

**Dan Constantin MĂȚĂ**

---

**DREPT ADMINISTRATIV**

**Volumul I**

Noțiuni introductive • Organizarea administrației publice •  
Funcția publică și funcționarul public

## MĂȚĂ, DAN CONSTANTIN

**Studii:** Doctor în drept al Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, cu distincția *Magna Cum Laudae* (2014); Doctor în istorie al Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași și al Universității din Angers (Franța), cu distincția *Magna Cum Laudae* și, respectiv, mențiunea *Très honorable* (2009); Diplomă de Studii Aprofundate în Drept internațional public și privat (2004) și Relații internaționale (2003); Licențiat în drept al Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași (2002); Licențiat în istorie al Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași (2001).

**Activitate profesională:** Avocat în cadrul Baroului Iași începând cu anul 2008.

**Activitatea didactică:** Lector universitar la Facultatea de Drept din cadrul Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași (2013-prezent); Asistent universitar la Facultatea de Drept din cadrul Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași (2006-2013); Preparador universitar la Facultatea de Istorie din cadrul Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași (2003-2006).

**Recunoaștere științifică:** Autor al mai multor cărți, studii și articole publicate în țară și în străinătate în domeniul dreptului public, al securității naționale și al istoriei dreptului. Dintre lucrările publicate, singur sau în colaborare, amintim următoarele: *Securitatea națională – Concept. Reglementare. Mijloace de ocrotire* (București, 2016); *Constantin Hamangiu, 1867-1932* (București, 2013); *Relațiile franco-române în perioada 1964-1968. Dialog în anii destinderii* (Iași, 2011); *The Development of Romanian Legal Science, 1814-1940* (Frankfurt, 2010); *Dicționarul personalităților juridice românești* (București, 2008 – în colaborare cu Tudorel Toader și Ioana Maria Costea).

Nota autorului: *La elaborarea prezentei lucrări a fost avută în vedere legislația în vigoare la data de 1 octombrie 2016.*

**Dan Constantin MĂȚĂ**

# **DREPT ADMINISTRATIV**

**Volumul I**

**Noțiuni introductive**

**Organizarea administrației publice**

**Funcția publică și funcționarul public**

**Universul Juridic**

București

-2016-

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

Copyright © 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 ȘI ȘTAMPILA  
EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**MĂȚĂ, DAN CONSTANTIN**

**Drept administrativ / Dan Constantin Măță. - București :**

Universul Juridic, 2016-

ISBN 978-606-673-962-7

**Vol. 1 : Noțiuni introductive : organizarea administrației  
publice : funcția publică și funcționarul public. - 2016. -**

Conține bibliografie. - ISBN 978-606-673-976-4

342.9(498)(075.8)

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

## Abrevieri

alin.	alineat
art.	articol
B. Of.	Buletinul Oficial, Partea I
Ed.	Editura
ed.	ediția
etc.	<i>et caetera</i>
<i>ibidem</i>	în același loc, tot acolo, în aceeași lucrare
lit.	litera
M. Of.	Monitorul Oficial al României, Partea I
n.a.	nota autorului
O.G.	Ordonanța Guvernului
O.U.G.	Ordonanța de urgență a Guvernului
op. cit.	opera citată
p.	pagina
pct.	punctul
pp.	paginile
<i>supra</i>	mai sus
vol.	volumul

# PARTEA I

## Introducere în studiul dreptului administrativ

### Capitolul I

#### Administrația publică și dreptul administrativ

##### *Secțiunea 1*

##### **Administrația publică**

#### **§1. Noțiunea, sensurile și funcțiile administrației publice**

Termenul de administrație provine din dreptul roman, unde noțiunea *administrare* (*administratio*) avea în vedere atât realizarea afacerilor private, cât și exercițiul unei puteri publice<sup>1</sup>. Sensul acestei noțiuni derivă din cuvântul *minister*, prin care se înțelegea un servitor, un subordonat al unui oficial imperial<sup>2</sup>. Având în vedere această semnificație lingvistică, se consideră că administrația trebuie să acționeze în folosul societății, iar funcționarii din administrație să fie slujitori ai societății<sup>3</sup>.

În doctrina clasică a dreptului administrativ, administrația a fost percepută ca fiind întreaga activitate a statului, reglementată de lege, „care nu e nici legislațiune, nici justiție”<sup>4</sup>. Ulterior, în perioada regimului comunist, noțiunea de administrație a fost acceptată doar sub forma unei administrații de stat reprezentând „un sistem de organe ale statului sau o anumită formă fundamentală de activitate a statului – activitatea administrativă”<sup>5</sup>. În acord cu principiul unicității puterii de stat, activitatea statului se realiza prin patru categorii de organe ale statului: organele puterii de stat, organele administrației de stat, organele judecătorești și organele procuraturii.

Constituția României din 21 noiembrie 1991, modificată și completată prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României<sup>6</sup>, nu mai prevede un sistem unic de organe ale statului, ci recunoaște organizarea statului potrivit principiului separației și

---

<sup>1</sup> A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, în „Transactions of the American Philosophical Society”, vol. 43, part 2, 1953, p. 350.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 583.

<sup>3</sup> D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 3.

<sup>4</sup> P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. I, Cartea a I-a, ed. a 3-a, Tipografiile Române Unite, București, 1925, p. 49.

<sup>5</sup> I. Iovănaș, *Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 10.

<sup>6</sup> Publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

echilibrului puterilor (legislativă, executivă și judecătorească) în cadrul democrației constituționale. În actuala arhitectură constituțională, administrația publică nu este limitată la sfera exclusivă a puterii executive, deși prin natura sa rămâne legată de această putere. Administrația publică este legată și de puterea legislativă care-i stabilește finalitatea acțiunii, dar și puterea judecătorească ale cărei hotărâri sunt aplicate și executate de către administrație.

Pe aceste realități constituționale, administrația publică trebuie înțeleasă ca un concept integrator care include administrația de stat (administrația înfăptuită de Președinte, Guvern, ministere, prefect, servicii publice deconcentrate ale ministerelor) și administrația publică locală (administrația înfăptuită de autorități publice alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat) într-o structură sistemică multipolară cu regimuri juridice diferite și în raporturi de natură administrativă<sup>1</sup>.

În mod tradițional, se consideră că prin funcțiile sale specifice administrația poate fi<sup>2</sup>:

- a) *activă* – când execută legea sau, în limitele legii, prestează un serviciu public;
- b) *consultativă* – când dă avize administrației active;
- c) *deliberativă* – când adoptă măsuri obligatorii cu privire la administrația activă.

În literatura de specialitate mai recentă se consideră că administrația poate fi și *jurisdicțională*, atunci când are ca obiect rezolvarea unor litigii juridice prin hotărâri ce se bucură de o stabilitate asemănătoare puterii de lucru judecat și care sunt elaborate cu respectarea unei proceduri apropiate de cea judiciară<sup>3</sup>.

Administrația publică este o categorie abstractă, fiind descrisă în literatura de specialitate în termeni diferiți. Importanța delimitării conținutului și sferei de cuprindere nu este doar de natură teoretică. Ea prezintă și relevanță practică prin prisma dreptului persoanei vătămate într-un drept sau interes legitim de o autoritate publică, pe de o parte, și limitele contenciosului administrativ, pe de altă parte<sup>4</sup>.

Într-o opinie, administrația publică este considerată forma fundamentală de manifestare a puterii executive, care se realizează prin activitatea organelor centrale și locale ale administrației publice, precum și a unor entități private care nu fac parte din sistemul de organizare a administrației publice<sup>5</sup>. De reținut aspectul că nu toate organele de stat realizează administrația de stat, ci doar autoritățile administrației publice. Celelalte organe de stat, în înfăptuirea activității specifice pentru care au fost create, pot desfășura eventual activități cu caracter administrativ, dar administrația rămâne apanajul exclusiv al autorităților administrației publice<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> C. Manda, *Drept administrativ, Tratat elementar*, ed. a 5-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 40; C. Manda, *Teoria administrației publice*, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 92.

<sup>2</sup> P. Negulescu, *op. cit.*, p. 52.

<sup>3</sup> R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 4.

<sup>4</sup> A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 4.

<sup>5</sup> M. Dvoracek, *Drept administrativ, Noțiuni introductive*, Ed. Fundației „Chemarea”, Iași, 2002, p. 58.

<sup>6</sup> D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 7.

Într-o altă opinie, devenită majoritară în doctrina actuală de drept administrativ, prin administrația publică se înțelege „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”<sup>1</sup>.

Au fost identificate două sensuri ale noțiunii de administrație publice: sensul material și sensul organic<sup>2</sup>. Aceste sensuri reprezintă totodată și cele două laturi ale administrației, aflate într-o relație de interdependență, deoarece nu putem vorbi „de o activitate administrativă fără a identifica și organul (autoritatea) care o desfășoară, după cum nici nu ne putem închipui existența unei structuri administrative fără ca aceasta să primească sau să aibă o însărcinare, o misiune, fără să contribuie la atingerea unui scop”<sup>3</sup>.

În **sens material**, administrația publică reprezintă activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii, urmărindu-se satisfacerea interesului public prin asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice și prin executarea unor prestații către particulari. În acest caz, termenul de lege trebuie utilizat nu doar în sensul de act al Parlamentului, ci într-o accepțiune extinsă care cuprinde „orice act juridic dat spre executare în competența organelor administrației publice”<sup>4</sup>.

Conceptul de „executare a legii” este complex și cuprinde atât pregătirea executării și executarea propriu-zisă, cât și emiterea de acte normative cu forță juridică inferioară sau similară legii<sup>5</sup>. Activitățile de executare a legii se realizează prin acte juridice, operațiuni administrative și fapte materiale îndeplinite de titularii funcțiilor publice din sistemul organelor administrației publice<sup>6</sup>.

Administrația publică se realizează în regim de putere publică, prin intermediul prerogativelor acordate de Constituție și legi, care fac să prevaleze interesul public general atunci când este în conflict cu interesul particular. Ea este în primul rând o activitate juridică care cuprinde atât acte juridice emise în realizarea puterii de stat, cât și fapte nejuridice, în măsura în care acestea din urmă sunt necesare pentru apariția și executarea faptelor juridice<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 82.

<sup>2</sup> Pentru o perspectivă comparativă a conceptului de administrație publică, a se vedea C. Manda, *Teoria administrației...*, *op. cit.*, pp. 29-32.

<sup>3</sup> C. Manda, *Drept administrativ...*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>4</sup> D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 8.

<sup>5</sup> Curtea Constituțională a României a reținut că „noțiunea de organizare a executării legii din cuprinsul art. 108 alin. (2) al Constituției republicate are un sens mai larg decât cea privind aplicarea legii, și anume prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituționale sau sancționatorii în vederea stabilirii cadrului necesar pentru ducerea la îndeplinire a dispozițiilor”. A se vedea Decizia nr. 51/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 2 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, publicată în M. Of. nr. 186 din 3 martie 2004.

<sup>6</sup> E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 22.

<sup>7</sup> D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 9.



În accepțiunea de activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, administrația publică este guvernată de următoarele **principii fundamentale**: a) principiul legalității; b) principiul ierarhiei; c) principiul continuității; d) principiul operativității; e) principiul oportunității; f) principiul revocabilității; g) principiul autonomiei locale; h) principiul descentralizării serviciilor publice; i) principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit; j) principiul eligibilității<sup>1</sup>.

Unii autori consideră ca fiind principii călăuzitoare ale administrației publice și următoarele: a) principiul subordonării administrației interesului general; b) principiul motivării; c) principiul transparenței; d) principiul participării societății civile la fundamentarea deciziilor administrației publice; e) principiul egalității în fața administrației<sup>2</sup>.

În **sens organic**, administrația publică constă într-un ansamblu de organe administrative prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau în limitele legii se prestează servicii publice. Administrația publică este organizată sub forma unei structuri mixte, ierarhic-funcționale, în cadrul căreia se disting următoarele<sup>3</sup>:

a) autorități ale administrației publice centrale și autorități ale administrației publice locale (după criteriul teritorial);

b) autorități ale administrației publice cu competență generală și autorități ale administrației publice cu competență de specialitate (după criteriul funcțional).

În actualul cadru constituțional nu se mai poate reține existența unui sistem unic de organe ale administrației publice, aceasta cuprinzând atât administrația de stat, cât și administrația publică locală.

Autoritățile administrației de stat sunt următoarele: a) Președintele României; b) Guvernul; c) ministerele și alte organe de specialitate subordonate Guvernului; d) autorități administrative centrale autonome; e) prefectul. Autoritățile administrației publice locale sunt următoarele: a) consiliul local; b) consiliul județean; c) Consiliul General al Municipiului București; d) primarul; e) președintele consiliului județean.

Organele administrației publice realizează, potrivit competenței legale, o activitate complexă care poate fi: a) dispozitivă; b) de execuție; c) de prestație.

a) *Activitatea dispozitivă* se desfășoară în raport cu organele aflate pe o treaptă inferioară și se manifestă prin dreptul de a elabora acte normative, de a da dispoziții ori îndrumări, de a controla activitatea și de a suspenda ori revoca actele acestor organe.

b) *Activitatea de execuție* se realizează prin acte juridice și fapte materiale de către organele administrației publice sau de alți subiecți de drept în cadrul unor competențe specifice.

c) *Activitatea de prestație* se realizează din oficiu sau la cererea persoanelor fizice sau juridice de către organele administrației publice sau de organizații particulare de interes public în baza unor acte administrative sau a unor contracte civile încheiate între subiecții administrației publice și beneficiarii prestațiilor<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> I.M. Nedelcu, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 73.

<sup>2</sup> E. Bălan, *op. cit.*, p. 31.

<sup>3</sup> C. Manda, *Drept administrativ...*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>4</sup> M. Dvoracek, *op. cit.*, pp. 59-60.

## §2. Fundamente constituționale și legale privind administrația publică

În cuprinsul Constituției din anul 1991, revizuită în anul 2003, noțiunea de „autoritate publică” este folosită în două accepțiuni, raportat la dispozițiile Titlului al II-lea (*Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale*) și, respectiv, ale Titlului al III-lea (*Autoritățile publice*).

Într-o primă accepțiune, prin autoritate publică se înțelege orice organ cu prerogative de putere publică, indiferent dacă este prevăzut sau nu în Constituție.

În a doua accepțiune, considerată sensul restrâns al acestei noțiuni, prin autoritate publică sunt desemnate organele prin care se exercită una din puterile statului. Se includ în această categorie nu doar autoritățile publice prevăzute în Titlul al III-lea al legii fundamentale (Parlamentul, Președintele României, Guvernul, administrația publică centrală de specialitate, administrația publică locală, instanțele judecătorești, Ministerul Public, Consiliul Superior al Magistraturii), dar și cele reglementate în alte titluri ale textului constituțional (Avocatul Poporului în Titlul al II-lea, Curtea de Conturi în Titlul al IV-lea și Curtea Constituțională în Titlul al V-lea)<sup>1</sup>.

Potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ<sup>2</sup>, modificată și completată, prin autoritate publică se înțelege „orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice (...) persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică”.

În acest cadru constituțional și legal, administrația publică reprezintă o structură de autorități publice care desfășoară exclusiv o activitate de natură administrativă<sup>3</sup>, textul constituțional făcând distincție în cuprinsul Capitolului al V-lea din Titlul al III-lea între administrația publică centrală de specialitate (ministere, alte organe centrale de specialitate în subordinea Guvernului ori a ministerelor, autorități administrative autonome) și administrația publică locală (consiliul local, primarul, consiliul județean, prefect).

Sfera administrației publice este mai mare decât sfera de activitate a autorităților publice reglementate în Constituție sub denumirea *Administrația publică*<sup>4</sup>. Putem reține astfel și un sens larg al noțiunii de administrație publică în care sunt avute în vedere și acele autorități ale administrației publice „a căror activitate are o indiscutabilă conotație politică”<sup>5</sup>.

Potrivit dispozițiilor art. 102 alin. (1) din Constituție, Guvernul „exercită conducerea generală a administrației publice”. Având în vedere această dispoziție constituțională, precum și reglementarea într-un capitol separat a Guvernului și a administrației publice, s-a exprimat opinia că în actualul cadru constituțional administrația publică „nu mai apare ca o componentă a puterii executive, ci ca un corp profesional, destinat realizării permanente a serviciilor și ordinii publice, aflat sub autoritatea puterii (autorității) executive, (...) în mod special a Guvernului”<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, pp. 58-59.

<sup>2</sup> Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

<sup>3</sup> C. Manda, *Drept administrativ...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>4</sup> A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 65.

<sup>5</sup> D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 40.

<sup>6</sup> C. Manda, *op. cit. supra*, p. 24.