

Capitolul I - ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Cuprins:

- 1.1. Mic dicționar de termeni administrativi
- 1.2. Noțiunea de autoritate publică potrivit Constituției României
- 1.3. Noțiunea de administrație publică potrivit Constituției României
- 1.4. Definiția și trăsăturile administrației publice
- 1.5. Teoria separației puterilor, analizată din perspectiva dreptului administrativ

1.1. Mic dicționar de termeni administrativi

Pentru a înțelege locul și rolul dreptului administrativ între științele dreptului, trebuie să plecăm de la clasică divizare a dreptului: în public și privat. Distincția a fost făcută încă din antichitate de către Ulpian: „*Publicum jus est quod ad statum rei romane spectat, privatum est quod ad singularum utilitateam pertinent.*” – Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat - la interesele fiecăruia.

Iată deci că după natura interesului ocrotit de lege, norma juridică poate viza fie interesele cetățenilor, organizați ca stat, fie interesele individuale ale particularilor.

Conform doctrinei interbelice, dreptul public stabilește normele după care urmează să acționeze, în limitele stabilite de lege, deținătorii puterii publice, în timp ce dreptul privat se ocupă de satisfacerea intereselor particulare¹.

Cu alte cuvinte, toate regulile după care funcționează viața colectivă, pentru garantarea intereselor colective, constituie dreptul public și toate regulile după care se urmează viața individuală constituie dreptul privat².

Ca o idee principală care trebuie reținută și de la care pornim în prezentul manual, subliniem faptul că dreptul administrativ este o ramură a dreptului public.

Dreptul public cuprinde normele care se referă la organizarea și funcționarea autorităților publice, raporturile dintre aceste autorități, dintre

¹ Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ. Principii generale*, vol. I, ed. a IV-a. Institutul de Arte Grafice E. Marvan, București, 1934 și vol. II *Organizarea administrativă a României*, partea I, București, 1934, p. 34.

² M. Văraru, *Tratat de drept administrativ român*, Editura Librăriei Socec & Co, Societate Anonimă, București, 1928, p. 12.

stat și particulari, precum și raporturile dintre state. Aceste norme sunt grupate în funcție de obiectul de reglementare în diverse ramuri ale dreptului public: dreptul constituțional, dreptul financiar etc.

Dreptul administrativ poate fi definit ca ramura dreptului public care reglementează, concret sau cu valoare de principiu, relațiile sociale din sfera administrației publice, precum și pe cele de natură conflictuală dintre autoritățile publice sau structuri private, investite cu autoritate publică, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorități, pe de altă parte. Dreptul administrativ cuprinde normele juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea, activitatea, controlul și răspunderea administrației publice, pe baza și în executarea legii³.

Prezentarea instituțiilor de drept administrativ se face dintr-o triplă perspectivă: legislativă, jurisprudențială și doctrinară.

Prin **legislație** sunt avute în vedere dispozițiile constituționale și legale în materie, strict necesare în dreptul administrativ pentru o corectă abordare a instituțiilor fundamentale, prezentate în evoluția lor.

Prin **jurisprudență** sunt înțelese soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești în cauze determinate, evocate și analizate de doctrină, soluții care se bazează pe litera și spiritul legii. Jurisprudența nu este recunoscută ca izvor de drept în opinia unor autori, dar considerăm că poate constitui izvor de drept administrativ, multe din soluțiile instanțelor de contencios administrativ, pronunțate pe baza principiilor dreptului, impunându-se în practica administrativă și judecătorească cu valoarea și autoritatea unor adevărate norme juridice⁴.

Prin **doctrină** se înțelege tot ceea ce se publică într-o ramură de drept sau alta, întreaga operă a teoreticienilor dreptului, sub forma unor tratate, monografii, manuale, note de curs, studii și articole. Doctrina nu constituie izvor de drept, însă opiniile specialiștilor din domeniul dreptului pot inspira legiuitorul în adoptarea unor reglementări noi care să contribuie la îmbunătățirea legislației existente⁵.

Noțiunea fundamentală a dreptului administrativ este aceea de administrație publică.

Administrația publică reprezintă 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.

³ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 27.

⁴ Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. 4, rev., Editura C.H. Beck, București, 2010, p. 4.

⁵ Anton Trăilescu, *op.cit.*, 2010, p. 4.

Analiza noțiunii de administrație publică implică și clarificarea celor două sensuri ale sale: sensul funcțional, material – avut în vedere atunci când noțiunea de administrație vizează activitatea desfășurată de anumite structuri administrative și sensul organic – atunci când noțiunea vizează chiar autoritățile care desfășoară activitatea.

Astfel, sub aspect funcțional, administrația publică reprezintă activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor, urmărindu-se satisfacerea interesului public prin asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice și prin executarea unor prestații către particulari⁶.

Sub aspect organizatoric, administrația publică constă într-un ansamblu de autorități publice prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legea sau, în limitele legii, se prestează servicii publice⁷.

Organele administrației publice reprezintă categoriile de autorități care, potrivit Constituției și legilor, sunt chemate să execute legea, sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând, în acest scop, de prerogative specifice puterii publice.

Tot prin *organele administrației publice* sunt înțelese și acele structuri organizaționale care, potrivit Constituției și legilor, au personalitate de drept public și acționează, din oficiu, pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul, direct sau indirect, al Parlamentului.

De asemenea, prin **autoritate publică** mai înțelegem și un colectiv organizat de oameni care exercită prerogativele de putere publică, fie într-o activitate statală, fie într-o activitate din administrația locală autonomă.

Conceptul de autoritate publică îl regăsim consacrat în Titlul III al Constituției României, având denumirea corespunzătoare, care semnifică totalitatea formelor structurale chemate să exercite prerogative de putere publică atât la nivelul statului, cât și al comunităților locale⁸.

Codul administrativ⁹, în art. 5 lit. k) definește autoritatea publică prin aceea că reprezintă un organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public.

De asemenea, în art. 5 lit. l) din Codul administrativ este statuat conceptul de *autoritate a administrației publice*, prin care se înțelege autoritatea publică care acționează pentru organizarea executării sau executarea în concret a legii sau pentru prestarea serviciilor publice.

Sarcinile organelor administrative reprezintă ansamblul necesităților sociale, obiectiv determinate, evaluate politic și consacrate prin norme juridice, necesități care reprezintă rațiunea de a fi a acestor organe.

⁶ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 2, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 5.

⁷ Dana Apostol Tofan, *op.cit.*, 2008, p. 5.

⁸ Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. 12, Editura Universul Juridic, București, 2020, p. 107.

⁹ Adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019, publicată în M.Of. nr. 555 din 5 iulie 2019.

Atunci când se vorbește despre autorități administrative sunt avute în vedere două noțiuni, și anume competența și capacitatea acestora. Cele două noțiuni nu trebuie confundate.

1. **Competența** reprezintă ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție sau de lege, ce conferă drepturi și obligații pentru a duce, în nume propriu și în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă. Fiecare autoritate a administrației publice are o anumită competență determinată de sarcinile ce-i revin și scopul pentru care a fost înființată. Competența trebuie să fie stabilită prin norme juridice conform principiilor constituționale, iar ea trebuie să fie concret determinată și să fie exercitată potrivit dispozițiilor legale prin care a fost stabilită¹⁰.

Competența prezintă următoarele caractere:

- legal;
- autonom;
- obligatoriu.

Competența este, deci, un ansamblu de atribuții prevăzute de lege și este de trei feluri:

- materială, prin care se desemnează ansamblul atribuțiilor unei autorități publice, în raport de obiectul, valoarea sau natura activităților desfășurate;
- teritorială, care semnifică spațiul geografic în care se exercită prerogativele unei autorități publice;
- temporală, reprezentând perioada de timp în care un organ administrativ își exercită abilitatea legală;
- personală, care este determinată de calitatea persoanei sau a subiectului de drept în funcție de care se stabilește incidența acțiunii normei și a autorității¹¹.

2. **Capacitatea** reprezintă aptitudinea organelor administrației publice de a fi subiecte în raporturile juridice administrative, reclamate de realizarea competenței lor¹². Presupune posibilitatea ca organele administrației publice să acționeze în nume propriu, neputând fi transmisă unui alt subiect de drept¹³.

¹⁰ Rodica Narcisa Petrescu, *op.cit.*, 2009, p. 35.

¹¹ Cătălin Silviu Săraru, *Capacitatea autorităților/instituțiilor publice de a încheia contracte administrative*, în *Dreptul nr. 1/2010*, p. 106.

¹² Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Editura All Beck, București, 2005, p. 278.

¹³ Mădălina-Elena Mihăilescu, *Drept administrativ. Partea generală (curs universitar)*, Editura Hamangiu, București, 2016, p. 145.

Alte trei noțiuni, care stau la baza întregii filosofii a dreptului administrativ, sunt:

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 deci 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, legea atribuind această posibilitate atât autorităților statale, cât și agenților acesteia, în mod implicit¹⁴.

Noțiunea de putere publică desemnează deci drepturile speciale, exorbitante (prerogativele) de care dispune orice autoritate a administrației publice și, implicit, orice autoritate publică, în vederea exercitării atribuțiilor sale și pentru satisfacerea interesului public, care în cazul unui conflict cu cel particular trebuie să se impună¹⁵.

Menționăm că și Codul administrativ definește regimul de putere publică ca reprezentând „ansamblul prerogativelor și constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuțiilor autorităților și instituțiilor administrației publice și care le conferă posibilitatea de a se impune cu forța juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public.” - art. 1 alin. jj) – Codul administrativ

Serviciul public reprezintă activitatea organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice, în vederea satisfacerii unor necesități de interes public, activitate cu caracter continuu și regulat¹⁶.

Mai amplu spus, serviciul public constituie o componentă fundamentală în construcția dreptului administrativ, cu atât mai mult cu cât conceptul de serviciu public, prin modalitățile de organizare, dar și prin conținutul său, reprezintă chintesența administrației publice¹⁷.

În art. 5 lit. kk) din Codul administrativ, serviciul public este definit ca reprezentând activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu;

¹⁴ Cristian Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice. (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici*, Editura Hamangiu, București, 2013, p. 54.

¹⁵ A. Iorgovan, *op.cit.*, 2005, p. 86.

¹⁶ Mădălina-Elena Mihăilescu, *op.cit.*, p. 35.

¹⁷ I. Alexandru, M. Cărăușan, S. Bucur, *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 186.

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.

În art. 10 din Codul administrativ este consacrat *principiul satisfacerii interesului public*, acesta presupunând faptul că autoritățile și instituțiile 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.

Dreptul de apreciere sau puterea discreționară reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel că, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acționa cu exces de putere, ce poate fi cenzurat de instanțele de judecată¹⁸.

Funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea sau instituția publică, în temeiul legii, în scopul realizării competențelor sale. O funcție publică presupune existența unui raport juridic angajat între o persoană fizică, pe de-o parte, și administrația publică, pe de altă parte, și care s-a născut dintr-un act administrativ unilateral, emis de o autoritate sau de o instituție publică¹⁹.

Autoritățile administrative își concretizează activitatea în principal în acte administrative.

Actul administrativ reprezintă forma juridică principală a activității organelor administrației publice, care constă într-o manifestare unilaterală și expresă de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești.

Potrivit dispozițiilor art. 2 alin. 1 lit. c din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004²⁰, prin act administrativ se înțelege actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.

De asemenea, art. 2 alin. 1 lit. c¹ din Legea nr. 554/2004, sunt asimilate actelor administrative și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative

¹⁸ Dana Apostol Tofan, *op.cit.*, 2008, p. 8.

¹⁹ Cristian Clipa, *op.cit.*, 2013, p. 24.

²⁰ Publicată în M.Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004

Actele administrative nu se atacă la instanțele de drept comun, ci la cele specializate de contencios administrativ. Astfel, noțiunea de contencios administrativ a primit două accepțiuni²¹:

- în sens larg, litigiile de competența instanțelor judecătorești, dintre un organ al administrației publice, respectiv un funcționar public, pe de o parte și alt subiect de drept, pe de altă parte, în care organul public sau funcționarul public apare ca purtător al autorității publice.
- în sens restrâns, totalitatea litigiilor de competența secțiilor de contencios administrativ.

În prezentarea definițiilor de mai sus s-a avut în vedere, în primul rând, modul de abordare a acestor instituții în *Tratatul de Drept Administrativ* al Profesorului Antonie Iorgovan, vol. I, ediția 4, Editura All Beck, București, 2005. Am apreciat că prof. Iorgovan a fost printre primii autori care au marcat prin liniile de gândire impuse noțiunile fundamentale ale dreptului administrativ astfel încât orice definiție trebuie să plece de la modul de structurare pe care Profesorul l-a impus.

De asemenea, trebuie subliniat că în Codul administrativ regăsim definite toate instituțiile mai sus expuse, de o manieră amplă și modernă.

Apreciem această tehnică de definire a noțiunilor fundamentale specifice administrației ca fiind un beneficiu adus de Codul administrativ care, în acest mod, dă o notă unitară în aplicarea termenilor esențiali.

1.2. Noțiunea de autoritate publică potrivit Constituției României

Constituția

Trebuie precizat încă de la început că instrumentul fundamental cu care vom opera în înțelegerea prezentei materii va fi Constituția României. Aceasta a fost adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării prin referendumul național din 8 decembrie 1991. Constituția României a fost revizuită prin Legea nr. 429/2003 și aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003. A intrat în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758/ 29.10.2003 a Hotărârii Curții Constituționale nr. 3 din 22 octombrie 2003 pentru confirmarea rezultatului referendumului național din 18-19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituției României. Constituția României în varianta actuală este structurată pe **VIII Titluri** și are **156 de articole**.

²¹ Iuliana Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 9.