

Capitolul I

INTRODUCERE ÎN STUDIUL DREPTULUI ADMINISTRATIV

Secțiunea 1

Dreptul administrativ și știința administrației

1. Dreptul administrativ – ramură a dreptului public

Dezvoltarea societății a atras după sine necesitatea creării unui cadru normativ stabil și de dezvoltare a activității de administrare a statului, ceea ce implică, fără îndoială instituții și personal. Marele jurist roman Ulpian are eternul merit de a ne aduce în atenție, pentru posteritate, diviziunea clasică a dreptului în două ramuri: drept public și drept privat. Aceasta a fost preluată de generații, fiind și cea mai cunoscută definiție, respectiv: „*Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat la interesele particularilor*”.

În raport cu această clasificare, dreptul administrativ este plasat în sfera dreptului public. De altfel, în aceeași ordine de idei, criteriile care au prezidat inițial (în dreptul roman) la această diviziune au fost instituite de Ulpian, cel care a vorbit primul de criteriul **utilității** și **interesului general** (statal) în cadrul dreptului public (*ad statum rei Romane spectat*) și privat în cadrul dreptului privat (*ad singulorum utilitatem*)¹.

Așadar, la baza acestei distincții stă deci interesul ocrotit prin norma de drept². Atunci când acest interes este relativ la viața cetății, suntem în sfera dreptului public, se arată în doctrina recentă. Când norma de drept e privitoare la individ, suntem în sfera dreptului public, se afirmă în același context³. În același sens este și opinia autorului Dan Claudiu Dănișor într-un studiu recent în care afirmă: „criteriul în mod tradițional utilizat pentru a distinge dreptul public de dreptul privat este utilizabil, în principiu și pentru a distinge spațiul public de

¹ N. Popa, „Sistemul dreptului, un concept perimat?”, în Revista de Drept Public nr. 1/2015, p. 20.

² V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a IV-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 7.

³ *Idem*.

spațiul privat, iar acest criteriu este cel al naturii interesului”¹. Aceste criterii au fost în timp completate sau chiar abandonate în teoria juridică, mai ales în condițiile în care statul a acționat pe terenul intereselor private, instanțele judecătorești și-au extins competențele de judecată cenzurând și modificând clauze contractuale, iar sistemul prețurilor și al concurenței a fost reglementat legal².

Dreptul administrativ ca ramură de drept, a apărut mai târziu decât alte ramuri de drept cum ar fi dreptul civil sau dreptul penal³. Se afirmă că, dreptul administrativ este un domeniu de drept relativ nou, ce s-a dezvoltat în statele europene abia în secolul al XIX-lea, când s-a ajuns la noțiunea de stat de drept⁴. Pentru dreptul administrativ, ca ramură a dreptului public, o importanță deosebită a avut-o doctrina franceză sau doctrina germană, fiind surse de inspirație permanentă.

În cursul de teoria generală a dreptului al domnului profesor Nicolae Popa se menționează că „intră în componența *dreptului public intern*, spre exemplu: dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul penal, dreptul muncii și al securității sociale, dreptul financiar, dreptul procesual iar ramurile care intră în competența *dreptului privat* reglementează relațiile sociale patrimoniale și personale nepatrimoniale la care participă particularii (dreptul civil, dreptul comercial)⁵”.

În opinia reputatului profesor Nicolae Popa, ramurile dreptului ce intră în componența dreptului public au ca obiect de reglementare: relațiile sociale din domeniul organizării puterilor publice, distribuirea competențelor în stat, forma statului etc. (dreptul constituțional); organizarea puterii executive la nivel central și local (dreptul administrativ); apărarea socială împotriva faptelor infracționale ce pun în pericol ordinea de drept (dreptul penal); relațiile de muncă și de protecție socială (dreptul muncii și al securității sociale); relațiile

¹ D.C. Dănișor, *Fundamentele statului și criteriile de nediscriminare (comentarii ale dispozițiilor art. 4 din Constituția României)*, Revista de drept public nr. 1/2008, p. 41.

² Nicolae Popa, *op. cit.*, 2015, pp. 20-21.

³ D. Brezoianu, M. Oprican, *Administrația publică în România*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 46.

⁴ I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, ed. a II-a revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 19 și 20.

⁵ N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 6-a, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 89.

financiare, bancare (dreptul financiar); relațiile ce privesc buna desfășurare a procesului judiciar (dreptul procesual)¹.

Potrivit Dicționarului explicativ al limbii române, în limbaj comun, „*administrație*” semnifică: „*administrare, cărmuire, conducere, gospodărire*”² iar „*administrativ*” are sensul „*care aparține gospodăriei, privitor la administrație*”³. Literatura de specialitate subliniază că, administrația publică, având prerogativa acțiunilor sale în regim de putere publică, semnifică că dreptul aplicabil administrației publice este un drept special, derogator de la dreptul comun aplicabil particularilor, că administrația publică trebuie să beneficieze de un cadru legal clar, stabil, care să dea coerență acțiunilor sale, să nu lase loc ambiguităților și arbitrariului⁴.

De bună seamă, în analiza premiselor istorice ale apariției dreptului administrativ în România, documentarea efectuată ține seama și de realitatea că fiecare stat are propriile valori și tradiții în care crede și care-i definesc identitatea națională. Acestea fiind spuse, un domeniu de drept, fie că împrumută sau nu din dreptul comparat, anumite concepte sau reguli, prin metoda transplantului juridic sau nu, se remarcă prin ceva anume care caracterizează în general dreptul național, în orice stat de pe orice continent ne plasăm. Avem în vedere faptul că, în primul rând, trebuie să existe o nevoie socială iar ulterior, dreptul să dea expresie normativă acelei nevoi. În acest sens „înțelegerea necesității este întotdeauna și în toate domeniile un proces de conștiință”⁵.

Spre exemplu, așa cum reiese din literatura de specialitate, în Preambulul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁶, regăsim referiri la valori și tradiții, respectiv – valori comune: „*Popoarele Europei, stabilind între ele o uniune tot mai strânsă, au hotărât să împărtășească un viitor pașnic, întemeiat pe valori comune*” (par. 1); valori indivizibile și universale: „*Conștiință de*

¹ *Ibidem*.

² Informație publică disponibilă la adresa <https://dexonline.ro/definitie/administra%C8%99Bie/definitii>, accesat la data de 10 iulie 2023.

³ Informație publică disponibilă la adresa <https://dexonline.ro/definitie/administrativ>, accesat la data de 10 iulie 2023.

⁴ I. Corbeanu, *Drept administrativ*, Centrul ASE, 2001, p. 9.

⁵ A.M. Naschitz, *Necesitate și libertate în domeniul respectării dreptului*, în *Studii și Cercetări Juridice* nr. 1/1958, Ed. Academiei Române, p. 14.

⁶ Informație publică, disponibilă la adresa <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ro:PDF>, accesat la data de 26 ianuarie 2023.

patrimoniul său spiritual și moral, Uniunea este întemeiată pe valori indivizibile și universale ale demnității umane, libertății, egalității și solidarității (...)” (par. 2); valori comune / tradiții: „*Uniunea contribuie la păstrarea și la dezvoltarea acestori valori comune, respectând diversitatea culturilor și tradițiilor popoarelor Europei precum și identitatea națională a statelor membre (...)*” (par. 3)¹.

În dreptul comparat s-a apreciat că dreptul administrativ german este, în esență, mai puțin jurisprudențial decât legislativ și reglementar². Dintr-o altă perspectivă s-a afirmat, în doctrina recentă, că dreptul administrativ a apărut din sâmburele izolării sale la nivel național³.

Revenind la cadrul național, din analiza documentară reiese că dreptul administrativ a început să se dezvolte în a doua jumătate a secolului XIX-lea⁴. Prima sistematizare a normelor de drept administrativ a fost realizată prin Regulamentele Organice, astfel că se poate aprecia că, în România, dreptul administrativ ca ramură de drept s-a constituit în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza, ca urmare a reformei legislative întreprinse de acesta⁵. Este vorba despre cele două Legi nr. 396 din 31 martie 1864 pentru înființarea consiliilor județene (publicată în M. Of. din 31 martie 1864) și Legea comunală nr. 394/31 martie 1864 (publicată în M. Of. din 31 martie 1864) care au instituit adevărata administrație modernă pe plan local⁶.

Într-o valoroasă monografie dedicată istoriei administrației publice românești, se menționează că, din punctul de vedere al administrației publice centrale, Regulamentele Organice au înființat 6 ministere: Ministerul Treburilor Dinăuntru sau Ministerul de Interne; Ministerul de Finanțe sau Vistreria; Secretariatul de Stat sau Postelnicia; Ministerul dreptății sau Marea logofeție;

¹ E.E. Ștefan, *Values and traditions in the administrative Code and other normative acts*, în Proceedings-ul CKS-eBook 2023, p. 483, disponibil online la adresa <http://cks.univnt.ro/articles/17.html>, accesat la data de 15 iulie 2023.

² A.J. Gauche, *Droit administratif allemand*, Themis droit. Puf, Presses Universitaires de France, Humensis, Paris, 2022, p. 5.

³ I. Alexandru, *op. cit.*, 2003, p. 317.

⁴ V. Vedinaș, *Dreptul administrativ la cumpăna dintre milenii, veacuri și regimuri politice*, în Revista de drept public nr. 4/2022, p. 32.

⁵ D. Brezoianu, M. Oprican, *op. cit.*, p. 46.

⁶ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I. Ed. All Beck, București, 2005, p. 455, *apud* V. Vedinaș, *Dreptul administrativ la cumpăna dintre milenii, veacuri și regimuri politice*, *op. cit.*, 2022, p. 32.

Ministerul Treburilor Bisericești sau Marea Logofeție a Credinței; Ministerul Oștirii sau Miliția¹. Din punct de vedere al administrației publice locale, Regulamentele Organice se refereau la: județe și ținuturi; plăși și ocoale; orașe și sate².

În acest context, arătăm că, prin Legea nr. 167 din 11 februarie 1864 privind înființarea unui Consiliu de Stat, s-au pus bazele juridice în țara noastră a contenciosului administrativ român³, instituție juridică ce și-a găsit consacrară constituțională puțin mai târziu, în anul 1923, fiind reglementat expres.

Constituția de la 1923 prevede în art. 107 alin. (3) după cum urmează: *„cel vătămat în drepturile sale, fie printr-un act administrativ de autoritate fie printr-un act de gestiune făcut cu călcarea legilor și a regulamentelor, fie prin rea voința autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept, poate face cerere la instanțele judecătorești pentru recunoașterea dreptului său”*.

Ni se pare potrivit, în acest context, ce afirma Hegel: *„dacă cetățenilor nu le merge bine, dacă scopul lor subiectiv nu este satisfăcut, dacă ei nu găsesc mijlocirea acestei satisfaceri constituie statul însuși, ca atare, atunci statul stă pe slabe picioare”*⁴.

În opinia altor specialiști avizați, primul document al organizării administrației în România a fost Constituția din 1923 care a stabilit de îndată după Unirea din 1918 principiile organizării unui sistem administrativ unitar⁵, astfel că s-au constituit *județele* și *comunele* și ca unități intermediare *plășile*. Așadar, perioada interbelică a fost dominată de adoptarea Constituției de la 1923 iar în baza acestora și a legilor adoptate în temeiul prevederilor sale și ne referim cu precădere la Legea pentru Statutul funcționarilor publici din 1923⁶ și Legea

¹ M. Guțan, *Istoria administrației publice românești*, ed. a 2-a revăzută și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2006, pp. 137-138.

² *Ibidem*, pp. 141-146.

³ Pentru detalii complete, a se consulta sursa publică disponibilă online la adresa <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/19659>, accesată la data de 21 iulie 2023.

⁴ Hegel, *Principiile filosofiei dreptului*, Ed. Academiei Române, București, 1969, pp. 2322-233 *apud* M. Enache, *Controlul parlamentar*, Ed. Polirom, Iași, 1998, pp. 19-20

⁵ I. Nedelcu, C. Niculeanu, D. Spînu, *Fundamente teoretice și practice ale responsabilității funcționarului public*, vol. I, Ed. Europa-Craiova, 1998, p. 10.

⁶ Promulgată de Regele Ferdinand la 15 iunie 1923 și publicată în Monitorul Oficial.

contenciosului administrativ nr. 144 din 19 decembrie 1925¹ s-a dezvoltat o bogată doctrină în centrul căreia s-au aflat Paul Negulescu (...), Anibal Teodorescu (...), Constantin Rarincescu, Victor Onișor, Jean Vermeulen, Erast Diti Tarangul (...)².

După 1940, odată cu instaurarea Guvernului Ion Antonescu, pe planul organizării administrative locale s-a pus din nou accent pe comune și județe, însă primarii și prefecții erau aleși din rândul militarilor, aceștia subordonându-se și în funcție de ierarhia militară³.

În doctrina franceză s-a arătat că, drept urmare a celebrei decizii Blanco din 1873, s-a afirmat autonomia dreptului administrativ, afirmație sugestiv exprimată în următoarea frază: „Ne este imposibil, pe bună dreptate și în bună justiție, să asimilăm complet Statul unui simplu particular”⁴.

Sfârșitul anului 1989, care a declanșat o schimbare fundamentală de regim politic în România, a marcat și începutul unei noi etape în evoluția doctrinei juridice românești, pe de o parte, prin reîntoarcerea la vechile tradiții ale doctrinei interbelice românești, iar, pe de altă parte, prin cercetarea vastei experiențe occidentale, îndeosebi a celei franceze, se afirmă de către doamna profesor Dana Apostol Tofan⁵.

Spre exemplu, într-o publicație de specialitate din Franța, dedicată contenciosului administrativ, se precizează că „*dreptul administrativ francez prezintă o particularitate: la originea sa acesta este larg creat de judecător*”⁶. De asemenea, în dreptul comparat se menționează că „*dreptul administrativ german aparține dreptului public: el este exorbitant de la dreptul comun și judecătorul administrativ, distinct de judecătorul ordinar, este competent de a se pronunța asupra a numeroase litigii*”⁷.

¹ Publicată în M. Of. nr. 282 din 20 decembrie 1925.

² V. Vedinaș, *Dreptul administrativ la cumpăna dintre milenii, veacuri și regimuri politice*, op. cit., 2022, pp. 33-34.

³ D.V. Firoiu, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Didactică și Pedagogică, p. 156 și urm., apud I. Nedelcu, C. Niculeanu, D. Spînu, op. cit., 1998, p. 12.

⁴ G. Dupuis, M.-J. Guedon, P. Chretien, *Droit administratif*, 10 edition, Ed. Dalloz, Paris, 2007, p. 13.

⁵ D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1.

⁶ C. Barry, P.-X. Boyer, *Droit cu contentieux administratif*, Gualino, Lexetensio, Paris, 2020, p. 17.

⁷ A. J. Gauche, *Droit administratif allemand*, op. cit., 2022, p. 3.

2. Știința administrației

Într-o lucrare consacrată analizei dreptului administrativ și științei administrației, autorul afirmă că „statul urmărește, prin întreaga lui activitate, să realizeze obiective de interes general, cu caracter politic, social, economic, cultural etc. exercitând în acest scop cele trei funcții ale sale: funcția legislativă, funcția administrativă și funcția jurisdicțională¹”.

Așa cum s-a arătat întemeiat în doctrină, administrația este cea mai complexă activitate a statului; ea este omniprezentă în cadrul societății, a vieții oamenilor și din aceste considerente există preocuparea permanentă a factorilor politici de decizie de a face din administrația publică o forță în interesul oamenilor².

Se afirmă că în Franța, întemeietorul științei administrative este considerat Charles Jean Bonnin, cu lucrarea sa *Principii ale administrației publice*, în care insista asupra necesității unui studiu sistematic și pozitiv al administrației publice³. Dintre științele sociale cele mai apropiate de administrație amintim știința administrației care analizează administrația sub aspectele ei nejuridice și dreptul administrativ ce are în vedere aspectele juridice⁴.

Rezumându-se la cercetarea exclusivă a normelor juridice aplicabile administrației publice, știința dreptului administrativ nu reușea să devină, prin modul său de abordare a administrației, un factor dinamizator, propulsiv al progresului societății, de perfecționare a activității administrative, a vieții sociale în general⁵. Acestei cerințe i-a răspuns știința administrației, care investighează administrația publică din multiple puncte de vedere (...). Dreptul administrativ furnizează științei administrației un aparat metodologic care îi permite să evite o orientare exclusiv sociologică sau psihologică, afirma Mihai Oroveanu⁶.

¹ I. Albu, *Dreptul administrativ și știința administrației*, Partea a II-a, Ed. Fundației România de Măine, București, 2007, p. 15.

² I. Corbeanu, *Drept administrativ – Curs universitar*, ed. a II-a revăzută și completată, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 11.

³ C. Manda, *Știința administrației*, Ed. Lumina Lex, București, 2011, p. 24, *apud* M. Tomescu, *Știința administrației*, ed. a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Pro Universitaria, București, 2022, p. 19.

⁴ I. Corbeanu, *op. cit.*, 2010, p. 39.

⁵ D. Brezoianu, M. Oprican, *op. cit.*, p. 60.

⁶ M. T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Universitatea Creștină Dimitrie Cantemir, București, 1994, p. 20.

Știința administrației pornește de la realitatea socială și instituțională pe care o cercetează; are în vedere factori sociali, generali sau locali, economici, demografici etc., structurile administrative existente etc. cărora trebuie să le analizeze competențele și modul de organizare¹. Rezultă că știința administrației, ca orice știință socială nu se poate constitui decât ca o parte dintr-un ansamblu de probleme specifice puse de realitatea socială, adică în funcție de o problemă care să permită reconstrucția teoretică a obiectului².

Știința administrației poate fi definită ca acea știință socială care cercetează administrația publică sub toate laturile și aspectele sale, în scopul îmbunătățirii continue a organizării și funcționării aparatului administrativ, pentru satisfacerea în condiții din ce în ce mai bune a cerințelor sociale³. Prin urmare, *știința dreptului administrativ și știința administrației nu semnifică același lucru*. Știința administrației și dreptul administrativ sunt două discipline autonome și necesare studiului administrației, fiecare având un obiect propriu și metode diferite de cercetare, chiar dacă obiectul fiecăreia se circumscrie aceluiași fenomen social, *fenomenul administrativ*, îmbunătățirea activității autorităților și instituțiilor publice administrative⁴.

În acest sens, în urma documentării subiectului, remarcăm o lucrare de specialitate în care se afirmă că, în doctrina europeană, în special cea franceză, în a doua jumătate a secolului XX s-a introdus o noțiune cheie, aceea de *fapt administrativ*, precizându-se că știința administrației are drept obiect faptul administrativ⁵.

De asemenea, s-a afirmat într-o altă lucrare că știința administrației are ca obiect studierea administrației publice în ansamblul său, cu toate implicațiile, relațiile și corelațiile acesteia cu celelalte elemente ale sistemului social, în vederea eficientizării ei, având un caracter interdisciplinar, juridic, social-politic, tehnic și organizatoric⁶.

¹ I. Corbeanu, *op. cit.*, 2010, p. 27.

² J. Chevallier, *Science administrative*, Themis, P.U.F.2^e ed., refondue, Paris, 1994, p. 56, *apud* E. L. Cătană, *Știința administrației*, Ed. Pro Universitaria, București, 2018, p. 12.

³ D. Brezoianu, M. Oprican, *op. cit.*, p. 56.

⁴ I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 27 și 28.

⁵ P. Bandet, L. Mehl, *Traite de sciences administrative*, Mouton&Co, La Haye, 1966, pp. 92-108, *apud* E. L. Cătană, *Știința administrației...*, *op. cit.*, 2018, p. 12.

⁶ I. Alexandru (coord.), M. Cărăușan, S. Bucur, *Drept administrativ*, ed. a III-a revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 59 și urm., *apud* E.L. Cătană, *Știința administrației...*, *op. cit.*, 2018, p. 13.

În aceeași ordine de idei, s-a menționat că *știința administrației are un caracter interdisciplinar deoarece această disciplină folosește critic date și cunoștințe pe care le pot oferi alte discipline științifice și care sunt legate de fenomenul administrativ public, ce constituie obiect de cercetare pentru știința administrației*¹. Autorul Cătălin Silviu Săraru consideră că „*aceste științe sunt: managementul public, sociologie, psihologia, urbanismul, demografia, istoria, geografia, etnologia, cibernetica, informatica, dreptul administrativ. Însă știința administrației publice este o știință în sine, distinctă de științele enumerate deoarece ea utilizează cunoștințele dobândite de aceste științe raportându-le la obiectul său propriu de studiu – administrația publică – și utilizând metode de cercetare și principii specifice*”².

De fapt, niciuna dintre disciplinele științifice cu care se interferează știința administrației nu cercetează fenomenul administrativ în toată complexitatea sa și nici nu-și propune acest lucru, fiecare cercetând numai unele aspectele acestui fenomen, iar acest fapt indică, cu certitudine, autonomia științei administrației față de unele științe cu care se interferează, cum sunt, de pildă: științele juridice, sociologia sau managementul³.

Astfel, știința dreptului administrativ și știința administrației se completează reciproc, se intercondiționează, colaborarea dintre ele constituind o bază temeinică pentru desfășurarea unei eficiente activități administrative, condiție esențială a dezvoltării societății⁴.

Secțiunea a 2-a

Noțiunea și obiectul dreptului administrativ

Așa cum bine a sesizat o reputată autoare, conceptele și noțiunile specifice ramurii dreptului administrativ sunt stabilite în primul rând în doctrina de specialitate, dar ele sunt validate sau chiar îmbogățite prin activitatea practică

¹ A. Negoită, *Drept administrativ*, Ed. Sylvi, București, 1996, p. 19, *apud* C.S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 34.

² *Ibidem*.

³ E.L. Cătană, *Știința administrației....*, *op. cit.*, 2018, p. 14.

⁴ D. Brezoianu, M. Oprican, *op. cit.*, p. 61.

a instanțelor judecătorești, cu ocazia soluționării litigiilor cu care acestea sunt sesizate¹.

Din punct de vedere conceptual, termenul „drept administrativ” poate fi utilizat în două accepțiuni:

a) într-o primă accepțiune, termenul „drept administrativ” desemnează: „o ramură de drept, adică un ansamblu de norme juridice având un obiect propriu de reglementare, o categorie determinată de relații sociale”;

b) în a doua accepțiune, termenul „drept administrativ” desemnează: „o ramură a științei, adică un ansamblu sistematizat de cunoștințe despre dreptul administrativ ca ramură de drept”².

În țările de tradiție romanistă, dreptul administrativ este înțeles ca ansamblul regulilor specifice care se aplică administrației; în schimb, în țările unde se aplică *common law*, în principal în Marea Britanie, existența unui drept administrativ care ar cuprinde reguli distincte de dreptul civil a fost, timp îndelungat, negată³. Așa cum s-a arătat pertinent de către doctrină, discuțiile cu privire la conținutul și sfera administrației publice nu pot fi separate de cele care privesc obiectul dreptului administrativ⁴. În doctrina postbelică s-au formulat mai multe puncte de vedere în această problemă care permit delimitarea a trei curente de opinii⁵:

– teza unicității care susține că dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabil administrației publice;

– teza dublei naturi juridice care conduce la concluzia că dreptul administrativ se aplică administrației publice alături de norme aparținând altor ramuri de drept;

– teza subsidiarității care consideră că dreptul administrativ se aplică nu doar activităților desfășurate de autoritățile administrației publice, ci și acțiunilor de natură administrativă realizate de alte autorități publice.

Profesorul Andre de Laubadere a dezvoltat și sistematizat concepția tradițională, identificând patru domenii care trebuie incluse în sfera de cercetare

¹ R.N. Petrescu, *Contribuții ale jurisprudenței instanței supreme la cristalizarea unor noțiuni și dispoziții din dreptul administrativ*, în *Revista de drept public* nr. 4/2016, p. 94.

² D. Brezoianu, M. Oprican, *op. cit.*, p. 45.

³ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 27.

⁴ A. Iorgovan, *op. cit.*, 2005, p. 114.

⁵ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 39.

a dreptului administrativ și a științei administrative: organizarea administrativă a țării, în care administrația publică apare ca un complex de autorități și organisme; activitatea administrativă; mijloacele de acțiune ale administrației publice și contenciosul administrativ¹.

Potrivit domnului profesor Iorgovan, pentru a defini obiectul de reglementare al dreptului administrativ sunt identificate două situații: reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului public și reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu ale ramuri ale dreptului privat².

“În prima categorie, și anume obiectul acestuia sau reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului public, se identifică trei ipoteze:

a) raporturile reglementate de dreptul administrativ subsecvent altei ramuri de drept public, cum ar fi dreptul constituțional. Astfel, în dreptul constituțional domină teza dublei naturi juridice a unor raporturi sociale ce pornește de la ideea că toate relațiile sociale reglementate de normele constituționale sunt raporturi de drept constituțional, calitate ce nu exclude, ci dimpotrivă, îngăduie calificarea unor raporturi juridice și din perspectiva altor ramuri ale dreptului, cum este spre exemplu, dreptul administrativ;

b) raporturi reglementate de dreptul administrativ ca drept comun altor ramuri ale dreptului, cum ar fi de pildă dreptul financiar, dreptul funciar, dreptul urbanismului. În această ipoteză dreptul administrativ are rol de factor structurant, determinant în raport cu celelalte ramuri ale dreptului. Un asemenea rol de drept comun îi revine dreptului administrativ datorită desprinderii în timp a unor instituții ale sale în veritabile ramuri ale dreptului, ca urmare a evoluției sale din secolul trecut, tot mai diversificată, efect firesc al creșterii sarcinilor administrației publice;

c) raporturi reglementate de dreptul administrativ în colaborare cu alte ramuri ale dreptului, cum ar fi, spre exemplu, dreptul internațional public. Relațiile externe ale unui stat neputând fi scoase din sfera administrației publice,

¹ A. de Laubadere, *Traite de droit administratif*, Tome I, 6e edition, Librairie generale de droit et de jurisprudence, Paris, 1973, p. 11, *apud* G. Bogasiu, *Justiția actului administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 14.

² A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 115.

Tema 1

Noțiuni introductive

Tematică:

- 1) Dreptul administrativ
- 2) Delimitarea între drept public și drept privat
- 3) Noțiunile de „regim de putere publică”, „serviciu public”, „interes public”, „administrație publică”
- 4) Principiile generale aplicabile administrației publice

1. Dreptul administrativ

Doctrina menționează trei curente de opinii cu privire la dreptul aplicabil administrației publice:

– teza unicității care susține că dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabil administrației publice;

– teza dublei naturi juridice care conduce la concluzia că dreptul administrativ se aplică administrației publice alături de norme aparținând altor ramuri de drept;

– teza subsidiarității care consideră că dreptul administrativ se aplică nu doar activităților desfășurate de autoritățile administrației publice, ci și acțiunilor de natură administrativă realizate de alte autorități publice¹.

Definiție

Dreptul administrativ: este ramura dreptului public care reglementează relațiile sociale din sfera administrației publice, precum și pe cele de natură conflictuală dintre autoritățile publice sau structuri private, învestite cu autoritate publică, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorități, pe de altă parte².

¹ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 39.

² V. Vedinaș, *Drept administrativ. Doctrină. Practică. Jurisprudență*, ed. a XIV-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2023, p. 55.

Trăsături:

- dreptul administrativ este o ramură a dreptului de public;
- dreptul administrativ este dominat de principiul legalității, în sensul că activitatea autorităților administrației publice se desfășoară pe baza legilor și în conformitate cu acestea, urmărindu-se în principal, punerea lor în aplicare;
- dreptul administrativ se caracterizează prin existența unui ansamblu de reguli specifice activităților administrative, distincte de cele care reglementează raporturile dintre particulari, constituind regimul juridic administrativ, ce deosebește dreptul administrativ de dreptul privat; acesta mai reglementează relațiile sociale ce formează obiectul administrației publice și reprezintă „dreptul aplicabil administrației publice”;
- normele dreptului administrativ sunt mai mobile față de normele dreptului privat, aspect ce decurge din specificul activității administrative și din transformările rapide care au loc în administrație;
- în dreptul administrativ, interesul public are prioritate față de interesul particular, pornindu-se de la ideea că, în statul de drept, interesele statului sunt ale colectivității, deci trebuie să fie prioritare în raport cu cele ale individului;
- normele dreptului administrativ au, de regulă, caracter imperativ¹.

Codificarea dreptului administrativ a avut loc (s.n. – parțial) în România, Codul administrativ fiind adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019².

Codul administrativ induce ideea că: „principiul legalității reprezintă *un adevărat postulat constituțional* și presupune (...) reguli sistematizate, clare și coerente care să guverneze activitatea autorităților administrației publice, în așa fel încât sistemul normativ să fie înțeles de toți, și, prin urmare, în mod facil controlabil”³.

¹ D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2008, pp. 44-46.

² O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019, ultimele modificări și completări prin Legea nr. 140/2023 pentru completarea art. 51 alin. (1) din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, pentru modificarea și completarea art. 514 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ precum și pentru completarea art. 94 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcției publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în M. Of. nr. 461 din 26 mai 2023.

România nu are încă adoptat Cod de procedură administrativă (s.n. – august 2023).

³ S.G. Barbu, E.E. Ștefan, *The role of the prime-minister in leading and coordinating ministries and central public administration*, în Bulletin of the Transilvania University of Brașov, Series VII • Vol. 15(64) Special Issue – 2022, p. 13, disponibil online la adresa, https://webbut.unitbv.ro/index.php/Series_VII/article/view/4571/3510, accesat la data de 20 iulie 2023.

2. Delimitarea între drept public și drept privat

„Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat, la interesele fiecăruia.”

(potrivit lui Ulpian)

Dreptul public cuprinde normele care se referă la organizarea și funcționarea autorităților publice, raporturile dintre aceste autorități, dintre stat și particulari, precum și raporturile dintre state.

Dreptul privat cuprinde ansamblul normelor juridice ce reglementează relațiile sociale patrimoniale și nepatrimoniale dintre particulari (fie dintre persoane fizice, fie dintre acestea și persoane juridice ori numai dintre persoane juridice), toate aceste categorii de subiecte acționând în nume personal, nu ca purtătoare ale autorității publice.

Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public.

Dreptul public, prin însăși natura sa este supus continuu la presiuni puternice prin intermediul exercițiului puterii politice¹.

Deosebiri între normele de drept public și cele de drept privat:

- dreptul privat reglementează interesul particular (individual), în timp ce normele de drept public reglementează un interes general, al unei colectivități;
- în dreptul privat părțile se află pe picior de egalitate, în timp ce în dreptul public subiectele raportului juridic sunt formate din stat sau o autoritate a acestuia, deci părțile se află într-o poziție de subordonare.

3. Noțiunile de „regim de putere publică”, „serviciu public”, „interes public”

Analiza conceptelor fundamentale ale dreptului administrativ are la bază legislația specifică: Constituția României revizuită, Codul administrativ², Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004³.

¹ I. Alexandru, *Drept administrativ european*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 28.

² O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019, ultimele modificări și completări prin Legea nr. 140/2023 (...), publicată în M. Of. nr. 461 din 26 mai 2023.

³ Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu ultima modificare prin Legea nr. 102/2023 (...), publicată în M. Of. nr. 322 din 18 aprilie 2023.

Regimul de putere publică este regimul în care prevalează interesul general atunci când este în conflict cu interesul particular, prin intermediul prerogativelor acordate de Constituție și de legi.

Puterea publică este reprezentată de prerogativele ce fac ca interesul general să prevaleze față de interesul particular. Aceste prerogative rezultă din Constituție și din alte legi organice; pe ele se fundamentează capacitatea de drept public a organelor administrației publice. În virtutea acestei capacități, organele administrației emit acte administrative, care se execută din oficiu și se aplică direct.

Potrivit Codului administrativ capacitatea administrativă reprezintă: *„ansamblul resurselor materiale, financiare, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, cadrul legal care reglementează domeniul de activitate, precum și modul în care acestea sunt valorificate în activitatea proprie, potrivit competenței stabilite prin lege”*.

Serviciul public reprezintă activitatea organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice, pentru a satisface nevoi sociale în interes public.

Pot presta servicii publice, alături de instituțiile publice, și alte structuri ale statului sau ale unităților administrativ-teritoriale și structuri private, special autorizate în acest sens (de o autoritate a administrației publice).

Exemplu: serviciu public este transportul. Cine prestează serviciul public, poate fi un operator de stat sau un operator privat.

Interesul public desemnează necesitățile materiale și spirituale ale cetățenilor, la un moment dat, cu precizarea că această sintagmă este un concept ce depinde de scopurile politice, sensul său putând să se modifice odată cu schimbarea concepțiilor politice, în cazul unei alternanțe la putere.

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, utilizează doi termeni: interes legitim public și interes legitim privat:

- interesul legitim public: *„interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice”*.

- interesul legitim privat: *„posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv, viitor și previzibil, prefigurată”*.

Așadar, cine stabilește interesul public este întotdeauna legiuitorul.

Alte concepte ale dreptului administrativ, conform Codului administrativ:

Aleși locali – primarul, viceprimarul, consilierii locali, președintele consiliului județean, vicepreședintele consiliului județean și consilierii județeni; în exercitarea mandatului lor, aleșii locali îndeplinesc o funcție de autoritate publică.

Administrație publică – totalitatea activităților desfășurate în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public național/general.

Autoritate publică – un organ de stat sau al unei unități administrativ teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public.

Autoritatea administrației publice – autoritatea publică care acționează pentru organizarea executării sau executarea în concret a legii sau pentru prestarea serviciilor publice.

Instituție publică – structură funcțională care acționează în regim de putere publică și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice.

Demnitari – persoane care exercită funcția de demnitate publică în temeiul unui mandat, potrivit Constituției, prezentului cod și altor acte normative.

Serviciu public – activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de acestea, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu.

Răspunderea administrativă – este acea formă a răspunderii juridice care constă în ansamblul de drepturi și obligații de natura administrativă care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârșirii unei fapte ilicite prin care se încalcă, de regulă, norme ale dreptului administrativ

Unitățile administrativ-teritoriale: comune, orașe, municipii și județe”.

Constituția României revizuită reglementează autoritățile publice în Titlul III – Autoritățile Publice: Parlamentul, Președintele României, Guvernul, Raporturile Parlamentului cu Guvernul, Administrația Publică¹, Autoritatea Judecătorească.

¹ Titlul III, Capitolul V – *Administrația publică*: Administrația publică centrală de specialitate (art. 116-119) și Administrația locală (art. 120-123).

În prezent, pe fondul dinamizării raporturilor între autoritățile publice, între cetățean și stat sau chiar între state, se conturează din ce în ce mai mult jurisprudență europeană cu privire la stat, la autoritățile publice¹.

4. Principiile generale aplicabile administrației publice

Codul administrativ reglementează în Partea I – „*Dispoziții generale*”, Titlul II – „*Principiile generale aplicabile administrației publice*” în art. 6-13:

– *principiul legalității*: autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și convențiilor internaționale la care România este parte (art. 6). Principiul legalității domină activitatea în administrația publică, în țara noastră.

– *principiul egalității*: beneficiarii activității autorităților și instituțiilor publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a tratat în mod egal pe toți beneficiarii, fără discriminare, pe criteriile prevăzute de lege (art. 7);

- *principiul transparenței*: în procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii. Beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă a acestora de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii (art. 8);

– *principiul proporționalității*: formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes

¹ Pentru detalii, a se vedea R.M. Popescu, *Jurisprudența CJUE cu privire la noțiunea de „administrație publică” utilizată în art. 45 alin. (4) TFUE*, în Proceedings-ul CKS-eBook 2017, pp. 528-532 *apud* E.E. Ștefan, „New tendencies of liability in administrative law, publicat în volumul conferinței *Contemporary Challenges in administrative law from an interdisciplinary perspective*, (fourth edition, May 21, 2021, Bucharest) – Expanding Edges of Today's Administrative Law, Adjuris International Academic Publisher, editori Jeton Shashivari și Balazs Hohmann, disponibil online la adresa: <http://www.adjuris.ro/reviste/eeal/Expanding%20Edges%20of%20Today's%20Administrative%20Law.pdf>, accesat la data de 12 iulie 2023, p. 14.

public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse (art. 9);

- *principiul satisfacerii interesului public*: autoritățile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public național este prioritar față de interesul public local (art. 10);

- *principiul imparțialității*: personalul din administrația publică are obligația de a-și exercita atribuțiile legale fără subiectivism, indiferent de propriile convingeri sau interese (art. 11);

- *principiul continuității*: activitatea administrației publice se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale (art. 12);

- *principiul adaptabilității*: autoritățile și instituțiile administrației publice au obligația de a satisface nevoile societății (art. 13).

În prezent, administrația publică se confruntă cu o amplă acțiune de digitalizare și informatizare, măsuri de natură să asigure realizarea eficientă a dreptului la buna administrare. Reglementarea domeniului digital (...) implică formarea unor noi paradigme în spațiul juridic¹.

5. Aplicații practice

5.1. Întrebări

- Ce este dreptul administrativ?
- Cărei ramuri îi aparține dreptul administrativ?
- Comentați definiția dată de Ulpien delimitării între dreptul public și dreptul privat.
 - Ce înseamnă regimul de putere publică?
 - Știți să dați un exemplu de serviciu public?
 - Studentul, atunci când urmează cursurile unei universități are un interes public sau privat pentru proceda astfel?
 - Care sunt principiile generale ale administrației publice, potrivit Codului administrativ?

¹ A. Conea, *Politicile Uniunii Europene*, Ed. Universul Juridic, București, 2020, p. 11.

5.2. Teme de referat¹:

- Serviciile publice din statele membre ale Uniunii Europene
- Distincția dintre dreptul public și dreptul privat
- Serviciul public – actualități și perspective
- Trăsăturile și clasificarea serviciilor publice
- Principiul legalității în administrația publică
- Analiza separației puterilor în stat, din perspectiva dreptului administrativ

5.3. Test-grilă²

1. Dreptul administrativ este o ramură a:

- a) dreptului privat;
- b) dreptului public;
- c) dreptului constituțional.

2. Obiectul dreptului administrativ îl constituie:

- a) normele juridice care reglementează organizarea, funcționarea și activitatea autorităților administrației publice;
- b) normele juridice care reglementează activitatea administrațiilor financiare;
- c) normele juridice care reglementează activitatea autorităților administrației publice.

3. Dreptul public se referă la:

- a) organizarea statului român;
- b) interesele particularilor;
- c) organizarea statului român și a intereselor particularilor.

4. Regimul juridic aplicabil administrației publice este:

- a) regim de putere publică
- b) regimul în care predomină interesul privat
- c) regim mixt.

¹ Modelul general de referat recomandat este prezentat în partea finală a acestui Caiet de seminar.

² Este corectă numai o singură variantă de răspuns.

5. Serviciul public reprezintă:

- a) acea activitate desfășurată sau autorizată de către un organ public, prin care se realizează nevoi sociale de interes public;
- b) acea activitate desfășurată de către societățile comerciale;
- c) acea activitate desfășurată sau autorizată de un organ public prin care se realizează atât nevoi sociale de interes public, cât și de interes particular.

6. Puterea publică presupune:

- a) posibilitatea de a emite decizii obligatorii care se execută din oficiu;
- b) posibilitatea de a aplica măsuri de constrângere;
- c) posibilitatea de a emite decizii obligatorii care se execută din oficiu și posibilitatea de a aplica măsuri de constrângere.

7. Pot presta servicii publice, alături de instituțiile publice, și alte structuri ale statului sau ale unităților administrativ-teritoriale și:

- a) regiile autonome;
- b) societățile mixte;
- c) persoanele juridice de drept privat autorizate în acest sens de către o autoritate a administrației publice.

8. Menținerea ordinii publice este obligația:

- a) statului;
- b) profesiunilor medicale;
- c) profesiunilor liberale.

9. Persoanele juridice de drept privat pot presta servicii publice:

- a) în orice condiție;
- b) numai dacă sunt autorizate în acest sens de o autoritate a administrației publice;
- c) numai după 3 ani de la înființare.

10. Una din trăsăturile dreptului administrativ se referă la:

- a) în dreptul administrativ, interesul public are prioritate față de interesul particular;
- b) în dreptul administrativ interesul particular primează;
- c) în dreptul administrativ, interesul public se realizează numai prin negociere cu reprezentanții societății civile.

11. Dreptul administrativ are strânse legături cu:

- a) dreptul financiar;
- b) dreptul constituțional;
- c) dreptul Uniunii Europene.

12. În dreptul public subiectele raportului juridic:

- a) se află în poziții de egalitate;
- b) se află într-o poziție de subordonare;
- c) se află în poziții de egalitate ori de subordonare, la alegere.

13. Cine stabilește care este interesul public pentru populație?

- a) populația;
- b) legiuitorul;
- c) președintele țării.

14. Dreptul public cuprinde norme care se referă la:

- a) norme juridice care reglementează relațiile sociale patrimoniale și nepatrimoniale dintre particulari;
- b) norme juridice care reglementează organizarea și funcționarea autorităților publice, raporturile dintre aceste autorități, dintre stat și particulari, precum și raporturile dintre state;
- c) norme juridice care reglementează raporturile dintre autorități și raporturile dintre state și organizațiile internaționale.

15. Specific regimului de putere publică este:

- a) părțile sunt întotdeauna pe picior de egalitate juridică;
- b) subiectele raporturilor juridice nu sunt pe picior de egalitate, statul fiind pe o poziție de supraordonată față de particulari;
- c) subiectele raportului juridic se află fie pe o poziție de egalitate, fie pe o poziție de subordonare, la alegere.

16. Potrivit legislației în vigoare, interesul legitim:

- a) se referă la interesul particular, câteodată;
- b) se referă doar la interesul public;
- c) se clasifică în interes public și interes privat.

17. Principiul care domină activitatea administrației publice este:

- a) principiu negocierii;
- b) principiul egalității de șanse și interese;
- c) principiul oportunismului.

18. Administrația publică în România este:

- a) numai centrală și intermediară
- b) numai locală și intermediară;
- c) centrală și locală.

19. Reprezintă o autoritate publică locală, în România:

- a) Președintele României;
- b) primarul;
- c) Guvernul.

20. Reprezintă o autoritate publică centrală în România:

- a) prefectul;
- b) primarul;
- c) Guvernul.

21. Sunt unități administrativ-teritoriale în România, conform legislației în vigoare:

- a) regiunea, capitala și județul;
- b) satele, orașele, municipiile și capitala;
- c) comunele, orașele, municipiile și județele.

5.4. Speță

Reclamantul AB a chemat în judecată pe pârâții Primăria Municipiului Arad și pe SC „T.D.” SRL, solicitând instanței ca prin hotărârea ce va pronunța să dispună anularea deciziei de ridicare a autovehiculului AR-33-VLL din data de 15 aprilie 2012 și obligarea pârâților, în solidar, la plata sumei de 1500 lei cu titlu de despăgubiri pentru prejudiciul suferit.

AB și-a motivat cererea arătând că în data de 15 aprilie 2012, ora 18⁰⁰, autovehiculul său cu numărul de înmatriculare AR-33-VLL a fost ridicat de pe bulevardul Unirii din orașul Arad, din zona blocului T 12, de către SC „T.D.”