

## §1. Noțiuni generale de drept administrativ – componentă a ramurii de drept public

### 1.1. Dreptul administrativ – componentă a ramurii de drept public

La începutul formării statului a apărut și nevoia de a se desfășura *activități de natură administrativă* care, în decursul timpului, au fost *reglementate prin norme generatoare de obligații* pentru toți cei care desfășurau asemenea activități. Astfel de norme „nu erau suficient de bine conturate, nu se constituiau într-o categorie distinctă de celelalte norme juridice, împreună cu care asigurau buna organizare și funcționare a statului și a structurilor sale organizatorice”<sup>[1]</sup>. Momentul când se consideră că *dreptul administrativ* a prins contur ca *ramură de drept*<sup>[2]</sup> a fost „după introducerea în Constituția Statelor Unite ale Americii (1787) și în cea franceză (1791, după Revoluția din anul 1789) a principiului separațiunii puterilor în stat”<sup>[3]</sup>, care în Franța „a pus capăt monarhiei absolute și a instaurat democrația bazată pe principiile suveranității naționale, drepturilor și libertăților individuale și al legalității”<sup>[4]</sup>.

În Țările (Principatele) Române, complexitatea contextului istoric a făcut ca acest moment să fi venit mai târziu, abia după 1830, când „primele reglementări de drept administrativ au fost adunate într-un tot în Regulamentele Organice”<sup>[5]</sup>, deși „unele norme privitoare la administrarea treburilor țării au fost elaborate cu mult timp înainte, pe vremea lui Mircea cel Bătrân, în Muntenia, și Alexandru cel Bun, în Moldova. Mai mult, în anul 1855, din dispoziția domnitorului Grigore Ghica a fost elaborat și un Cod administrativ care, practic, cuprindea aproape toate reglementările de natură administrativă din perioada 1832-1855”<sup>[6]</sup>.

În aceste reglementări se găsesc primele idei de descentralizare administrativă în organizarea comunală și, sub formă incipientă, *principiul separării puterilor în stat*<sup>[7]</sup>, în doctrină<sup>[8]</sup> precizându-se că în cuprinsul lor:

[1] M. PREDA, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 16.

[2] „Termenul de *drept* provine din *directum* (în linie dreaptă), al cărui sens originar exprima ideea de rectilinie în înțeles material sau fizic de «linie dreaptă», de ceva «derez» etc.”, conform A. SIDA, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, Cluj-Napoca, 1997, p. 1 și urm., sau care implică, figurativ, ideea de ceea ce este conform „regulii”, conform L. BARAC, *Elemente de teoria dreptului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 9.

[3] V.I. PRISACARU, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 18.

[4] M. PREDA, *op. cit.*, p. 17.

[5] V.I. PRISACARU, *op. cit.*, p. 18.

[6] M. PREDA, *op. cit.*, p. 18.

[7] A se vedea C. MANDA, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 48.

[8] I. CORBEANU, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 38.

– este reglementată instituția Șefului Statului – Domnul –, ales pe viață de către o adunare extraordinară formată din marii boieri ai țării;

– se institua principiul separației puterilor în stat, Domnul fiind șeful Guvernului, iar legislativul fiind format din Adunarea obștească. Puterea judecătorească era reprezentată la vârful ei de Înaltul Divan.

De altfel, în literatura de specialitate din perioada interbelică s-a făcut aprecierea că prima și singura codificare a dreptului nostru administrativ a fost acel *Regulament Organice* pus în aplicare în Muntenia la 1831 și în Moldova la 1832, „corp de legiuiri care a avut pentru Țările Române însemnătatea unei adevărate constituții”<sup>[1]</sup>.

Evenimentele majore din viața poporului român (Unirea Principatelor – 1859 și Marea Unire – 1918) au constituit momente de cotitură ce au impus noi necesități organizatorico-funcționale și au condus la conturarea *științei dreptului*, pași majori făcându-se în dreptul public (care la început îngloba familia din care s-au desprins dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul familiei etc.), dar și în cel privat (de exemplu, după 1860 s-a adoptat și Codul civil). De asemenea, s-a conturat *știința administrației*, „care, prin reprezentanți de seamă, teoreticieni și practicieni, a contribuit la cunoașterea și explicarea *dreptului administrativ român*, la formularea de propuneri pentru elaborarea de noi norme și principii, menite a conferi o individualitate tot mai autentică acestei ramuri de drept public și s-o racordeze la valorile științifice din domeniu, existente în alte țări europene”<sup>[2]</sup>. Este de menționat că, prin reformele din timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza, „s-au reglementat, pe principii moderne, componente esențiale ale administrației publice și s-au introdus în peisajul juridic românesc instituții moderne pentru administrația publică a acelor vremuri, valabile și în prezent: principiile autonomiei și descentralizării, consiliile locale și județene, instituția prefectului și a tutelei administrative, Consiliul de Stat înființat după modelul francez”<sup>[3]</sup>.

Sistemul dreptului român, drept de tip romano-germanic, cuprinde două mari ramuri – ramura de *drept public* și cea de *drept privat*<sup>[4]</sup>. O astfel de *împărțire dihotomică* este cunoscută încă din Antichitate, fiind formulată în dreptul roman de celebrul jurisconsult Ulpian: „*Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet*”<sup>[5]</sup>. Dreptul administrativ, care face obiectul temelor de studiu din acest curs, este o parte componentă a dreptului public, o scurtă prezentare a elementelor care deosebesc cele două ramuri de drept<sup>[6]</sup> ajutându-ne să înțelegem apartenența dreptului administrativ la această ramură a dreptului:

– în dreptul public, *nu oricine poate să exercite drepturile reglementate de normele aparținând acestuia* (de exemplu, dreptul de vot nu îl poate exercita orice persoană, ci numai aceea care întrunește condițiile prevăzute la art. 36 din Constituție), în timp ce, în dreptul privat, *orice persoană ce are capacitate de exercițiu poate să fie titularul unui drept* (de exemplu, oricine poate fi proprietar sau creditor, fie că este cetățean român, fie că este străin, fără deosebire de naționalitate, religie ori sex);

– dreptul public se bazează pe *forța de constrângere a statului* în caz de nerespectare a normelor sale, aspect care în dreptul privat se regăsește mai rar;

[1] A. TEODORESCU, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu”, București, 1929, p. 19.

[2] M. PREDĂ, *op. cit.*, p. 18. A se vedea și M.E. MIHĂILESCU, *Drept administrativ I, suport de curs*, IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos”, Galați, 2015, p. 3.

[3] V. VEDINAȘ, *Drept administrativ și instituții politico-administrative. Manual practic*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 11.

[4] A se vedea P. NEGULESCU, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, București, 1934, p. 28-37 și I. CETERCHI, I. CRAIOVAN, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, București, 1998, p. 21.

[5] I. CETERCHI, I. CRAIOVAN, *op. cit.*, p. 109: „Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, în timp ce dreptul privat se întinde peste interesele particulare” (traducere autor manual).

[6] P. NEGULESCU, *op. cit.*, p. 34-37.

– în dreptul privat, *sancțiunile sunt precise* (nulitate, rezilieri, rezoluțiuni, daune-interese), dar, în cel public, sancțiunile nu au aceeași precizie (afară de dreptul penal – ramură a dreptului public –, unde găsim sancțiuni privative de libertate sau sancțiuni bănești, amenzi);

– în dreptul public, în principiu, *toate normele sunt obligatorii*, în timp ce, în ramura de drept privat, normele sunt supletive (particularii, în convențiile lor, pot renunța la ele, dacă nu este dispus altfel în normă);

– în dreptul public, *publicitatea* este esența lui, în timp ce, în cel privat, *caracterul nepublic, interpersonal*.

Luând în considerare cele de mai sus, „se poate trage concluzia că dreptul public reglementează organizarea politică a colectivității, înființarea și atribuțiile organelor de stat din societate, raporturile care există între aceste organe și particulari (persoane fizice sau juridice), asigurarea veniturilor la buget și determinarea cuantumului și a destinației cheltuielilor din bugetul public, sancționarea încălcării normelor etc.”<sup>[1]</sup>.

Din ramura de drept public fac parte toate acele subdiviziuni care presupun analiza raporturilor juridice care au *cel puțin unul dintre subiecte purtător al puterii publice* (o autoritate publică) – dreptul administrativ, dreptul constituțional, dreptul penal, dreptul financiar și fiscal. Întotdeauna în ramura de drept public subiectele raporturilor juridice se vor situa *pe poziții de inegalitate*, autoritatea publică situându-se în permanență pe poziții de superioritate, spre deosebire de dreptul privat (care determină raporturile dintre particulari – de exemplu, dintre persoane fizice, dintre ele și persoane juridice, dintre persoane juridice în nume propriu, și nu ca purtătoare de puteri publice), unde subiectele raportului sunt *egale în drepturi și obligații*.

Obiectul de reglementare al dreptului public 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 și unitățile administrativ-teritoriale, ca proprietare de bunuri, și persoanele fizice sau juridice<sup>[2]</sup>, aceasta fiind urmarea faptului că „dreptul public este cel care conține totalitatea principiilor și regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre stat și individ, precum și în raporturile dintre state”<sup>[3]</sup>.

Diversele domenii ale dreptului public se compun în mod tradițional dintr-un amestec de straturi cu legi scrise și legi nescrise. Astfel, dreptul administrativ, în particular, s-a dezvoltat în aproape toate țările, mai puțin prin intermediul dreptului statutar (legile scrise adoptate de un parlament sau un organ similar) și mai mult în forma dreptului jurisprudenței. Dar chiar jurisprudența, în anumite zone ale dreptului administrativ și constituțional, este în multe privințe rudimentară, așa că este necesar să fie îmbogățită cu surse de drept suplimentare, de exemplu, literatura academică și practica statului de a clarifica legea<sup>[4]</sup>.

Sintetizând informațiile de bază în materie de drept public și drept administrativ, putem spune:

a) *dreptul public* cuprinde normele juridice care privesc statul: organizarea și funcționarea sa, raporturile dintre autorități, raporturile dintre stat și particulari (persoane fizice sau juridice)<sup>[5]</sup>;

b) *dreptul administrativ* aparține ramurii de drept public, deoarece normele de drept administrativ sunt mult mai transparente decât ale dreptului civil. De exemplu, un contract de concesiune este adus la cunoștința persoanelor străine de contract, pentru că se încheie

[1] V.I. PRISACARU, *op. cit.*, p. 15.

[2] I. ALEXANDRU, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 11.

[3] ȘT. DEACONU, *Drept constituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 4.

[4] I. ALEXANDRU (COORD.), *Drept administrativ în Uniunea Europeană. Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 25.

[5] M. PREDA, *op. cit.*, p. 19.

în baza unei licitații publice (documentația – caietul de sarcini și alte aspecte – fiind obligatoriu făcută publică pe site-ul e-licitație.ro), spre deosebire de un contract de vânzare-cumpărare a unui bun încheiat între particulari, al cărui conținut este cunoscut doar de părțile interesate; întotdeauna în cadrul raporturilor de drept administrativ, unul dintre subiecte este o autoritate publică; subiectele raportului de drept administrativ sunt inegale în drepturi și obligații, autoritatea publică aflându-se întotdeauna pe o poziție de superioritate.

În contextul actual, și în România, după ce a aderat la Uniunea Europeană (UE), ca și în celelalte țări europene, „sarcinile urgente ale dreptului administrativ modern sunt pe prim-plan, în domeniul «construcției» legilor, controlului planificării și dezvoltării, protecției mediului, sănătății publice sau legilor sociale”<sup>[1]</sup>, sarcini posibil de îndeplinit pe parcursul procesului de aderare-integrare la UE, prin alinierea la *dreptul administrativ european*, care se manifestă în spațiul comunitar, unde deja există „un set de standarde de acțiune comune în cadrul administrației publice, definite prin lege și întărite prin practici și mecanisme responsabile”<sup>[2]</sup>.

## 1.2. Legătura dintre dreptul administrativ, dreptul constituțional și cel european

Dreptul administrativ are legături cu toate ramurile de drept, dar, în primul rând, este util să se prezinte elementele care îl departajează de acestea și mai apoi relația lui cu dreptul constituțional și cu dreptul administrativ european. Astfel<sup>[3]</sup>:

– *dreptul constituțional* cuprinde totalitatea normelor de drept de organizare interioară a statului și de guvernare a raporturilor statului cu persoanele fizice sau juridice; *dreptul administrativ* cuprinde normele juridice care reglementează organizarea și activitatea organelor administrației publice, raporturile juridice dintre aceste organe, precum și cele cu particularii, deci activitatea puterii executive.

O comparație sugestivă este regăsită în doctrina interbelică<sup>[4]</sup>: dreptul constituțional este cel care organizează, cel administrativ lucrează; ca studiu, unul arată cum este construit mecanismul guvernamental, celălalt explică cum funcționează acest mecanism;

– *dreptul administrativ* reglementează, printre altele, organizarea și activitatea organelor administrației publice cu atribuții financiare, *dreptul financiar* cuprinde normele de drept ce reglementează modul în care sunt realizate veniturile la bugetul de stat și la bugetele publice locale, precum și destinația cheltuielilor bugetelor;

– *dreptul administrativ* reglementează, printre altele, raporturile dintre organele administrației publice și particulari, precum și sancțiunile aplicabile celor care încalcă normele de drept administrativ; *dreptul penal* cuprinde normele care reglementează modul de sancționare a celor care săvârșesc fapte prevăzute și sancționate de legea penală și îi sancționează pe cei ce săvârșesc infracțiuni;

– *dreptul administrativ* reglementează organizarea și activitatea organelor administrației publice, se ocupă și de Ministerul Afacerilor Externe, precum și de serviciile lui externe; *dreptul internațional public* cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează modul de stabilire a raporturilor juridice dintre un stat și altele, are în vedere atât stabilirea de relații diplomatice, cât și încheierea de tratate internaționale, ale căror prevederi se realizează de organele administrației publice.

Ca și în cazul dreptului administrativ, pe teritoriul Țărilor Române, conceptul de drept constituțional s-a conturat începând cu partea a doua a secolului al XIX-lea, la început

[1] I. ALEXANDRU, *Drept administrativ european*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 34.

[2] D. APOSTOL TOFAN, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 30.

[3] V.I. PRISĂCARU, *op. cit.*, p. 21 și urm.; I. SĂNTAI, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, p. 21 și urm.

[4] A. TEODORESCU, *op. cit.*, vol. I, p. 15.

„sub denumirea de *drept public*, ulterior de *drept constituțional* și apoi de *drept constituțional și instituții politice*”<sup>[1]</sup>.

În cadrul sistemului de drept din România, *dreptul constituțional* apare într-o *dublă ipostază*<sup>[2]</sup>:

a) pe de o parte, ca *ramură de drept*, unde dreptul constituțional reprezintă totalitatea normelor și instituțiilor juridice care au ca obiect reglementarea acelor raporturi sociale care iau naștere în procesul exercitării puterii de stat;

b) pe de altă parte, ca *factor structurant al întregului sistem*, întrucât el guvernează și orientează reglementarea juridică din celelalte ramuri ale dreptului, îi imprimă un anumit conținut și o anumită direcție.

Cât privește ipostaza de ramură de drept, în literatura de specialitate se apreciază că dreptul constituțional este o ramură principală a dreptului românesc, deoarece prin normele sale consacără și ocrotește cele mai importante valori economice, sociale și politice<sup>[3]</sup>.

Legătura dintre dreptul constituțional și celelalte ramuri de drept, inclusiv cu dreptul administrativ, se poate deduce din faptul că „izvorul formal principal al dreptului constituțional este Constituția, actul politic și juridic al țării care, aflându-se în vârful arhitecturii sistemului actelor juridice din țara noastră, implică stricta și necondiționata conformitate a tuturor normelor cu dispozițiile ei și face ca *dreptul constituțional să se constituie ca factor structurant al întregului sistem de drept*, reclamând, la rândul său, stricta și necondiționata conformitate a tuturor normelor ce alcătuiesc celelalte ramuri ale dreptului cu normele dreptului constituțional. Prin urmare, dreptul constituțional apare ca factor structurant al întregului sistem de drept, prin aceea că normele ce alcătuiesc celelalte ramuri ale dreptului trebuie să fie conforme celor cuprinse în dreptul constituțional și, mai presus de toate, să fie conforme normelor cuprinse în Constituție”<sup>[4]</sup>.

Din Constituția României<sup>[5]</sup>, ca Lege fundamentală, reiese în mod direct că normele de drept constituțional au incidență asupra altor ramuri de drept, inclusiv asupra dreptului administrativ. Astfel, la Titlul III, denumit chiar „*Autoritățile publice*”, sunt cuprinse prevederi de principiu referitoare la Parlament, Președintele României, Guvern, administrația publică, inclusiv la relațiile dintre acestea. Astfel de prevederi stabilesc atribuțiunile și ghidază modul de organizare și funcționare a instituțiilor asociate lor. De asemenea, se mai poate face trimitere la prevederi precum cele de la art. 52, prin care legiuitorul constituant a revenit la o instituție tradițională – contenciosul administrativ –, pentru care s-a stabilit necesitatea unei legi organice (prevedere concretizată în Legea contenciosului administrativ<sup>[6]</sup>).

În sinteză, se poate spune că „dreptul constituțional este acela care formulează în principii, organizează în proceduri și consolidează în instituții regimul politic al unei țări, prin norme specifice adaptate la organul legiuitor”<sup>[7]</sup>.

În ceea ce privește legătura dreptului administrativ român cu *dreptul administrativ european*, trebuie plecat de la Constituția revizuită, care, pe lângă modificările impuse de stadiul actual al societății românești (referitoare la modul cum este concepută adminis-

[1] D. VALEA, *Drept constituțional și instituții politice – în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 6. A se vedea, de asemenea, I. MURARU, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București, 1997, p. 17 și urm.

[2] A se vedea I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale*, vol. I, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 48 și urm.

[3] I. MURARU, *op. cit.*, p. 17.

[4] I. DELEANU, *op. cit.*, vol. I, p. 49.

[5] Constituția României, revizuită în 2003, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003. Constituția a fost revizuită în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003).

[6] Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004), cu modificările și completările ulterioare.

[7] I. DELEANU, *op. cit.*, vol. I, p. 55.

trația publică în România), cuprinde și o serie de prevederi specifice generate de procesul de integrare euroatlantic. Așa, de exemplu, la Titlul VI din Constituție s-au instituit dispoziții referitoare la *integrarea euroatlantică*, respectiv la *Uniunea Europeană* (UE) și la *Organizația Tratatului Atlanticului de Nord* (NATO). În felul acesta, s-au pus bazele pentru adaptarea reglementărilor existente, pentru elaborarea unora noi și pentru alinierea lor la normele europene, toate oglindindu-se și în dreptul administrativ. Dintre astfel de prevederile, se pot menționa<sup>[1]</sup> câteva:

- dreptul cetățenilor UE de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice din România;
- dreptul cetățenilor români de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European;
- dispoziții care privesc aderarea la UE, cât și la NATO;
- dreptul de a dobândi în proprietate terenuri în România de către cetățenii străini;
- posibilitatea înlocuirii monedei naționale cu moneda europeană ș.a.

Toate aceste dispoziții constituționale au fost sau sunt în curs de transpunere în legi adecvate specifice fiecărei prevederi în parte. Aderarea României la Uniunea Europeană ne obligă să ținem pasul cu prevederile instituțiilor europene și cu tendința de a se ajunge gradual la ceea ce se numește *funcția publică în Europa, controlul administrativ în spațiul european, fie administrația publică în ansamblul ei, fie chiar dreptul administrativ european*, văzute prin prisma instituțiilor Uniunii, a administrației și legislației acesteia<sup>[2]</sup>. Se înțelege că, din această perspectivă, și dreptul administrativ românesc trebuie să se adapteze din mers la tot ceea ce se conturează a fi *dreptul administrativ european*, al cărui spațiu de manifestare este comunitatea europeană, unde se regăsește *spațiul administrativ european*, caracterizat printr-un set de standarde de acțiune comune în cadrul administrației publice, definite prin lege și întărite de practici și mecanisme responsabile<sup>[3]</sup>. Spațiul administrativ european, componentă a spațiului public european, poate fi înțeles ca spațiu al administrației publice europene și poate forma obiectul științei administrative, o știință cu caracter multidisciplinar, cuprinzând elemente de drept public, economii politice și științe politice<sup>[4]</sup>.

Dreptul administrativ european este o *ramură a dreptului european de ansamblu*<sup>[5]</sup>, numit generic și *dreptul Uniunii Europene*.

Elementele de arhitectură juridică a spațiului administrativ european se regăsesc în *legislația primară* (tratatele constitutive) și în *legislația secundară* a Uniunii Europene<sup>[6]</sup> (a se vedea regulamentele, directivele, deciziile, potrivit vocabularului specific Uniunii Europene).

Ca urmare a aderării României la Uniunea Europeană, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări europene cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea actului de aderare [art. 148 alin. (2) din Constituție], inclusiv dispozițiile actelor de revizuire a tratatelor care stau la baza constituirii Uniunii, aplicarea prioritara a dreptului Uniunii în raport cu dreptul intern al statelor membre fiind afirmată de Carta Europeană de Justiție de la Luxembourg, precum și de art. 5 C. civ.<sup>[7]</sup> și de art. 4 C. proc. civ.<sup>[8]</sup> actuale<sup>[9]</sup>.

[1] V. VEDINAȘ, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 20.

[2] A se vedea D. APOSTOL TOFAN, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 2.

[3] D. APOSTOL TOFAN, *op. cit.*, 2006, p. 30.

[4] I. ALEXANDRU (COORD.), *op. cit.*, p. 280 și 282.

[5] V. VEDINAȘ, *op. cit.*, 2014, p. 65.

[6] I. ALEXANDRU (COORD.), *op. cit.*, p. 294 și 303.

[7] Legea nr. 287/2009, republicată (M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011), cu modificările ulterioare, în vigoare de la 1 octombrie 2011.

[8] Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată (M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015), cu modificările și completările ulterioare.

[9] V. VEDINAȘ, *op. cit.*, 2014, p. 65 și urm.

## §2. Noțiuni generale privind administrația publică și autoritatea publică

Noțiuni comune și noțiuni specifice: administrație, administrație publică, administrație de stat, autoritate publică, autoritate a administrației publice, organ al administrației publice, instituție publică, putere publică, putere executivă, interes public, serviciu public, putere discreționară etc.

Organizarea *administrației de stat* a apărut odată cu statul, dar elemente specifice acestuia s-au conturat mai târziu, pe măsură ce viața socială a evoluat și s-a simțit nevoia unei teoretizări și sistematizări a informațiilor.

În limbajul curent, termenul „*administrație*” se utilizează în mai multe sensuri: activitatea executivă a statului, sistem de autorități publice care înfăptuiesc puterea executivă, conducerea unui agent economic (consiliul de administrație – *n.a.*) sau instituții social-culturale, un compartiment (birou, serviciu, sector etc.) din diverse unități, un ansamblu de instituții care gestionează probleme publice, structuri administrative<sup>[1]</sup>.

Toate aceste utilizări scot în evidență faptul că, în cele mai multe activități, este necesară o administrare și, dacă activitatea prestată are drept scop realizarea unor interese particulare, vorbim despre o *administrație particulară*, iar dacă are ca scop un interes general, de nivel național sau local, suntem în prezența unei *administrații publice*<sup>[2]</sup>. Așadar, noțiunea de administrație este mai largă decât aceea de administrație publică, ea cuprinzând și administrația particulară.

Sintagma „*administrație publică*” reprezintă *noțiunea centrală a dreptului administrativ*<sup>[3]</sup> și este folosită în mod curent, dar, de multe ori, involuntar, în sensul de *administrație centrală* sau *locală*, iar uneori se mai utilizează și sintagma „*administrație de stat*”. Primul cuvânt din sintagmă, *administrație*, sub aspect etimologic, provine din cuvântul latin *administratio*, *-onis* sau din *administer*<sup>[4]</sup>, traduse simplu, primul ca *ajutor*, *îngrijire*, *conducere*, *mod de acțiune* și chiar *administrație*, iar al doilea *cel care este de ajutor*, *care administrează*, *care pregătește*<sup>[5]</sup>.

Prin urmare, la origini, prin această noțiune s-a avut în vedere o *activitate subordonată, la comandă, pusă în slujba cuiva*<sup>[6]</sup>. Se poate spune că cele de mai sus pun în evidență *adevăratul rol (scop) al administrației publice*: ea se află în slujba cetățeanului și a comunității, spre a-i servi prin intermediul instituțiilor și structurilor sale organizatorice, astfel încât să satisfacă interesul general.

Pentru cele ce urmează este necesar de precizat că, în *perioada postbelică* (respectiv în România socialistă, până la finele anului 1989) – caracterizată prin regimul de dictatură comunistă –, a fost folosită o altă expresie – *administrație de stat*, formă de realizare a puterii de stat, aceasta regăsindu-se atât în cele trei Constituții<sup>[7]</sup>, cât și în legile adoptate de puterea legiuitoare a vremii.

[1] C. MANDA, *op. cit.*, p. 24 și urm.

[2] M. PREDĂ, *op. cit.*, p. 10 și urm.

[3] D. APOSTOL TOFAN, *op. cit.*, vol. I, p. 19.

[4] R. OCHEȘANU (COORD.), L. MACARIE, S. STATI, N. ȘTEFĂNESCU, *Dicționar român-latin*, Ed. Științifică, București, 1962, p. 24.

[5] O interesantă explicație: administrație, etimologic, provine din limba latină *administer*, *-tri* (*ad minister*), fiind format din prepoziția *ad* = la, spre, către și *minister* = slujitor, supus (evident, în opoziție cu *magister*, *maius*, *maior*), conform V. VEDINAȘ, *Drept administrativ*, ed. a 6-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 11; precum și FL. COMAN-KUND, L. COMAN-KUND, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 11.

[6] D. APOSTOL TOFAN, *op. cit.*, vol. I, p. 4.

[7] S-au adoptat Constituții în 1948, 1952 și 1965, ultima fiind Constituția Republicii Socialiste România, republicată în B. Of. nr. 65 din 29 octombrie 1986, în care, de exemplu, Titlul VI era denumit „*Organele*

Spre deosebire de această perioadă, în literatura de specialitate<sup>[1]</sup>, dar și în legislația și în jurisprudența *interbelică* din țara noastră a fost utilizată, în principal, noțiunea de „*administrație publică*”, la care s-a revenit după 1990<sup>[2]</sup>.

Este necesară o scurtă analiză a celor două noțiuni – *administrație publică* și *administrație de stat* –, care se poate face prin prisma sistemelor constituționale și a prevederilor legislației specifice administrației din fiecare perioadă menționată, pentru a se pune în evidență diferențele dintre cele două concepte:

– sintagma *administrație publică* are un caracter integrator, incluzând atât activitatea *administrației de stat*, cât și a *administrației locale*<sup>[3]</sup>;

– prin noțiunea de *administrație publică*, larg utilizată spre sfârșitul secolului al XIX-lea și în prima parte a secolului XX, se aveau în vedere, de regulă, atât activitatea *administrației centrale*, cât și cea a *administrației locale*, aceasta din urmă fiind caracterizată prin *autonomie locală*, rezultat al *descentralizării administrative*, principii de bază ale organizării administrației publice locale<sup>[4]</sup>;

– același autor arată că, în timpul regimului socialist, noțiunea de *administrație publică* s-a limitat exclusiv la activitatea organelor centrale și locale ale administrației de stat, între care exista o strictă subordonare, o caracteristică esențială a sistemului politic existent. Fără a fi utilizată ca atare, *noțiunea de administrație publică se identifica cu noțiunea de administrație de stat*, în absența unei administrații specifice unor autorități autonome, alese la nivelul unităților administrativ-teritoriale, distinctă de administrația de stat centrală.

Utilizând experiența din prima parte a secolului XX, dar mai cu seamă experiența statelor europene în domeniul administrației, în *perioada postdecembristă* (perioada de după 1989 sau *actuală*), în România s-a revenit la principiile de organizare și funcționare a administrației publice interbelice. Constituția actuală așază la baza funcționării administrației publice în unități administrativ-teritoriale – comune, orașe, județe [denumiri precizate în art. 3 alin. (3) din Constituție] – principiile autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice<sup>[5]</sup>.

Plecând de la prevederile Constituției actuale a României (a se vedea Capitolul I „*Parlamentul*”, Capitolul II „*Președintele României*”, Capitolul III „*Guvernul*”, Capitolul IV „*Raporturile Parlamentului cu Guvernul*”, Capitolul V „*Administrația publică*”, Capitolul VI „*Autoritatea judecătorească*”, toate cuprinse în Titlul III „*Autoritățile publice*”), de la legislația în vigoare<sup>[6]</sup> și de la legea dedicată administrației publice locale<sup>[7]</sup>, se poate face o diferențiere între următoarele concepte<sup>[8]</sup>:

– *administrație publică* – are un caracter integrator, care include atât administrația publică centrală de specialitate (sau administrația de stat), cât și administrația publică locală;

---

*centrale ale administrației de stat*, iar Titlul V „*Organele locale ale puterii de stat și organele locale ale administrației de stat*”.

[1] De exemplu, în P. NEGULESCU, *op. cit.*, p. 72, sunt analizate „*administrațiunile publice*”.

[2] D. APOSTOL TOFAN, *op. cit.*, vol. I, p. 4 și urm.

[3] A se vedea V. VEDINAȘ, *op. cit.*, 2014, p. 34.

[4] D. APOSTOL TOFAN, *op. cit.*, vol. I, p. 5.

[5] V. VEDINAȘ, *op. cit.*, 2002, p. 355.

[6] În acest sens se pot vedea: Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001), cu modificările și completările ulterioare, hotărâri de Guvern privind organizarea și funcționarea ministerelor [de exemplu, H.G. nr. 652/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției (M. Of. nr. 443 din 29 iunie 2009), cu modificările ulterioare; H.G. nr. 548/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului pentru Societatea Informațională (M. Of. nr. 492 din 5 august 2013) etc.] ș.a.m.d.

[7] Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007), cu modificările și completările ulterioare.

[8] A se vedea V. VEDINAȘ, *op. cit.*, 2014, p. 34 și urm.

– *administrație de stat* – evocă exclusiv administrația înfăptuită de autorități de natură statală (Președinte, Guvern, prefect, ministere, servicii publice deconcentrate ale ministerelor);

– *administrație publică locală* – evocă acel tip de administrație înfăptuit de autoritățile publice alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

*Administrația publică de stat centrală de specialitate* este compusă din *autoritățile puterii executive – Președintele României și Guvernul* –, în măsura în care aceste autorități exercită atribuții administrative, și din *administrația publică centrală de specialitate*. Aceasta din urmă se compune din *administrația ministerială și administrația extraministerială*, care la rândul său înglobează *autorități administrative autonome și autorități subordonate Guvernului*<sup>[1]</sup>.

În literatura de specialitate se mai spune că:

– în actualul sistem constituțional și legal, administrația publică este înfăptuită de *autorități de natură statală și autorități autonome locale*<sup>[2]</sup>;

– administrația centrală de specialitate este realizată, în prezent, de *administrația statală*, iar structura ei include *autorități guvernamentale și autorități autonome*<sup>[3]</sup>.

Se poate deduce că administrația publică se manifestă ca un ansamblu, ca un fenomen amplu, ce poate fi înțeles în fondul lui doar făcându-se legătura cu o serie de științe sociale apropiate (de exemplu, cu știința administrației, care analizează administrația sub aspectele ei nejuridice, cu dreptul administrativ, ce are în vedere aspectele juridice, și cu dreptul constituțional, care reglementează și relații ce aparțin domeniului administrației publice<sup>[4]</sup>).

### §3. Sfera, definiția și trăsăturile administrației publice

#### 3.1. Sfera de cuprindere a administrației publice

Din cele prezentate mai sus cu privire la structurarea Titlului III din Constituție se pot deduce următoarele:

– sfera de cuprindere a administrației publice este mai mare decât sfera de activitate a autorităților publice reglementate în Capitolul V al Titlului III din Constituție<sup>[5]</sup>;

– se poate vorbi despre un *sens restrâns* al noțiunii de administrație publică, cel indicat în Capitolul V, și despre un *sens larg* al acestei noțiuni, caz în care sunt avute în vedere și alte autorități ale administrației publice, mai precis cele a căror activitate are o indiscutabilă conotație politică<sup>[6]</sup>.

Astfel, în *sens restrâns*, sfera administrației publice cuprinde ceea ce Constituția numește „*Administrația publică*” (*administrația publică centrală de specialitate* – ministerele, organele centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor și autoritățile administrative autonome – și *administrația publică locală* – consiliile locale, consiliile județene, primarii, președinții consiliilor județene și prefectii). Referitor la cuprinderea prefectului la secțiunea „Administrația publică locală”, se face precizarea că de fapt el este *reprezentantul Guvernului în teritoriu* (câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București) și, totodată, *autoritate de tutelă administrativă*, care trebuie să exercite controlul de legalitate a actelor autorităților administrației publice locale<sup>[7]</sup>.

[1] I. VIDA, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1994, p. 127.

[2] V. VEDINAȘ, *op. cit.*, 2014, p. 36 și urm.

[3] V. VEDINAȘ, în I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU (COORD.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1108.

[4] I. CORBEANU, *op. cit.*, p. 39.

[5] A. IORGOVAN, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 65.

[6] D. APOSTOL TOFAN, *op. cit.*, vol. I, p. 40.

[7] A se vedea art. 123 alin. (1), cuprins în Constituție la secțiunea „Administrația publică locală”, și art. 1 alin. (1) și art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea privind prefectul și instituția prefectului nr. 340/2004, republicată

În sensul larg al acestei sintagme, în sfera administrației publice sunt cuprinse și alte autorități, cum ar fi Președintele și Guvernul, care, pe lângă activitatea preponderent politică, desfășoară și o activitate de natură administrativă. În acest sens, este de remarcat faptul că, în Constituție, prevederile fundamentale privind *administrația publică* au fost cuprinse într-un capitol distinct (Capitolul V din Titlul III), făcându-se astfel o delimitare față de cele care privesc *Executivul* (Președintele și Guvernul) sau cele referitoare la *puterea legiuitoare* (Parlamentul) și *puterea judecătorească*. Printr-o astfel de structurare s-a făcut o delimitare în primul rând „între executiv și administrativ, mai precis între zona preponderent politică a executivului și zona tehnico-administrativă a acestuia”<sup>[1]</sup>. Pentru a justifica menționarea Președintelui României în cadrul executivului, se va arăta că el îndeplinește, în afara prerogativelor politice, și *atribuții de natură administrativă* (precum cele din domeniul apărării, ordinii publice, asigurarea reprezentării diplomatice a țării în exterior, diverse numiri în funcții publice<sup>[2]</sup>). În ceea ce privește Guvernul României, acesta „exercită conducerea generală a administrației publice” și este considerat în aceeași categorie cu *celelalte organe ale administrației publice*<sup>[3]</sup>. Cele două situații se pot constitui în argumente suficiente pentru a conchide că în Legea fundamentală a României se identifică, în afara autorităților administrației publice prevăzute în capitolul dedicat acestora, și alte autorități sau organe (a se vedea Președintele și Guvernul) care îndeplinesc astfel de atribuții, conturând și mai bine sfera de cuprindere a administrației publice.

Pentru a defini conturul sferei de cuprindere, vor mai fi identificate și alte autorități publice, prin analiza unor articole cuprinse în Titlul II din Constituție, cum ar fi prevederile referitoare la *dreptul de petiționare* și la *dreptul unei persoane vătămate de o autoritate publică*, ultimul atrăgând atenția în mod deosebit prin implicațiile prevederilor lui.

Astfel de *petiții* (cereri, reclamații, sesizări sau propuneri formulate în scris ori prin poșta electronică) pot fi adresate autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiilor și societăților naționale, societăților de interes județean sau local, precum și regiilor autonome, denumite în continuare *autorități și instituții publice* (evident, cu activitate în domeniul vizat de petiție), iar acestea au obligația de a răspunde în condițiile legii, comunicând petiționarului, în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției, răspunsul, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă<sup>[4]</sup>. În ceea ce privește *dreptul de petiționare*, Curtea Constituțională, autoritate în domeniul constituționalității legilor, a precizat că acesta „se concretizează în cereri, reclamații, sesizări și propuneri în legătură cu rezolvarea unor probleme personale sau de grup ce nu presupun calea justiției, la care autoritățile publice au obligația de a răspunde în termenele și condițiile stabilite potrivit legii [art. 47 alin. (4) din Constituție, devenit art. 51 alin. (4) în Constituția revizuită în 2003 – *n.a.*], în timp ce cererile de chemare în judecată, care declanșează procesul civil, se rezolvă după reguli specifice, proprii activității de judecată”<sup>[5]</sup>.

Referitor la *dreptul unei persoane vătămate de o autoritate publică*, art. 52 din Constituție „reprezintă fundamentul constituțional al apărării cetățenilor față de abuzurile autorităților publice și, implicit, al răspunderii acestora pentru pagubele produse cetățenilor”<sup>[6]</sup>.

---

(M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008), cu modificările și completările ulterioare.

[1] A. IORGOVAN, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 65.

[2] A se vedea art. 91, art. 92, art. 93 și art. 94 din Constituție.

[3] A se vedea art. 102 alin. (1) și art. 111 alin. (1) din Constituție.

[4] A se vedea art. 2 și art. 3 din O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor (M. Of. nr. 84 din 1 februarie 2002), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 233/2002 (M. Of. nr. 296 din 30 aprilie 2002).

[5] Decizia Curții Constituționale nr. 39/1993 (M. Of. nr. 179 din 27 iulie 1993).

[6] A. IORGOVAN, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 66.