

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ
Membru asociat al Academiei Oamenilor de Știință

DREPT ADMINISTRATIV

Doctrină, practică, jurisprudență

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ
Membru asociat al Academiei Oamenilor de Știință

Drept administrativ

Ediția a XIII-a
Revăzută și adăugită

Doctrină, practică, jurisprudență

– Curs universitar –

Universul Juridic
București
-2022-

CAPITOLUL I

DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC

I. Noțiuni generale privind administrația publică

§1. Administrația publică în contextul separării și echilibrului puterilor în stat

Unul din reprezentanții de seamă ai Școlii de Drept de la Cluj aprecia că, în pofida faptului că „*acum sunt mai numeroase Constituțiile care nu consacră expres principiul separației puterilor în stat decât cele care îl consacră ca atare, totuși, separația puterilor este evocată și valorizată pe baza altor principii constituționale și politice, îndeosebi principiile democrației și cele ale statului de drept*”¹.

Teoria separației puterilor în stat a fost fundamentată de către Montesquieu în celebra sa lucrare „*Despre spiritul legilor*”, (1748)². Ea a constituit pedestalul formării gândirii juridice moderne, alături de teoria drepturilor naturale și *teoria contractului social* a lui J.J. Rousseau, care a avut ca punct de plecare teza că „*Din moment ce niciun om nu are autoritate naturală asupra semenului său și de vreme ce forța nu dă naștere niciunui drept, rezultă că baza oricărei autorități legitime printre oameni nu poate fi decât convenția* (subl. ns.)”³.

Teoria separației puterilor în stat este una dintre teoriile care au stârnit cele mai aprige pasiuni. Dezbaterile asupra ei au fost asumate nu doar de juriști, și ne referim, cu precădere, la specialiștii în dreptul public, la „constituționaliști” și „administrativiști”, dar și de filozofi, sociologi, politologi. Unii o consideră perimată, alții sunt încrezători în actualitatea ei.

Germenii acestei teorii se regăsesc încă din Antichitate, Aristotel fiind cel care, pe de o parte, recunoaște că puterea trebuie încredințată la mai mulți titulari, iar pe de altă parte, atrage atenția că, dacă se întâmplă acest lucru, ei trebuie *făcuți păzitori și slujitori ai legii*⁴.

Înainte de Montesquieu, „*Locke este cel care a pus pentru prima oară în mod clar problema numită astăzi a separației puterilor. Din dorința de a modera forța puterilor statului, el a încercat să dezvolte o teorie a frânelor și contraponderilor, care să nu permită transformarea bazei statului (care pentru el era contractul social) dintr-un act*

¹ Ion Deleanu, *Separația puterilor în stat. Reglementare constituțională și jurisprudența Curții Constituționale în materie*, în RDP nr. 2/1995, p. 27.

² Ch. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964.

³ J.J. Rousseau, *Contractul social*, ed. Antet, București, 2013, p. 10, *apud* Andreea Ana-Maria Stănculescu (Alexe), *Înțelegerea conceptului de putere constituantă ca urmare a teoriei contractului social și a teoriilor privind legitimarea puterii*, în RDP nr. 1/2019, p. 27.

⁴ Aristotel, *Politica*, Ed. Paideia, București, 2001, p. 110.

bazat pe manifestarea liberă și egală a voințelor într-un act ce se sprijină doar pe supunere”¹.

Apariția teoriei a fost explicată în doctrina de specialitate ca fiind generată de absolutismul monarhic, fiind, în realitate, o reacție împotriva acestui tip de regim, în care monarhul întrupa în personalitatea sa, prerogativele celor trei clasice puteri în stat. El era cel care făcea legiurile², dispunea punerea lor în executare și avea drept de viață și de moarte asupra supușilor.

În acest sens se afirmă că „teoria separației puterilor a fost elaborată în epoca de apogeu a absolutismului de tip feudal și a fost promovată cu scopul de a pune în lumină lipsa de suport legitim a acelei organizări statale. Ea nu viza cercetarea rădăcinilor istorice ale separației puterilor statului, ci, pur și simplu, înlăturarea regimului absolutist și instaurarea unui regim democratic, prin reforma radicală a sistemului statal de atunci”³.

Nevoia de separare a celor trei puteri, Baronul Charles Louis de Secondat, baron de la Brede et de Montesquieu, a realizat-o pornind de la o constatare existentă în toate timpurile, anume faptul că *acela care deține puterea, are tendința naturală de a abuza de ea*. De aceea, pentru a stopa abuzul „puterea trebuie să oprească puterea”, adică puterile să fie încredințate unor titulari diferiți, care să se controleze și contracareze reciproc. Rezultă, de aici, că „Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor”⁴, care a fost reflectat în toate constituțiile lumii de la începuturi, inclusiv în acte juridice cu o valoare specială cum a fost Declarația drepturilor adoptată de către Revoluția franceză, unde se stipula că **un stat în care drepturile omului nu sunt respectate, iar separarea puterilor nu este garantată, nu are Constituție**⁵. Constituția României din 1991, s-a înscris pe filozofia și tehnica de redactare juridică reflectate în constituțiile adoptate începând cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în care separația puterilor nu mai este proclamată în mod expres, ci este reglementată de o manieră implicită și, de fiecare dată, prin referiri și la alte expresii cum ar fi *funcție publică, autoritate publică* etc.⁶. Pentru a convinge despre această nouă arhitectură constituțională a statelor lumii autorul citat se raportează la legea fundamentală din Franța⁷, care nu vorbește, în niciunul dintre cele 92 de articole, despre separația puterilor, apoi cea a Greciei⁸, a Spaniei⁹, aceasta din urmă, deși

¹ D.C. Dănișor, *Originile teoriei separației puterilor. De la separația puterilor statului la separarea statului, justiției și societății civile*, în *Revista de Drept Public* nr. 4/2017, p. 24.

² Care purtau diferite denumiri, de la stat la stat, cum ar fi *edict, privileg* etc.

³ M. Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament și Guvernul României*, în *Revista de Drept Public* nr. 2/2016, p. 27.

⁴ I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, ed. a 2-a, București, 2019, p. 13.

⁵ Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului a fost adoptată la 26 august 1789, prin intermediul ei fiind puse, în Franța și în lume, bazele democrației moderne. Art. XVI din Declarație prevede că „*orice societate care nu asigură garanția drepturilor și nu statornicește separația puterilor este lipsită de Constituție*”. A se vedea <http://ro.wikipedia.org/>, consultată în data de 4 februarie 2015, orele 11:30.

⁶ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Ed. All Beck, București, 2005, ed. a 4-a, vol. I, pp. 30-31.

⁷ Constituția franceză a fost adoptată în 1958, a suferit mai multe modificări, ultima realizându-se în 2008.

⁸ Constituția Greciei a fost adoptată în 1975.

⁹ Constituția Spaniei a fost adoptată în 1978.

consacră o monarhie constituțională, l-a influențat pe legiuitorul constituant român, ca și cea franceză, de altfel¹.

Teoria separației puterilor în stat se află așezată la baza organizării statelor democratice de astăzi². Ea se regăsește și în Constituția României, care în forma din 1991 nu conținea nicio referire la principiul separației puterilor în stat.

Fără a intra în detalii care sunt specifice, cu precădere, pentru un curs de drept constituțional, semnalăm doar faptul că niciodată puterile nu au fost complet separate una de cealaltă, că întotdeauna a existat o colaborare între ele, inerentă funcționării echilibrate dintr-un stat. Mai mult chiar, dintotdeauna au existat autorități publice care, deși au aparținut unei puteri, au exercitat și atribuții specifice altei sau altor puteri. Exemplu, **șeful de stat**, indiferent de forma de guvernământ, că este *republică* sau *monarhie*, aparține puterii executive.

Cu toate acestea, dintotdeauna și peste tot, șeful de stat este cel care **promulgă legile**³, ceea ce semnifică **investirea acestora cu formulă juridică obligatorie** pentru toți cetățenii.

În acest mod, șeful statului exercită atribuții care țin de sfera puterii legislative. Pe lângă aceasta, șeful statului, monarh sau președinte, acordă grațierea individuală⁴, exercită atribuții care țin de puterea judecătorească. El este implicat și în procesul de numire a magistraților, atribuție reflectată și de Constituția României în art. 125 alin. (1) potrivit căruia: „*Judecătorii numiți de Președintele României sunt inamovibili, în condițiile legii*”. Modul de exercitare a acestor atribuții diferă, în mod firesc, de la stat la stat și poate genera soluții sau interpretări diferite, chiar în cadrul aceluiași stat, în diferite etape de evoluție a lui. La data redactării prezentei ediții a cursului nostru, este de mare actualitate regimul numirii șefilor unor structuri ale Ministerului Public, modul în care sunt implicați în acest proces șeful statului, ministrul justiției și, respectiv, Consiliul Superior al Magistraturii. Însăși Curtea Constituțională a fost chemată să se pronunțe, soluționând un conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției și Președinte. Prin Decizia nr. 358/2018⁵ Curtea a statuat în sensul că „(...) *argumentele cuprinse în propunerea de revocare a procurorului din funcția de conducere (...), precum și temeinicia acestora se subsumează competenței discreționare a ministrului justiției, și nu a Președintelui României (...)*”⁶ și a decis că „*Președintele României urmează să emită decretul de revocare din funcție a procurorului-șef (...)*”.

Cum am menționat deja, niciodată și cu atât mai puțin în prezent, nu se poate susține ideea unei separări categorice, ferme, între puterile statului. Acestor argumente li se adaugă acelea că există autorități publice care, prin statutul lor, nu se încadrează în niciuna dintre clasicele puteri ale statului.

Avem în vedere, spre pildă, Avocatul Poporului, pe care Constituția României îl reglementează în Capitolul IV al titlului II din Constituție, dată fiind misiunea constitu-

¹ Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat...*, op. cit., vol. I, pp. 33-36.

² C.-S. Săraru, *Contenciosul administrativ român*, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 8.

³ Potrivit art. 77 din Constituția României, Președintele este cel care promulgă legile.

⁴ Art. 94 lit. d) din Constituția României enumeră printre atribuțiile Președintelui, și pe aceea de a „*acorda grațierea individuală*”.

⁵ Publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018.

⁶ Decizia nr. 358/2018, par. 114.

țională care îi revine, **aceea de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice**. O asemenea misiune justifică, evident, plasarea lui în titlul consacrat drepturilor și libertăților fundamentale, al căror apărător este. În doctrină se afirmă că „*în stabilirea naturii juridice a Instituției Avocatului Poporului, putem să pornim (în opinia noastră, chiar trebuie să pornim) de la principiul clasic al separării puterilor statului, pentru a determina apartenența instituției la una dintre aceste puteri. Astfel, Instituția Avocatului Poporului nu face parte din puterea legislativă, deși sau tocmai pentru că Avocatul Poporului este numit de Parlament. De asemenea, nu face parte nici din puterea executivă (...)*”, însă el „*(...) realizează un control specific asupra administrației publice, constatând abuzurile acesteia. Deși Avocatul Poporului, la sesizarea cetățeanului, persoanelor fizice, poate constata unele nereguli sau chiar abuzuri ale administrației publice, dar nu judecă aceste situații, nu devine o instanță de judecată (...)*”¹. Referindu-se la statutul acestuia, un autor afirmă, cu deplin temei, că în calitate de „*componentă a democrației constituționale, instituția Avocatului Poporului din țara noastră poate fi considerată ca nefăcând parte din niciuna dintre puterile statului reglementate în art. 1 alin. (4) din Constituția României, prin natura sa putând fi calificată ca o instituție prin care se asigură medierea și echilibrul puterilor*”². O altă autoritate publică al cărei statut excedează clasicei trinități a puterilor în stat este Curtea de Conturi³. Plasarea ei în titlul consacrat **economiei și finanțelor publice** se justifică prin aceea că, rolul Curții de Conturi constă în a controla modul de formare, de întreținere și de administrare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Acestor autorități publice li se adaugă Curtea Constituțională, care „*este o instituție fundamentală a statului, cu rol de garant al supremației Constituției, al statului de drept, și al principiului separației și echilibrului puterilor* (subl. ns.)”⁴.

Regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, în activitatea didactică desfășurată cu studenții Facultății de Drept, includea în tehnicile Domniei Sale comentarea, de către studenți, a următoarelor aspecte ale legii fundamentale:

- a) de ce un anumit text se află plasat într-o parte a Constituției (capitol, titlu)?
- b) care este coroborarea textului cu altele din legea fundamentală?

În alți termeni, locul unde este plasat în Constituție un articol are o relevanță deosebită pentru înțelegerea și interpretarea sa, în litera și spiritul pe care legiuitorul le-au avut în vedere.

În concluzie, separația puterilor în stat își păstrează semnificația, cu precizarea că a devenit, după cum spunea regretatul nostru profesor, o „*haină prea strâmtă*”⁵, care nu poate cuprinde în dimensiunile ei realitățile juridico-instituționale ale României. De aceea, Constituția, în forma din 1991, nu conținea prevederi referitoare la principiul separației puterilor în stat. Însăși sintagma „*putere a statului*” era utilizată o singură dată în Constituție, în art. 80 care reglementa, ca și acum, de altfel, **funcția de mediere a Președintelui între puterile statului și între stat și societate**. Autoritățile care realizează

¹ A. Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate*, în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 69-70.

² E. Bălan, *Ombudsmanul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României*, în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 71.

³ Reglementată de art. 140, plasat în titlul IV consacrat economiei și finanțelor publice.

⁴ Decizia C.C.R. nr. 738 din 19 septembrie 2012, M. Of. nr. 690 din 8 octombrie 2012.

⁵ Se vorbește chiar despre îmbătrânirea teoriei separației puterilor, despre faptul că „*nu mai exprimă realitatea politică*”. A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României...*, op. cit., ed. a 2-a, p. 14.

prerogativele celor trei clasice puteri sunt reglementate în titlul III al Constituției, care are următoarea structură:

- **capitolul I** reglementează **Parlamentul** pe care îl califică, prin art. 61 alin. (1), ca fiind *organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*. Rezultă că în acest capitol regăsim **prima putere în stat**, respectiv, **puterea legiuitoare**. Constituția noastră consacră o structură bicamerală a Parlamentului, acesta fiind format din Senat și Camera Deputaților. De altfel, de la crearea sa, din 1862, Parlamentul român a avut o structură unicamerală, cu excepția perioadei comuniste, când a existat un monocameralism, care purta denumirea de Marea Adunare Națională. Problema de a alege între monocameralism și bicameralism, cu propunerea de a suprima o Cameră a Parlamentului, a făcut obiectul unui referendum, organizat la data de 22 noiembrie 2009, alături de întrebarea relativă la reducerea numărului de parlamentari la 300, însă ea nu s-a materializat, niciodată, deși rezultatele referendumului, determinate de neînțelegerea problemei și denaturarea ei, au susținut-o¹. Statutul parlamentarilor este reglementat prin Legea nr. 96/2006, cu modificările și completările ulterioare, republicată², în temeiul art. V din Legea nr. 357/2015³. Obiectul de reglementare al acestei legi, mult discutat și disputat la nivelul dezbaterii publice, l-a reprezentat introducerea în lege a unui nou capitol, actualul capitol XI, care reglementează **indemnizația pentru limită de vârstă**. Dacă până în 2015 alegerea deputaților și senatorilor se realiza pe bază de scrutin majoritar uninominal, potrivit Legii nr. 208/2015⁴ aceștia se aleg în prezent **prin scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale**. Precizăm, de asemenea, că prin Legea nr. 288/2015⁵ a fost introdus sistemul votului prin corespondență. Constatăm că 2015 a fost anul unor schimbări radicale în ceea ce privește statutul organului reprezentativ suprem. După eșecul așa-zisului sistem uninominal de votare, ale cărui carențe erau evidente încă de la facerea sa⁶, s-a revenit la scrutinul de listă și a fost introdus votul prin corespondență, iar foștilor parlamentari care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege în vederea pensionării le-a fost recunoscută această indemnizație pentru limită de vârstă, al cărei quantum se acordă **în limita a trei mandate** și se calculează ca produs al lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizația brută lunară aflată în plată. Prin Legea nr. 7/2021⁷ această indemnizație a fost suprimată;

- **capitolul II** este consacrat **Președintelui**, care este șeful statului, România fiind declarată prin art. 1 alin. (2) ca fiind **republică**;

- **capitolul III** reglementează **Guvernul**, care exercită un **dublu rol**, acela de a **asigura realizarea politicii interne și externe a țării (rolul politic)** și, pe de altă parte, **de a exercita conducerea generală a administrației publice (rol administrativ)**. Ambele roluri, Guvernul le realizează în baza programului de guvernare, care a fost acceptat de Parlament;

¹ V. Vedinaș, G. Condurache, *L'autonomie financière du Parlement roumain*, în RDP nr. 1/2019, pp. 42-43.

² Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

³ Publicată în M. Of. nr. 975 din 29 decembrie 2015.

⁴ Publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

⁵ Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208 /2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

⁶ Aceste carențe le-am semnalat încă din procesul de elaborare a proiectului de lege privind mult și în van aplaudatul sistem uninominal, în calitate de membru al comisiei parlamentare care avea menirea să îl redacteze.

⁷ Publicată în M. Of. nr. 186 din 24 februarie 2021.

- **capitolul IV** reglementează **raporturile Parlamentului cu Guvernul**, în el regăsindu-se modalitățile prin care se concretizează colaborarea dintre organul legiuitor, pe de o parte, și unul dintre șefii executivului, pe de altă parte. Aici regăsim reglementări referitoare la *controlul Parlamentului asupra Guvernului, moțiunea de cenzură, angajarea răspunderii Guvernului sau delegarea legislativă*¹;

- **capitolul V** este consacrat **administrației publice** și în el regăsim reglementate atât **administrația centrală de specialitate**, cât și **administrația publică locală**. Concluzionând, de la capitolele II la capitolul V inclusiv, regăsim cea de-a doua putere în stat, respectiv **puterea executivă**;

- **capitolul VI** al titlului III reglementează „*autoritatea judecătorească*” și vizează cea de-a treia putere a statului, care este **puterea judecătorească**.

Constatăm că actuala lege fundamentală a României, încă de la adoptarea ei și în prezent, a concentrat într-un titlu, respectiv titlul III, autoritățile publice prin care se concretizează principiul ancestral al separării puterilor în stat. Curtea Constituțională a semnalat acest lucru anterior revizuirii din 2003, în jurisprudența sa constantă, și a statuat că, „*deși Constituția nu consacră în niciun text al său, expressis verbis, principiul separației, acest principiu rezultă din modul în care Legea fundamentală reglementează autoritățile publice și competențele ce revin acestora*”².

În anul 2003 când a fost revizuită Constituția a fost completat art. 1 cu un nou alineat, actualul alin. (4), în care se consacră expres acest principiu sub titulatura „*principiul separației și echilibrului puterilor în stat*”³.

În doctrină se consideră că „*Motivul inserării acestui alineat a fost, în principal, acela de a contribui la o mai bună delimitare a raporturilor dintre puteri, prezentând avantajul pe care întotdeauna o normă expresă îl prezintă față de aceea rezultată din interpretare, anume certitudinea, în mod strict, previzibilitatea, în mod indubitabil*”⁴.

În acest fel, separarea, dar și echilibrul puterilor au devenit, cum se exprimă și alți autori, *coordonate politice fundamentale pentru întreaga activitate a statului*, pe care practica jurisdicțională a Curții Constituționale le-a completat cu principiul *colaborării loiale*, care are „*un rol definitoriu în implementarea Constituției*”⁵.

§ 2. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public

Originea dreptului este, cum se afirmă în doctrină, „*tot atât de veche ca omul și grupările de oameni*”⁶.

¹ Și în Constituția Franței regăsim un titlu special, respectiv titlul V, a cărui titulatură este „*despre raporturile dintre Parlament și Guvern*”.

² Decizia CCR nr. 27/1993, publicată în M. Of. nr. 163 din 15 iulie 1993; Decizia CCR nr. 9/1994, publicată în M. Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1994; Decizia CCR nr. 209/1999, publicată în M. Of. nr. 76 din 21 februarie 2000.

³ Art. 1 alin. (4) din Constituție are următorul conținut: „*Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale*”.

⁴ M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, pp. 2-3.

⁵ I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României.., op. cit.*, ed. a 2-a, pp. 13-17. A se vedea Decizia CCR nr. 611/2017, publicată în M. Of. nr. 877 din 7 noiembrie 2017.

⁶ Ioan Alexandru, *De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ local*, Ed. Academiei Române, București, 2017, p. 80.