nr. 63/2012, publicată în M. Of. nr. 258 din 19 aprilie 2012; Legea nr. 187/2012, publicată în M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012.

<sup>2</sup> Codul de procedură penală a fost aprobat prin Legea nr. 135/2010, publicată în M. Of. nr. 486 din 15 iulie 2010, modificată și completată prin Legea nr. 255/2013 publicată în M. Of. nr. 515 din 14 august 2013.

<sup>3</sup> Codul civil a fost aprobat prin Legea nr. 287/2009, publicată în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009, republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011 și pusă în aplicare prin Legea nr. 71/2011 publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011.

<sup>4</sup> Codul de procedură civilă a fost aprobat prin Legea nr. 134/2010, publicată în M. Of. nr. 485/2010, republicată în M. Of. nr. 545/2012 în temeiul art. 80 din Legea nr. 76/2012, dându-se textelor o nouă numerotare.

studenții îi avantajează, iar pe profesori îi obligă. În ceea ce privește dreptul administrativ, reglementările care îl guvernează sunt și ele supuse unei evoluții continue. Unele de substanță, care schimbă bazele problemei, ceea ce generează și alimentează dezbaterile și disputele doctrinare. Ne-am străduit, ca întotdeauna, să le cuprindem în prezentul curs, conștienți că, dacă nu le putem acoperi în întregime, dată fiind vastitatea lor, avem datoria să le semnalăm pe cele mai relevante, din dorința de a-i convinge pe studenți, învățăceii noștri de azi, profesioniștii de mâine, că dreptul este un fenomen viu, complex, a cărui cercetare, în momentul în care ai pășit pe terenul lui, nu se oprește niciodată. Păstrăm, și în prezenta ediție, cuvântul-înainte scris la ultimele două ediții anterioare, pentru a surprinde evoluția motivațională care ne determină să purcedem mereu la truda noastră creatoare, dornici să facem față nobilei misiuni de a-i sprijini pe studenții noștri în procesul de instruire și formare, cu rodul acestei neostoite lucrări.

Prof. univ. dr. **Verginia Vedinaș**



## CUVÂNT-ÎNAINTE la ediția a VIII-a

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 indiferentă 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 excedează filozofia textului constituțional și care adeseori este sancționată de Curtea Constituțională. Rostul nostru, al dascălilor de drept public, este să-i ajutăm pe studenții 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 România<sup>1</sup>. 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**

---

<sup>1</sup> 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).

