

## SEMINAR 1

### **Rolul executivului. Relația guvernare – administrație publică. Noțiunea și sfera administrației publice**

#### **A. OBIECTIVE**

- Delimitarea conceptuală și corelația dintre noțiunile de *guvernare* și *administrație publică*;
- Înțelegerea etimologiei și a semnificației noțiunii de *administrație publică*, precum și a diferitelor sale accepțiuni;
- Identificarea trăsăturilor *administrației publice*.

#### **B. MATERIALE DIDACTICE**

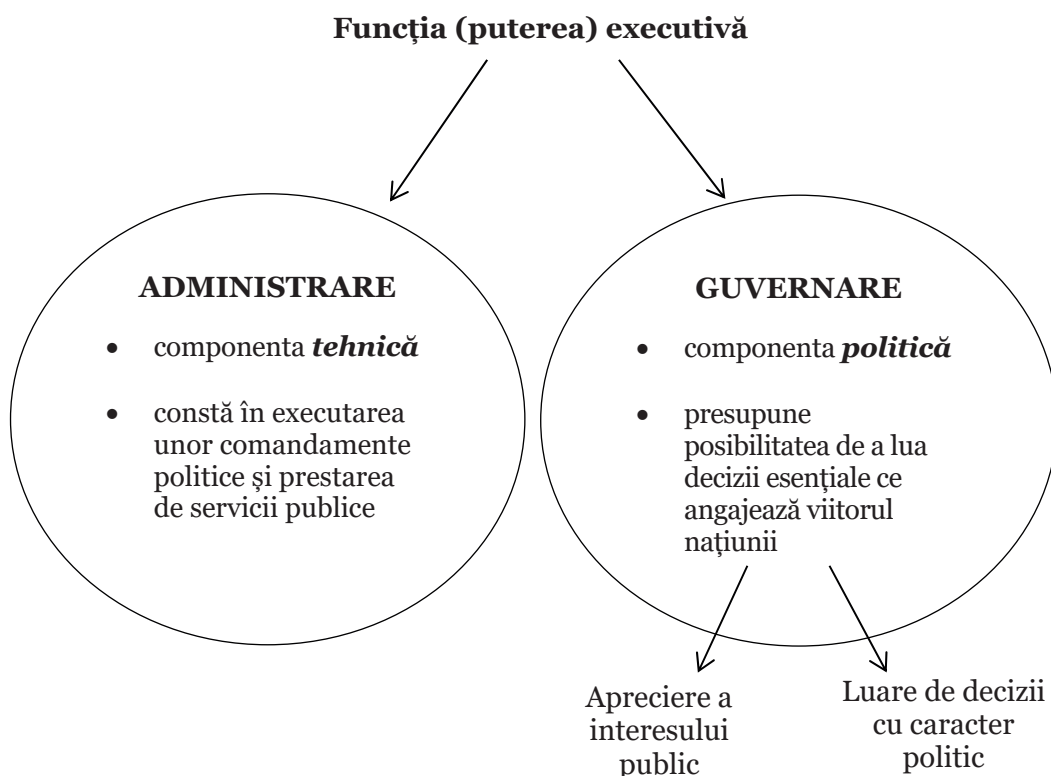
- Modele de acte administrative, documente care concretizează diverse activități desfășurate de Președintele României:
  - Decretul Președintelui României nr. 828/2023 pentru desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru, publicat în M. Of. nr. 523 din 13 iunie 2023<sup>1</sup>;
  - Decretul Președintelui României nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României publicat în M. Of. nr. 212 din 16 martie 2020;
  - Decretul Președintelui României nr. 1033/2004 pentru promulgarea Legii contenciosului administrativ, publicat în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004;
  - Decretul Președintelui României nr. 405/2004 pentru numirea unor magistrați, publicat în M. Of. nr. 510 din 7 iunie 2004;

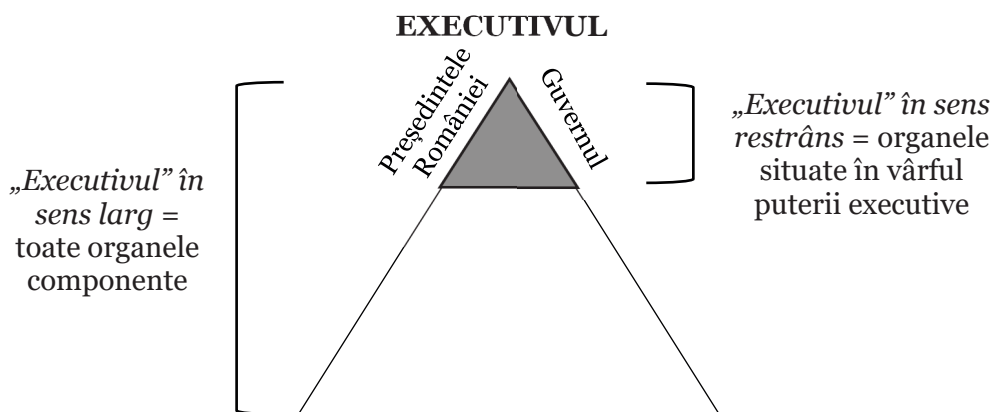
---

<sup>1</sup> Toate actele oficiale publicate în Monitorul Oficial al României pot fi accesate pe [www.legislație.just.ro](http://www.legislație.just.ro).

- Decretul Președintelui României nr. 83/2024 privind numirea unui procuror în funcția de judecător, publicat în M. Of. nr. 47 din 18 ianuarie 2024;
- Decretul Președintelui României nr. 37/2024 pentru numirea în funcție a procurorului-șef al Secției de combatere a corupției din cadrul Direcției Naționale Anticorupție, publicat în M. Of. nr. 25 din 11 ianuarie 2024;
- Mesajul adresat Parlamentului României de către Președintele României în data de 7 februarie 2017 disponibil pe: <https://www.presidency.ro/ro/presedinte/agenda-presedinte-lui/mesaj-adresat-parlamentului-romaniei>.
- Programul de Guvernare al României (2020-2024), disponibil pe [www.gov.ro](http://www.gov.ro).

### C. SINTEZE





#### TRĂSĂTURILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE:

- Activitate realizată, în principal, de **autorități publice**
- Activitate de **aducere la îndeplinire a legii** sau, după caz, de **organizare sau realizare efectivă a serviciilor publice**
- Activitate ce se realizează în **regim de putere publică**

#### D. TEME DE DEZBATERE

1. Pe baza materialelor didactice enumerate mai sus, calificați, din perspectiva naturii activității desfășurate, următoarele activități ale Președintelui României:
  - Desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru (a se vedea Decretul nr. 828/2023);
  - Instituirea stării de urgență pe teritoriul României în contextul răspândirii coronavirusului SARS-CoV-2 (a se vedea Decretul nr. 195/2020);
  - Promulgarea Legii contenciosului administrativ (a se vedea Decretul nr. 1033/2004);
  - Numiri în funcție (a se vedea Decretul nr. 405/2004, Decretul nr. 83/2024 și Decretul nr. 37/2024).

2. Argumentați ce natură juridică are mesajul adresat de Președintele României către Parlament în data de 7 februarie 2017 referit în Secțiunea B de mai sus.

## E. EXERCITII/SPETE

1. Potrivit art. 136-137 al Legii nr. 304/2022 privind organizarea judiciară, Înalta Curte de Casație și Justiție are în structura sa un compartiment economico-financiar și administrativ, condus de un manager economic. Acesta este numit în funcție prin ordin al președintelui ÎCCJ, în urma promovării concursului organizat, în acest sens, potrivit Regulamentului de concurs aprobat de același președinte.

În urma respingerii solicitării sale de a se înscrie la concurs, A.B. solicită instanței de contencios administrativ anularea Regulamentului care a stat la baza organizării concursului și a ordinului prin care, între timp, o altă persoană a fost declarată admisă și numită manager economic.

În apărare, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție învederează faptul că aceasta este o instanță judecătorească și nu are atribuții de îndeplinire a administrației publice, întrucât nu face parte din sfera Executivului. Pe cale de consecință, se susține că actele contestate nu ar fi acte administrative, ci acte îndeplinite în cadrul puterii judecătorești, deci nu pot forma obiectul unei acțiuni în anulare la instanța de contencios administrativ, întemeiată pe dispozițiile art. 52 din Constituție.

- a) Este întemeiată această apărare?
- b) Precizați dacă la nivelul instanțelor judecătorești se emit și acte administrative, în sensul art. 52 din Constituția României.
- c) Care este natura activității de natură administrativă derulată la nivelul acestor instanțe, prin comparație cu activitatea administrativă derulată de organele din sfera Executivului?

2. Prin Hotărârea X a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, A.B. este numit în funcția de judecător stagiar. Acest act este atacat la instanța de contencios administrativ de către o asociație non-guvernamentală, pe motiv că A.B. este cunoscut ca având, în trecut, o conduită nepotrivită pentru un aspirant la funcția de magistrat.

Emitentul hotărârii se apără invocând faptul că, potrivit Constituției, obiectul acțiunii în contencios administrativ îl poate reprezenta numai un act administrativ, or hotărârea contestată a fost emisă de către o autoritate care face parte din sfera puterii judecătorești, neavând, așadar, atribuții pe linia administrației publice. Ca atare, actul atacat nu poate fi calificat ca un act administrativ.

- a) Este întemeiată apărarea pârâtului?
- b) Cine va avea calitatea de pârât (calitate procesuală pasivă) într-un astfel de litigiu?

3. Guvernul adoptă Hotărârea X prin care interzice înmatricularea autoturismelor mai vechi de 10 ani de zile. Cetățeanul A.B., care achiziționase un astfel de autoturism, solicită instanței de contencios administrativ obligarea autorității competente să îl înmatriculeze, invocând, în cadrul procesului astfel declanșat, excepția de neconstituționalitate a H.G. X.

El solicită instanței sesizarea Curții Constituționale, întrucât este vorba despre un act politic emis de Guvern, în baza atribuțiilor sale de „*gubernare*”, care încalcă dispozițiile art. 44 din Constituție, referitoare la protecția dreptului de proprietate privată.

- a) Arătați dacă H.G. X reprezintă un act administrativ sau un act politic.
- b) Este competentă Curtea Constituțională să analizeze constituționalitatea acestui act?

4. Potrivit programului de guvernare aprobat de Parlamentul României, la momentul acordării votului de încredere, gestionarea finanțelor publice va fi caracterizată prin predictibilitate, transparență, reguli și proceduri clare în toate segmentele acestora, atât la nivel central, cât și la nivel local.

În condițiile în care Codul fiscal a fost modificat de mai multe ori, în cursul unui singur an, o serie de asociații ale comercianților afectați de aceste schimbări legislative își declară intenția de a da în judecată Guvernul, pe calea contenciosului administrativ, în vederea obligării sale, pe cale judiciară, să își îndeplinească obligațiile asumate.

În acest sens, se invocă faptul că instanța de contencios administrativ ar avea competența de a impune Guvernului îndeplinirea acestor obligații, din moment ce:

- Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004<sup>2</sup> prevede că orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată;
- instanța de contencios administrativ poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă.

Precizați:

- a) Ce reprezintă Programul de Guvernare? Menționați dacă generează drepturi și obligații, respectiv dacă poate fi considerat un act juridic – a se vedea cu titlu de exemplu Programul de Guvernare pentru 2020-2024 referit în Secțiunea B de mai sus.
- b) Poate o instanță de contencios administrativ să oblige Guvernul să își îndeplinească anumite obiective asumate, direct sau indirect, prin Programul de Guvernare?

---

<sup>2</sup> Legea nr. 554/2004 contenciosului administrativ publicată în M. Of. nr. 1154 din data de 7 decembrie 2004.

c) Care credeți că ar fi sancțiunile aplicabile, în cazul nerespectării Programului de Guvernare?

5. În ceea ce privește relația Guvern – Parlament, Constituția României prevede, printre altele:

- Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia (art. 109);
- Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie (art. 111);
- Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor (art. 113).

De asemenea, conform art. 2 din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială<sup>3</sup>, Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului, ca urmare a votului de încredere acordat de către acesta cu prilejul investiturii.

Analizând dispozițiile sus-citate, precizați dacă:

- a) Guvernul este subordonat ierarhic Parlamentului și în ce ar consta această eventuală subordonare?
- b) Actele Guvernului pot fi anulate de către Parlament?
- c) Guvernul poate fi considerat și el un „*organ al administrației publice*”?
- d) Parlamentul realizează și acte de administrație publică?

---

<sup>3</sup> Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007.

6. Conform art. 31 alin. (5) din Constituția României, învățământul de toate gradele se desfășoară în unități de stat, particulare și profesionale, în condițiile legii.

Potrivit art. 7 din Legea nr. 199/2023 a învățământului superior<sup>4</sup>, statutul juridic de instituție de învățământ superior se dobândește în urma înființării și acreditării prin lege.

Totodată potrivit art. 98 alin. (2) din Legea nr. 199/2023, instituțiile de învățământ superior particulare și instituțiile de învățământ superior profesionale particulare sunt acreditate prin lege, inițiată de Guvern la propunerea Ministerului Educației, după finalizarea procesului de acreditare.

Având în vedere aceste dispoziții legale:

- a) Precizați dacă instituțiile particulare de învățământ superior fac parte din structura administrației publice.
- b) Cum calificați legea prin care este acreditată o instituție de învățământ superior? Este vorba despre un act de administrație publică, un act de legiferare, sau un act cu o altă natură juridică?
- c) Precizați dacă o astfel de lege are caracter normativ sau individual. Argumentați dacă, potrivit Constituției României și jurisprudenței Curții Constituționale, pot fi adoptate legi cu caracter individual.

## F. GRILE

1. Guvernul României:
  - a) este, la fel ca Președintele României, o autoritate a administrației publice;
  - b) nu exercită și activități administrative;
  - c) face parte din puterea legiuitoare, întrucât adoptă ordonanțe simple și de urgență;
  - d) se află într-un raport de colaborare cu Președintele României.

---

<sup>4</sup> Publicată în M. Of. nr. 614 din 5 iulie 2023.



- 2.** Indicați enunțurile corecte:
- a) principiul separației puterilor în stat este consacrat expres de Constituția României;
  - b) activitatea de „administrație publică” se realizează numai de persoane de drept public;
  - c) toate autoritățile administrației publice sunt subordonate ierarhic Guvernului României;
  - d) interesul legitim public poate viza și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor.
- 3.** Indicați enunțurile eronate:
- a) administrația publică reprezintă o activitate care se realizează, în principal, de către Președintele României și Parlament;
  - b) „funcția executivă” este o componentă a „administrației publice”;
  - c) conducerea puterii executive, în România, nu este realizată de o singură autoritate publică;
  - d) puterea executivă nu este subordonată, din punct de vedere juridic, puterii legislative.
- 4.** Pentru raportul „guvernare” – „administrație publică” sunt corecte enunțurile:
- a) ambele reprezintă componente ale funcției executive;
  - b) „guvernarea” se referă la deciziile punctuale prin care se aduc la îndeplinire legile;
  - c) prestarea de servicii publice intră în sfera „administrației publice”, nu a „guvernării”;
  - d) activitatea de „administrație publică” este una de natură politică, dar nu exclude și o componentă juridică.
- 5.** Nu fac parte din puterea executivă:
- a) instanțele judecătorești de contencios administrativ;
  - b) autoritățile administrative autonome centrale;
  - c) Curtea Constituțională;
  - d) serviciile publice deconcentrate.

## G. LEGISLAȚIE ȘI JURISPRUDENȚĂ

### Legislație:

- Constituția României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003;
- Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004;
- O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

### Jurisprudență:

- Decizia Curții Constituționale nr. 37/1993, publicată în M. Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993;
- Decizia Curții Constituționale nr. 33/1994, publicată în M. Of. nr. 170 din 6 iulie 1994;
- Decizia Curții Constituționale nr. 152/2020, publicată în M. Of. nr. 387 din 13 mai 2020.

## H. BIBLIOGRAFIE ORIENTATIVĂ

1. Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2020;
2. Virginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a XIV-a, Ed. Universul Juridic, București, 2023;
3. Virginia Vedinaș (coord.) și colectiv, *Codul administrativ comentat. Explicații, jurisprudență, doctrină*, vol. 1-2, Ed. Universul Juridic, București, 2022-2023;
4. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coordonatori) și colectiv, *Constituția României – Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022;
5. Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005;

6. Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român, Edițiunea a doua – anastatică*, Ed. Universul Juridic, București, 2019;
7. Florin Coman Kund, Alexandru-Sorin Ciobanu, *Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar*, Partea I, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2009;
8. Antonie Iorgovan, Liliana Vișan, Alexandru-Sorin Ciobanu, Diana Iuliana Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) – cu modificările și completările la zi. Comentariu și jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2008.