

DREPT ADMINISTRATIV

PARTEA GENERALĂ

Caiet de seminar

MĂDĂLINA-ELENA MIHĂILESCU

DREPT ADMINISTRATIV
PARTEA GENERALĂ

Caiet de seminar



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2016

Colecția: ȘTIINȚE JURIDICE ȘI ADMINSTRATIVE

Redactor: Gheorghe Iovan
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Monica Balaban

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
MIHĂILESCU MĂDĂLINA-ELENA

Drept administrativ - partea generală : caiet de seminar / Mădălina-Elena Mihăilescu. -
București : Editura Universitară, 2016
Conține bibliografie
ISBN 978-606-28-0456-5

342.9(498)

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062804565

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2016
Editura Universitară
Editor: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021 – 315.32.47 / 319.67.27
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021-315.32.47 / 319.67.27 / 0744 EDITOR / 07217 CARTE
comenzi@editurauniversitara.ro
O.P. 15, C.P. 35, București
www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

Seminar. Tema nr. 1.

<i>Aspecte fundamentale ale dreptului administrativ și administrației publice</i>	15
1.1. <i>Noțiuni generale de drept administrativ - componentă a ramurii de drept public</i>	16
1.1.a. <i>Dreptul administrativ - componentă a ramurii de drept public</i>	16
1.1.b. <i>Relația dreptului administrativ cu alte ramuri de drept</i>	17
1.2. <i>Sfera, definiția și trăsăturile administrației publice</i>	19
1.2.a. <i>Sfera de cuprindere a administrației publice</i>	19
1.2.b. <i>Definiția, scopul și trăsăturile administrației publice</i>	21
1.3. <i>Noțiunea de autoritate publică și autoritate a administrației publice</i>	23
1.4. <i>Sumar al autorităților administrației publice în România</i>	24
1.4.a. <i>Autoritățile la nivel central</i>	24
1.4.b. <i>Autorități distribuite în teritoriu</i>	29
2.1. <i>Importanța principiului separației puterilor în stat în sfera dreptului administrativ</i>	30
2.2. <i>Relația administrație publică – executiv</i>	31
3.1. <i>Instituție publică și putere publică</i>	33
3.1.a. <i>Instituție (de utilitate) publică</i>	33
3.1.b. <i>Instituțiile publice de interes național</i>	33
3.1.c. <i>Instituțiile publice de interes local</i>	34
3.1.d. <i>Stabilimentul de utilitate publică</i>	34
3.1.e. <i>Putere publică</i>	35
3.1.f. <i>Puterea discreționară și excesul de putere</i>	36
4.1. <i>Noțiunea de interes public, serviciu public și ordine publică</i>	36
4.1.a. <i>Interesul public</i>	36
4.1.b. <i>Serviciu public</i>	38
4.1.b1. <i>Clasificarea serviciilor publice</i>	39
4.1.b2. <i>Trăsăturile comune serviciilor publice</i>	41
4.1.b3. <i>Ordinea publică</i>	42
5.1. <i>Teoria conceptelor juridice nedeterminate și a puterii discreționare</i>	42
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	43

Seminar. Tema nr. 2	
Obiectul dreptului administrativ	51
1.1. <i>Aspecte teoretice și practice privind obiectul dreptului administrativ</i>	52
1.1.a. <i>Explicitarea semnificației noțiunii de drept administrativ.....</i>	52
1.2. <i>Aspecte privind obiectul dreptului administrativ</i>	53
1.2.a. <i>Teze privind obiectul dreptului administrativ</i>	53
2. <i>Situațiile (categoriile) stabilite prin clasificarea teoriilor legate de obiectul dreptului administrativ</i>	54
3. <i>Definiția și trăsăturile dreptului administrativ.....</i>	61
3.1. <i>Definiții ale dreptului administrativ.....</i>	61
3.2. <i>Trăsăturile caracteristice ale dreptului administrativ.....</i>	63
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	66
 Seminar. Tema nr. 3	
Izvoarele dreptului administrativ	76
1.1. <i>Noțiuni introductive despre izvoarele dreptului administrativ</i>	77
1.1.a. <i>Conceptul de izvor de drept-sens material și sens formal</i>	77
1.1.b. <i>Clasificarea izvoarelor de drept</i>	78
2.1. <i>Izvoarele scrise ale dreptului administrativ.....</i>	79
2.1.a. <i>Prezentare generală.....</i>	79
2.1.b. <i>Factorii care influențează forța juridică a actelor normative..</i>	79
2.1.c. <i>Acte normative care îmbracă forma legii – izvor scris pentru dreptul administrativ</i>	81
2.1.d. <i>Acte normative subordonate legii – izvor scris pentru dreptul administrativ.....</i>	85
3.1. <i>Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ.....</i>	87
3.1.a. <i>Obiceiul, cutuma</i>	87
3.1.b. <i>Jurisprudența</i>	88
3.1.c. <i>Doctrina.....</i>	89
4.1. <i>Izvoarele dreptului administrativ european.....</i>	90
4.1.a. <i>Izvoare primare ale dreptului administrativ european.....</i>	90
4.1.b. <i>Izvoare complementare ale administrativ european.....</i>	92
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	93
 Seminar. Tema nr. 4	
Normele și raporturile de drept administrativ	101
1.1. <i>Noțiuni generale și trăsături ale normei de drept administrativ</i>	102

1.1.a.	Considerații generale despre norma de drept și norma de drept administrativ.....	102
1.1.b.	Trăsăturile normelor de drept administrativ.....	103
2.1.	<i>Clasificarea normelor de drept administrativ</i>	104
2.1.a.	Clasificarea normelor de drept administrativ în cazul folosirii a două criterii	105
2.1.b.	Clasificarea normelor de drept administrativ în cazul folosirii mai multor criterii.....	107
3.1.	<i>Structura normei de drept administrativ</i>	109
3.1.a	Structura internă sau logico – juridică a normelor de drept administrativ.....	109
3.2.	<i>Definirea și clasificarea raporturilor de drept administrativ</i>	113
3.2.a.	Noțiuni generale și definiția raportului de drept administrativ.....	113
3.2.b.	Trăsăturile raportului de drept administrativ.....	114
3.2.c.	Elementele constitutive ale raportului de drept administrativ	115
3.2.d.	Clasificarea raportului de drept administrativ. Categoriile de raporturi.....	116
	<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	118

Seminar Tema nr. 5

	<i>Despre organizarea administrației publice în România</i>	129
1.1.	<i>Principii și concepte de organizare a administrației publice</i>	130
1.2.	<i>Noțiuni specifice de organizare a administrației publice</i>	133
2.1.	<i>Organizarea administrației publice în România postdecembristă</i>	135
2.2.	<i>Administrația de stat</i>	135
2.2.a.	Administrația de stat centrală	135
2.2.b.	Administrația de stat în teritoriu	138
2.3.	<i>Administrația publică locală</i>	139
2.3.a.	Administrația locală de bază	139
2.3.b	Administrația locală intermediară	139
2.4.	<i>Tendențe în îmbunătățirea organizării administrativ-teritoriale</i>	140
3.1.	<i>Trăsături caracteristice și criterii de clasificare a autorităților (organelor) administrației publice</i>	141
3.1.a	Despre autorități (organe) ale administrației publice	141
3.1.b.	Trăsăturile caracteristice ale autorităților (organelor) administrației publice	142
3.2.	<i>Criterii de clasificare și clasificarea autorităților (organelor) administrației publice</i>	143

4.1. <i>Atribuții, competențe și capacitatea autorităților (organelor) administrației publice.....</i>	145
4.1.a. <i>Competența și capacitatea autorităților (organelor) administrației publice</i>	145
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	147

Seminar Tema nr. 6

<i>Despre sfera executivului în România - Partea I. Președintele.....</i>	157
--	------------

1.1. <i>Dualismul (bicefalismul) executivului românesc. Forma de guvernământ și regimul politic</i>	158
1.1.a. <i>Despre puterea executivă și Președinte</i>	158
1.1.b. <i>Forma de guvernământ, regimul politic și șeful statului.....</i>	159
1.2. <i>Situația României. Scurtă prezentare istorică</i>	160
1.2.a. <i>Regimurile politice</i>	162
2.1. <i>Instituția șefului de stat, locul, statutul, rolul, funcțiile și atribuțiile Președintelui</i>	164
2.1.a. <i>Despre instituția șefului de stat</i>	164
2.1.b. <i>Locul și statutul Președintelui</i>	165
2.1.c. <i>Rolul și funcțiile Președintelui</i>	167
3.1. <i>Atribuțiile Președintelui României</i>	167
3.1.a. <i>Atribuțiile Președintelui în raport cu Parlamentul.....</i>	168
3.1.b. <i>Atribuțiile Președintelui în raport cu Guvernul.....</i>	174
3.1.c. <i>Atribuțiile Președintelui în raport cu justiția și Curtea Constituțională</i>	176
3.1.d. <i>Atribuțiile Președintelui în raport cu poporul. Referendum... ..</i>	179
3.1.e. <i>Atribuțiile Președintelui în raport cu alte autorități ale administrației publice</i>	180
3.1.f. <i>Atribuțiile Președintelui în domeniul politicii externe.....</i>	181
4.1. <i>Servicii publice destinate executării de Președinte a atribuțiilor sale.....</i>	182
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	182

Seminar. Tema nr. 7

<i>Alegerea, mandatul și tipurile de răspundere la care poate fi tras Președintele României.....</i>	195
---	------------

1.1. <i>Alegerea Președintelui și mandatul său.....</i>	196
1.1.a. <i>Aspecte procedurale privind organizarea alegerilor.....</i>	196
1.1.b. <i>Modul de alegere, caracteristicile votului și stabilirea candidatului</i>	198

1.1.c. Validarea alegerilor, învestirea și depunerea jurământului	198
2.1. <i>Mandatul Președintelui</i>	199
3.1. <i>Actele emise de Președintele României</i>	201
3.1.a. Mesajele Președintelui României	201
3.1.b. Decretele emise de Președinte	202
3.1.c. Alte acte ale Președintelui României	204
4.1. <i>Răspunderea Președintelui României</i>	204
4.1.a. Despre răspunderile Președintelui	204
4.1.b. Despre imunitatea Președintelui	205
4.2. <i>Răspunderea penală. Punerea Președintelui sub acuzare și consecințele ei</i>	206
4.2.a. Procedura aplicată	207
4.2.b. Consecințele punerii sub acuzare	209
4.3. <i>Răspunderea politică a Președintelui</i>	209
4.3.a. Procedura aplicată la suspendarea din funcție a Președintelui	212
4.3.b. Consecințele suspendării din funcție a Președintelui și demersurile necesare	213
4.3.c. Referendumul privind demiterea Președintelui României	214
4.3.d. Semnificația votului popular privind demiterea Președintelui ...	214
4.4. <i>Vacanța și interimatul funcției de Președinte sunt prevăzute la art. 97 și 98 din Constituție</i>	215
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	216
Seminar. Tema nr. 8	
<i>Despre sfera executivului în România - Partea I-a. Guvernul</i>	227
1.1. <i>Guvernul României. Aspecte generale, constituire, investire, mandat, statut și rol</i>	228
1.1.a. Aspecte generale.....	228
1.1.b. Constituirea și investirea Guvernului	230
1.1.c. Constituirea Guvernului în dreptul comparat	230
2.1. <i>Rolul Guvernului României</i>	231
2.2. <i>Funcțiile Guvernului</i>	232
3.1. <i>Învestirea Guvernului</i>	233
3.1.a. Desemnarea unui candidat pentru funcția de prim-ministru ..	233
3.1.b. Alcătuirea listei Guvernului și a programului de guvernare ..	234
3.1.c. Solicitarea votului de încredere	235
4.1. <i>Mandatul Guvernului</i>	237
4.2. <i>Statutul membrilor Guvernului</i>	239
4.2.a. Încetarea funcției de membru în Guvern	242

4.2.b. Suspendarea din funcția de membru în Guvern	244
4.3. <i>Funcțiile și statutul Guvernului</i>	246
5.1. <i>Atribuțiile Guvernului României</i>	246
5.1.a. Atribuții constituționale.....	246
5.1.b. Atribuții stabilite prin legea de organizare și funcționare a Guvernului și prin alte legi.....	247
6.1. <i>Componența, structura, organizarea și funcționarea Guvernului României</i>	247
6.1.a. Scurtă prezentare	247
6.1.b. Componența și structura Guvernului României	248
6.1.c. Structura Guvernului României.....	250
6.2. <i>Organizarea și funcționarea Guvernului</i>	252
6.2.a. Funcționarea Guvernului.....	252
6.2.b. Primul-ministru. Precizări, poziție, rol, desemnare, statut și atribuții	252
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	254

Seminar. Tema nr. 9

***Despre sfera executivului în România - Partea a II-a. Guvernul***

1.1. <i>Actele Guvernului României. Tipuri de acte</i>	274
1.1.a. Precizări preliminare și aspecte generale comune tipurilor de acte ale Guvernului.....	274
1.1.b. Hotărârile Guvernului României.....	275
1.2. <i>Delegarea legislativă și ordonanțele Guvernului României</i>	277
1.2.a. Ordonanțele simple.....	278
1.2.b. Ordonanțele de urgență	278
2.1. <i>Relația Parlament - Executiv și controlul parlamentar exercitat asupra activității Guvernului</i>	280
2.1.a. Raporturile Parlamentului cu Guvernul României și exercitarea controlului parlamentar asupra activității Guvernului.....	281
2.1.b. Intervenția Parlamentului în activitatea executivului și exercitarea controlului parlamentar asupra activității Guvernului.....	281
2.1.b.1. Controlul parlamentar prin intermediul informațiilor și documentelor cerute Guvernului.....	282
2.1.b.2. Altă formă de manifestare a controlului Parlamentului asupra Guvernului. Moțiuni simple și moțiuni de cenzură	285
2.1.b.3. Controlul prin anchete parlamentare.....	287

2.2. Răspunderea Guvernului	288
2.2.a. Răspunderea politică a Guvernului și a membrilor săi.....	288
2.2.b. Angajarea răspunderii Guvernului	289
2.2.c. Tipuri de răspundere a Guvernului.....	290
2.2.d. Alte forme de răspundere aplicate membrilor Guvernului.....	292
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	293

Seminar. Tema nr. 10

<i>Despre administrația publică centrală de specialitate</i>	305
---	-----

1.1. <i>Generalități cu privire la administrația publică</i>	306
1.1.a. Aspecte generale.....	306
2.1. <i>Administrația publică centrală de specialitate și autoritățile (organele) acesteia. Despre autoritățile centrale de specialitate</i>	307
2.1.a. Ministerele.....	308
2.1.b. Organele centrale de specialitate și autoritățile autonome	309
2.1.c. Organele centrale de specialitate	309
2.2. <i>Autorități (organe) centrale de specialitate autonome</i>	311
2.2.a. Caracteristici.....	311
2.2.b. Actele autorităților centrale de specialitate	313
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	316

Seminar Tema nr. 11

<i>Administrația publică locală în România – Partea I</i>	324
--	-----

1.1. <i>Probleme generale privind administrația publică locală</i>	325
1.1.a. Aspecte introductive.....	325
1.1.b. Aspecte de ordin istoric	325
2.1. <i>Principiile constituționale și legale care stau la baza administrației publice locale în România</i>	326
2.1.a. Autonomia locală	327
2.1.b. Descentralizarea	328
2.1.c. Deconcentrarea serviciilor publice	330
2.2. <i>Alte principii specifice administrației publice locale</i>	331
2.2.a. Principiul eligibilității.....	331
2.2.b. Principiul legalității	332
2.2.c. Principiul consultării cetățenilor	333
2.2.d. Folosirea limbii materne de minoritatea națională în relațiile cu administrația publică	333
3.1. <i>Elemente comune ale administrației publice locale</i>	335
3.1.a. Secretarul unității administrativ-teritoriale	335

3.1.b. Administratorul public	336
3.2. <i>Mandatul și statutul aleșilor din cadrul autorităților administrației publice locale</i>	338
3.2.a. Mandatul aleșilor din cadrul autorităților administrației publice locale.....	338
3.2.b. Statutul aleșilor din cadrul autorităților administrației publice locale.....	339
3.3. <i>Organizarea și funcționarea autorităților administrației publice județene</i>	342
3.3.a. Consiliul județean. Rol, componentă, constituire, atribuții, organizare și funcționare, acte, răspundere, servicii publice de interes județean.....	342
3.3.a.1. Consiliul județean. Rol, componentă, constituire, atribuții	342
3.3.a.2. Organizarea și funcționarea consiliului județean.....	343
3.3.a.3. Actele consiliului județean	344
3.3.b. Dizolvarea consiliului județean	344
3.4. <i>Președintele Consiliului județean. Alegere, validare, mandat, statut, rol, atribuții, acte, răspundere</i>	345
3.4.a. Alegere, validare, mandat, statut, rol, atribuții.....	345
3.4.b. Actele președintelui consiliului județean	347
3.5. <i>Vicepreședinții consiliului județean</i>	347
3.6. <i>Prefectul și instituția prefectului</i>	347
3.6.a. Aspecte de ordin istoric.....	347
3.6.b. Instituția prefectului	348
3.6.c. Rolul prefectului	349
3.6.d. Statutul prefectului și subprefectului.....	350
3.6.e. Atribuțiile prefectului	351
3.6.g. Actele prefectului	352
3.6.f. Răspunderea prefectului și subprefecților	352
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	353

Seminar Tema nr. 12

Administrația publică locală în România – Partea a II-a

1.1. <i>Organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale</i>	369
1.1.a Scurt istoric al evoluției administrației publice locale în România	369
2.1. <i>Consiliul local. Rol, componentă, constituire, organizare, atribuții, funcționare, acte, răspundere, servicii publice de interes local</i>	370

2.1.a. Rol, componență, constituire, organizare, atribuții, funcționare.....	370
2.1.b. Atribuțiile Consiliului local.....	372
2.2. <i>Consiliul local. Acte și răspundere</i>	374
2.2.a. Actele Consiliului local	374
2.2.b. Răspunderea consiliului local.....	374
3.1. <i>Primarul și viceprimarul</i>	377
3.1.a. Aspecte generale privind primarul	377
3.1.b. Statutul și rolul primarului	378
3.1.c. Mandatul primarului.....	380
3.1.d. Atribuțiile primarului	383
3.1.e. Actele primarului	384
3.2. <i>Răspunderea primarului</i>	384
3.3. <i>Viceprimarul</i>	385
3.4. <i>Administrația publică a municipiului București</i>	386
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	388

Seminar. Tema nr. 13

Tema 13. Funcția publică și funcționarul public - Partea I..... 404

1.1. <i>Noțiuni generale, constituționalitatea și legalitatea funcției publice și a funcționarului public</i>	405
1.1.a. Noțiuni generale privind funcția publică și funcționarul public	405
1.1.b. Scurtă privire istorică asupra funcțiilor și funcționarilor în trecutul României	406
1.1.c. Natura juridică a funcției publice și a raportului juridic al funcționarului public	407
2.1. <i>Definirea funcției publice și a funcționarului public</i>	408
2.1.a. Definirea termenilor	408
2.1.b. Opinii din literatura de specialitate cu privire la definirea funcției publice.....	409
2.1.c. Opinii din literatura de specialitate cu privire la definirea funcționarului public	409
2.2. <i>Identificarea trăsăturilor funcției publice și ale funcționarului public</i>	411
3.1. <i>Clasificarea funcțiilor publice și a funcționarilor publici</i>	412
3.1.a. Clasificarea funcțiilor publice	412
3.1.b. Clasificarea funcționarilor publici	413
3.2. <i>Accesul, numirea și avansarea în funcții publice</i>	414
3.2.a. Condițiile de acces în funcțiile publice	414

3.2.b. Numirea în funcția publică	414
3.2.c. Intrarea în categoria înalților funcționari publici.....	415
4.1. <i>Statutul funcționarilor publici și managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici</i>	416
4.1.a. Statutul funcționarilor publici	416
4.1.b. Managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici.	418
4.2. <i>Carierea funcționarilor publici. Accesul, numirea și avansarea în funcții publice</i>	419
4.2.a. Recrutarea	419
4.2.b. Numirea în funcțiile publice.....	420
4.2.c. Promovarea (avansarea) funcționarilor publici	421
4.3. <i>Mobilitatea funcționarilor publici</i>	423
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	425
Seminar. Tema nr. 14	
<i>Funcția publică și funcționarul public - Partea a II-a</i>	434
1.1. <i>Conflict de interese, incompatibilități și deontologia funcționarului public</i>	435
1.1.a. Conflictul de interese și incompatibilitățile care privesc funcționarii publici	435
1.1.a.1. Conflictul de interese privind funcționarul public ..	435
1.1.a.2. Conflictul de interese privind funcționarul public ...	437
1.2. <i>Despre deontologie și deontologia funcționarilor publici</i>	437
2.1. <i>Drepturile și obligațiile funcționarilor publici</i>	439
2.1.a. Drepturile funcționarilor publici	439
2.1.b. Îndatoririle funcționarilor publici	443
3.1. <i>Răspunderea funcționarilor publici</i>	445
3.1.a. Aspecte generale privind răspunderea și responsabilitatea	445
3.1.b. Tipuri de răspundere	446
3.1.b.1. Răspunderea disciplinară	446
3.1.b.2. Răspunderea contravențională.....	448
3.1.b.3. Răspunderea civilă	448
3.1.b.4. Răspunderea penală a funcționarului.....	449
<i>Modalități de însușire și verificare a cunoștințelor</i>	451
<i>BIBLIOGRAFIE</i>	467

SEMINAR. TEMA NR. 1

Aspecte fundamentale ale dreptului administrativ și administrației publice

Propunere de organizare a seminarului:

A. Obiective, rezultate scontate și competențe dobândite

B. Tematica supusă dezbaterii

C. Modalități de însușire și de verificare cunoștințe.

A. Obiective, rezultate scontate și competențe dobândite

Obiective: deprinderea terminologiei și înțelegerea noțiunilor și aspectelor specifice pentru:

- *noțiunile de drept administrativ și drept public; motivarea încadrării dreptului administrativ în ramura de drept public;*

- *legătura dintre dreptul administrativ, dreptul constituțional și cel european;*

- *administrație publică, scopul administrației publice, definiție și trăsături;*

- *autoritate publică, autorități publice în România (executiv, ministere, organe de specialitate, organe ale administrației centrale autonome, autorități ale administrației publice locale); serviciile publice descentralizate/deconcentrate;*

- *principiul separației puterilor în stat în sfera dreptului administrativ, înțelegerea relației dintre administrație și executiv;*

- *instituție publică, interes public, serviciu public, ordine publică și putere discreționară.*

Rezultate scontate: studenții vor asimila, înțelege, gestiona și opera cu noțiunile specifice pentru drept administrativ, administrație publică, autoritate publică, interes public, serviciu public, ordine publică și putere discreționară.

Competențe dobândite: la finalul seminarului participanții vor avea capacitatea să:

- *folosească în mod corect noțiunile prezentate, să explice legătura dintre dreptul administrativ, dreptul public, dreptul constituțional și dreptul administrativ european;*

- să explice scopul administrației publice și să deosebească diverse tipuri de autorități publice;
- să explice separația puterilor în stat și relația administrație – executiv;
- să definească interesul public, serviciul public, puterea publică, autoritatea publică;

1.1. Noțiuni generale de drept administrativ - componentă a ramurii de drept public

1.1.a. Dreptul administrativ - componentă a ramurii de drept public

Din antichitate dreptul a fost împărțit în două ramuri: drept public și drept privat. Distincția dintre dreptul public și dreptul privat a fost exprimată de către Ulpian și 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 public¹. Așadar, la baza acestei distincții stă deci interesul ocrotit prin norma de drept².

Prezentarea schematică elementelor care deosebesc cele două ramuri de drept³ evidențiază apartenența dreptului administrativ la această ramura a dreptului:

Elemente specifice	Dreptul public	Dreptul privat
-exercitare drepturi reglementate de norme specifice	-nu poate oricine exercita drepturile reglementate de norme aparținând acestui drept (de exemplu, dreptul de vot nu-l poate exercita orice persoană, ci numai aceea care întrunește condițiile prevăzute la art. 36 din Constituție ⁴)	- oricine poate să fie titularul unui drept (de exemplu, oricine poate fi proprietar sau creditor, fie că este cetățean român sau străin, fără deosebire de naționalitate, religie sau sex)

¹ E. E. Ștefan, *Manual de drept administrativ. Partea I, Curs universitar*, ed. a II-a, Edit. Universul Juridic, București, 2014, pag. 7.

² V. Vedinaș, *Drept administrativ, ed. a IV-a revăzută și actualizată*, Edit. Universul Juridic, București, 2009, p. 7., apud. E. E. Ștefan, *op. cit.*, pag. 7.

³ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, Vol. I, Principii generale, ediția a I-a, Edit. de Arte Grafice Marvan, București, 1934., pag. 34÷37.

⁴ Art. 36 din Constituție prevede: (1) Cetățenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv. (2) Nu au drept de vot debilii sau alienații mintal, puși sub interdicție, și nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale.

Elemente specifice	Dreptul public	Dreptul privat
-utilizarea forței de constrângere a statului în caz de nerespectare a normelor	-se bazează pe forța de constrângere a statului	-forța de constrângere a statului intervine de cele mai multe ori doar atunci când nu se aduc la îndeplinire acte executorii (de exemplu hotărâri judecătorești, ordonanțe președințiale)
-precizia sancțiunilor aplicate	-nu au aceeași precizie ca în dreptul privat (afară de dreptul penal, ramură a dreptului public, unde găsim sancțiuni privative de libertate sau sancțiuni bănești, amenzi)	-sancțiunile sunt precise (de exemplu, nulități, rezilieri, daune etc.)
-obligativitatea normelor	-în principiu, toate normele sunt obligatorii/imperative (domină ideea de ordin)	-normele de drept sunt supletive (particularii în convențiile lor pot renunța la ele, dacă nu este dispus altfel în normă)
-esența ramurii de drept	-publicitatea	-publicitate restrânsă (comunicare între sau către părți, publicitatea imobiliară)

În ceea ce privește ramura de drept public doctrina actuală, în acest domeniu, evidențiază următoarele:

- în ramura de drept public subiectele raporturilor juridice se situează pe poziții de inegalitate, autoritatea publică situându-se întotdeauna pe poziții de superioritate;

- normele de drept public (drept constituțional, administrativ, penal, financiar) au un grad mai ridicat de transparență decât cele ale dreptului privat;

- obiectul de reglementare al dreptului public vizează atât autoritățile administrației publice de natură statală sau autonomă locală, personalul care le deservește, cât și relația dintre stat și cetățean⁵

1.1.b. Relația dreptului administrativ cu alte ramuri de drept

• cea mai consistentă legătură dintre dreptul administrativ și alte ramuri de drept o regăsim tocmai în exemplele de prevederi din Legea organică fundamentală⁶ care au incidență asupra dreptului administrativ:

⁵ Șt. Deaconu, *Drept constituțional*, Edit. C.H. Beck, București, 2013, pag. 4.

⁶ Constituția României, revizuită în 2003, publicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003. Constituția a fost revizuită în baza Legii nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758/2003.

- astfel, la Titlul III (denumit *Autoritățile publice*) se vor vedea prevederile de principiu referitoare la Parlament, Președintele României, Guvern, Administrația publică, inclusiv la relațiile dintre acestea;

- prevederile de la art. 52 prin care legiuitorul constituant a revenit, după circa 40 de ani, la instituția contenciosului administrativ, înființat și organizat prin lege organică (Legea contenciosului administrativ⁷);

- dreptul constituțional este acela care formulează în principii, organizează în proceduri și consolidează în instituții regimul politic al unei țări prin norme specifice adaptate la organul legiuitor⁸;

- *normele de drept constituțional* au un dublu rol, putând fi aplicate atât în cazul raporturilor de drept administrativ, cât și în cazul celor tipice de drept constituțional;

• există, de asemenea legătură, între *dreptul administrativ și dreptul urbanismului*, o relativ nouă subramură a dreptului public și în cazul acestuia din urmă fiind analizate raporturi create între cetățeni și anumite autorități publice; urbanismul actual are ca obiect amenajarea spațiului, iar ca funcție definitorie adaptarea acestuia la exigențele socio-culturale și ecologice pe care le exprimă orașul. În acest punct, el se întâlnește cu dreptul, chemat să formalizeze și să instituționalizeze asemenea cerințe⁹;

- în mod interesant legislația de mediu se intersectează cu legislația de urbanism, deși cele două legislații sunt independente;¹⁰

- legătura dintre dreptul administrativ și cel al urbanismului este demonstrată și de aplicarea directă și corelată a regulilor generale de urbanism de către autoritățile abilitate;¹¹(primăriei, consilii locale prin emiterea de autorizații de construire sau prin aprobarea de PUZ¹² sau PUD¹³);

⁷ Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, publicată în M. Of. 1154/2004, cu modificările și completările ulterioare.

⁸ I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, vol. I, Edit. SERVO-SAT, Arad, 1998, vol. I, pag. 55.

⁹ M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, ed. a IV-a revăzută și adăugită, Edit. Universul Juridic, București, 2009, pag. 23.

¹⁰ M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, ed. a V-a, Edit. Universul Juridic, București, 2010, apud. O. Puie, *Reglementări juridice în materia urbanismului. Dreptul de proprietate și contenciosul administrativ în materie*, Edit. Universul Juridic, București, 2011, p. 6.

¹¹ O. Puie, *op. cit.*, pag. 12.

¹² Planul Urbanistic Zonal (P.U.Z.-ul) este un proiect care are caracter de reglementare specifică detaliată a dezvoltării urbanistice a unei zone din localitate (acoperind toate funcțiunile: locuire, servicii, producție, circulație, spații verzi, instituții publice.

¹³ P.U.D.-ul reprezintă documentația prin care se asigură condițiile de amplasare, dimensionare, conformare și servire edilitara, a unuia sau mai multor obiective, pe o parcelă, în corelare cu funcțiunea predominantă și vecinătățile imediate.

- existența unei legături între *dreptul administrativ și cel civil* (dreptul familiei) demonstrată de faptul că actele de stare civilă (certIFICATE de naștere, certificate de căsătorie sau deces) se situează la limita dintre acte administrative și acte civile, având un regi juridic mixt (ca drept dovadă că certificatul de naștere este socotit un act administrativ individual);
- existența unei legături între *dreptul administrativ și cel fiscal*, întrucât actele emenate de la administrațiile fiscale (de exemplu deciziile de impunere) pot fi contestate la secția de contencios administrativ și fiscal, fiind socotite acte administrative individuale;
 - relațiile financiare publice urmăresc formarea, administrarea și repartizarea fondurilor bănești publice¹⁴.

1.2. Sfera, definiția și trăsăturile administrației publice

1.2.a. Sfera de cuprindere a administrației publice

În cadrul dreptului administrativ, înțeles ca ramură a dreptului public, noțiunea de administrație publică ocupă poziția centrală¹⁵ și este și firesc să fie așa. Așa cum s-a arătat 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 oamenilor¹⁶.

- se poate vorbi de un *sens restrâns* al noțiunii de administrație publică, cel indicat în capitolul V, și de un *sens larg* al acestei noțiuni, caz în care sunt avute în vedere și alte autorități ale administrației publice, mai precis a celor a căror activitate are o indiscutabilă conotație politică¹⁷;

- în *sens restrâns* se cuprinde *administrația publică centrală și cea de specialitate* – ministerele, organele centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor și autoritățile administrative autonome - și

¹⁴ Conform unei definiții din literatura de specialitate *dreptul fiscal*, ca ramură a dreptului public, reglementează raporturile juridice care apar în procesul colectării – realizării – impozitelor și taxelor de la persoanele fizice sau persoanele juridice care obțin venituri sau dețin bunuri impozabile ori taxabile stabilite prin lege pe teritoriul fiscal al statului, precum și raporturile juridice care apar în întregul proces de administrare a taxelor și impozitelor. A se vedea, în acest sens Al. M. C. Zdanovschi, *Drept fiscal*, Edit. Pro Universitaria, București, 2013, p. 11.

¹⁵ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a II-a, Edit. C.H. Beck, București, 2008, p. 4, apud. El. E. Ștefan. *op. cit*, 2014, pag. 8.

¹⁶ I. Corbeanu, *Drept administrativ – Curs universitar*, ed. a II-a revăzută și completată, Edit. Lumina Lex, București, 2010, p. 11, El. E. Ștefan. *op. cit*, 2014, pag. 8.

¹⁷ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ediția a III-a., București, 2014, pag. 40.

administrația publică locală – consiliile locale, consiliile județene, primarii, președinții consiliilor județene și prefectii);

- *în sens larg*, în afara celor menționate la sensul restrâns mai sunt cuprinse și alte autorități, cum ar fi cele cu atribuții de control care, deși nu fac parte din niciuna dintre cele trei puteri în stat, au legătură cu fiecare dintre acestea, având atribuții de control asupra gestionării corecte a banului public (Curtea de Conturi), a respectării și corecteii aplicării a textului constituțional (Curtea Constituțională), a respectării drepturilor fundamentale ale drepturilor omului și a gestionării cât mai corecte a relațiilor dintre cetățean și autorități (Avocatul Poporului);

- după anul 1990 „(...) sunt asimilate autorităților publice (...) persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică” [a se vedea art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004]. Aici se înscriu și *asociațiile și fundațiile* ce desfășoară activități prin care se urmărește realizarea unui interes general, local sau de grup, recunoscute de Guvernul României ca fiind de utilitate publică¹⁸. Exemple de asociații Ordinul arhitecților¹⁹;

- organizare independentă și autonomă apolitică de interes public; Baroul avocaților²⁰ – organizație autonomă cu personalitate juridică, patrimoniu și buget propriu; Uniunea Națională a Notarilor Publici²¹ – organizație profesională cu personalitate juridică, investită cu înfăptuirea unui serviciu public, cu patrimoniu și buget propriu, ale cărei acte emise sunt de autoritate publică și au forța probantă prevăzută de lege²² ș.a.

- între administrația publică și administrație de stat nu se poate pune semnul egalității, între cele două existând un raport de la întreg la parte, în sensul în care administrația publică este întregul, iar cea de stat este receptată de obicei ca fiind administrația de stat, fiind așadar, partea.

¹⁸ O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, publicată în M. Of. nr. 39/2000, aprobată cu modificări și completări prin Legea 246/2005 publicată în M. Of. nr. 656/2005, cu modificările și completările ulterioare. În sensul prezentei ordonanțe, prin utilitate publică se înțelege orice activitate care se desfășoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități (art. 38¹).

¹⁹ Prevăzut în art. 1 din Legea nr. 184/2001 privind organizarea și exercitarea profesiei de arhitect, republicată în M. Of. nr. 470/2014.

²⁰ A se vedea art. 1, 49 și 50 din Legea nr. 51/1995 privind organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată în M. Of. nr. 98/2011, cu modificările și completările ulterioare.

²¹ Legea notarilor publici nr. 36/1995, republicată în M. Of. nr. 444/2014.

²² D. Brezoianu., *Drept administrativ român*, Edit. All Beck, București, p. 476 și urm.