

**Prof. univ. dr. Dumitru Brezoianu**

# **INSTITUȚII DE DREPT ADMINISTRATIV**



Copyright © 2009, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin  
**Editurii Pro Universitaria**

Nici o parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al  
**Editurii Pro Universitaria**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**  
**BREZOIANU, DUMITRU**

**Instituții de drept administrativ / Dumitru Brezoianu.**  
– București : Pro Universitaria, 2009  
Bibliogr.  
ISBN 978-973-129-368-4

342.7(498)(075.8)

# CAPITOLUL I

## ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI DREPTUL ADMINISTRATIV

### 1. Conceptul de administrație publică

Din punct de vedere etimologic, termenul de *administrație* provine din cuvintele de origine latină „ad”, care înseamnă „la”, și „ministris”, care se traduce prin „supus”, „slujitor”<sup>1</sup>.

În limba latină există și verbul „ad-ministrare”, care înseamnă a servi la ceva, a servi pe cineva,

Pornindu-se de la această semnificație lingvistică, a fost emisă ideea că administrația trebuie să acționeze în folosul societății, să servească societatea, iar funcționarii din administrație, în primul rând miniștrii, trebuie să fie slujitori ai societății<sup>2</sup>.

În literatura de specialitate, uneori, se face distincție între „administrația publică” și „administrația de stat”, considerându-se că sunt noțiuni diferite.<sup>3</sup>

După părerea noastră, cele două formulări diferite exprimă în fapt aceeași noțiune. La această concluzie se poate ajunge cu referire la înseși prevederile Constituției.

Astfel, în Titlul III, intitulat *Autoritățile publice*, Cap. V poartă denumirea de *Administrația Publică*. Acest capitol conține doua secțiuni. Secțiunea 1 este consacrată *Administrației publice centrale de specialitate*, cu referire la ministere și alte organe centrale de specialitate, iar Secțiunea a 2-a este consacrată *Administrației publice locale*, care se referă la consiliile locale, primari, consiliile județene.

Este evident faptul că autoritățile publice, menționate în cele două secțiuni ale cap. V, *Administrația Publică*, sunt organe de stat, care desfășoară deci o activitate statală.

---

<sup>1</sup> V. G. Guțu, *Dicționar latin-român*, București, 1983, p. 38.

<sup>2</sup> P. Bandet, L. Mehl, *Le fait administratif*, în volumul „Traite de science administrative”, Mouton, Paris, 1966, p. 82.

<sup>3</sup> Vezi V. Vedinaș, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p.28 și urm.

Nu se poate constata faptul că un consiliu local sau un consiliu județean nu ar fi organ de stat.

Se ajunge, astfel, la concluzia că cele două formulări, la care am făcut referire mai înainte, exprimă, în fapt, aceeași noțiune, dar în termeni diferiți.

După cum am arătat mai înainte, în Constituție este folosită denumirea de administrația publică.

Noțiunea de „administrație publică” comportă mai multe accepțiuni.

Astfel, o accepțiune este aceea de *activitate*, situație în care această noțiune este concepută în *sens funcțional*.

Într-o altă accepțiune, noțiunea de administrație publică evocă un *sistem de organe*. În acest caz, noțiunea de administrație de stat este privită sub aspect *organizatoric*<sup>1</sup>.

Analizată sub aspectul funcțional, de activitate, administrația publică este o *activitate executivă*, de executare a legii. Datorită acestei particularități, autoritățile administrației publice sunt cunoscute și sub denumirea de *organe executive* ale statului, deci, prin care se realizează *puterea executivă*. De altfel, potrivit art. 1 din Legea nr. 90/2001, Guvernul este caracterizat ca fiind „*autoritatea publică a puterii executive*”. Această caracterizare se referă nu numai la Guvern, ci la toate celelalte organe ale administrației publice, dacă ne raportăm la art. 111 din Constituție, potrivit căruia *Guvernul și celelalte organe ale administrației publice* sunt obligate să prezinte Parlamentului datele și informațiile cerute de acesta. Din aceasta formulare rezultă clar că Guvernul și celelalte organe ale administrației publice fac parte din același sistem de organe de stat, anume, *sistemul autorităților administrației publice*.

---

<sup>1</sup> În problema semnificațiilor noțiunii de administrație, a se vedea și: P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București 1934; Ch. Debbasch, *Fonction administrative et missions de l'administration*, în lucrarea „Science administrative. Administration publique”, Paris, 1975; C. Lalumiere, *À la recherche d'une cadre theoretique pour l'etude de l'administration publique*, în: „Revue d'administration publique”, Janvier-Mars, 1975; *Dictionary of American Government and Politics*, Chicago, 1988; H. Rosenbloom, *Public Administration*, New York, 1989; M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1970; A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1972.

Însă nu trebuie să se pună semnul egalității între *administrația publică și puterea executivă*, deși organele administrației publice sunt cunoscute și sub denumirea de *organe ale puterii executive*.

Această afirmație se întemeiază pe faptul că *puterea executivă* este înfăptuită nu numai de către autoritățile administrației publice, ci și de alte organe de stat, care nu fac parte din sistemul organelor administrației publice.

Astfel, în țara noastră, organe ale puterii executive sunt Președintele României, prin unele atribuții ale sale, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Serviciul Român de Informații, Curtea de Conturi, Banca Națională a României ș.a. Aceste autorități publice realizează puterea executivă, dar fără a face parte din sistemul autorităților administrației publice al căror organ suprem este Guvernul.

Așadar, sfera autorităților puterii executive este mai largă decât sfera organelor administrației publice, care constituie numai un element component al sistemului autorităților puterii executive.

Totodată, administrația publică nu trebuie confundată nici cu *activitatea executivă*, deși organele administrației publice sunt denumite *organe executive* ale statului.

Pe lângă autoritățile administrației publice, activitate de executare a legii desfășoară toate celelalte organe de stat, precum și organizațiile nestatale sau persoanele fizice.

Astfel, când o organizație privată respectă autorizația de funcționare sau când un pieton traversează strada la culoarea verde a semaforului, acestea sunt acțiuni de respectare a legii, de executare a legii.

Înstanțele judecătorești aplică legea la cazurile concrete prin soluționarea litigiilor juridice, și aceasta nu este altceva decât o formă specifică de executare a legii.

Chiar și organele legislative execută legea. Astfel, atunci când, de exemplu, cele două Camere ale Parlamentului își aleg organele de lucru, legiferează, adoptă hotărâri cu privire la activitatea Guvernului etc., nu fac altceva decât să execute legea care le stabilește aceste atribuții, anume Constituția și regulamentul lor de funcționare.

Așadar, activitatea executivă are o sferă mai largă decât administrația publică, aceasta din urmă fiind doar o formă specifică a activității executive, alături de alte variate forme.

Activitatea legislativă reprezintă activitatea de conducere a societății la nivel superior conducerii îndeplinite prin celelalte activități statale.

Desfășurând această activitate, organele legislative reglementează cu forță juridică superioară relațiile sociale, prin elaborarea de norme juridice, formează alte organe de stat, exercită controlul general al respectării legii, exercită conducerea în politica externă.

Sub aspectul forței juridice a actelor emise de către organele legislative, al locului și al rolului acestora în sistemul autorităților statului, activitatea legislativă trebuie considerată cea mai importantă formă de activitate statală.

Actele organelor legislative sunt adoptate spre a fi aplicate în viața socială, spre a fi executate. Această cerință se asigură prin activitatea executivă, îndeplinită, în mare parte, de către autoritățile administrației politice.

Dacă, sub aspectul importanței reglementărilor juridice, activitatea legislativă se situează pe primul loc în cadrul activității statale, în ceea ce privește frecvența acțiunilor în viața socială, contribuția în activitatea concretă de satisfacere a cerințelor ce apar în cadrul societății, pe primul loc se situează administrația de stat.

Organele administrației publice sunt acelea care rezolvă în mod concret problemele cotidiene ce apar în viața socială, adoptă măsurile operative pentru satisfacerea nevoilor membrilor societății, contribuind astfel, într-o măsură decisivă, la realizarea progresului social<sup>1</sup>.

În legătură cu raportul dintre activitatea executivă și administrația publică, se pune și problema dacă administrația publică ca formă fundamentală de activitate a statului, de realizare a puterii de stat, poate fi îndeplinită și de alte organe de stat, pe lângă autoritățile administrației publice.

---

<sup>1</sup> V. și Jean Rivero, *Droit administratif*, Paris, 1973, p. 10, 11.

Această problemă se pune deoarece unii autori consideră că administrația publică poate fi înfăptuită, în subsidiar, ca activitate secundară, pe lângă activitatea lor principală, și de alte organe de stat, nu numai de autoritățile administrației publice<sup>1</sup>.

După părerea noastră, administrația publică nu poate fi înfăptuită decât de organele special create pentru a o desfășura, anume *organele administrației publice*.

Credem că trebuie făcută o demarcare netă între *administrația publică* ca formă fundamentală de activitate a statului, de realizare a puterii de stat, și *activitățile cu caracter administrativ*. În înfăptuirea atribuțiilor lor specifice, toate organele statului, indiferent de forma fundamentală de realizare a puterii de stat pentru care au fost special create, desfășoară activități cu caracter administrativ.

Astfel, organizarea și desfășurarea activității Parlamentului (a Camerei Deputaților și Senatului), a comisiilor permanente ale acestora etc. implică în mod necesar și desfășurarea unor activități cu caracter administrativ, precum convocarea organului, întocmirea proiectului ordinii de zi, difuzarea materialelor, redactarea proceselor-verbale etc. Dar aceasta nu înseamnă că organele amintite înfăptuiesc administrația de stat. Dacă am admite ideea aceasta, ar însemna că organele legislative înfăptuiesc simultan două forme ale puterii de stat: puterea legislativă și puterea executivă, ceea ce ar constitui o încălcare a principiului separației puterilor în organizarea statală.

Este incontestabil faptul că prin Constituție a fost creată, pentru fiecare formă a puterii de stat, o categorie distinctă de organe de stat. Fiecărei puteri publice îi corespunde o categorie distinctă de organe de stat, potrivit principiului separației puterilor în stat.

Este evident faptul că una și aceeași persoană nu poate exercita concomitent două puteri publice, aceasta constituind una dintre cerințele fundamentale ale principiului separației puterilor în stat.

De asemenea, instanțele judecătorești, în realizarea activității de judecată, înfăptuiesc activități cu caracter administrativ, de exemplu

---

<sup>1</sup> Al. Negoită, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, T.U.B., București, 1987, p. 5 și urm.; I. Iovănaș, *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*, București, 1977, p. 10 și urm.

înregistrarea cererilor, trimiterea citațiilor, luarea declarațiilor, multiplicarea hotărârilor judecătorești, expedierea hotărârilor etc.

Toate acestea nu reprezintă administrația publică, ci doar activități cu caracter administrativ, necesare pentru desfășurarea activității pentru care au fost special create, anume activitatea de judecată.

Mai mult chiar, activități cu caracter administrativ, asemănătoare celor înfăptuite de organele statului, desfășoară nu numai aceste organe, ci și organizațiile nestatale, precum și persoanele fizice. Or, în nici un caz nu s-ar putea susține că și acestea înfăptuiesc puterea executivă, administrația publică, ca o formă fundamentală de activitate a statului, de realizare a puterii de stat.

Așa încât, după părerea noastră, administrația publică, ca formă fundamentală de realizare a puterii de stat, desfășoară numai autoritățile administrației publice; celelalte organe de stat, în înfăptuirea activității specifice pentru care au fost special create, desfășoară numai activități cu caracter administrativ și nicidecum administrație de stat.

Dacă însă prin lege, ca act al Parlamentului, se conferă și unor structuri sociale, altele decât cele de stat, prerogative asemănătoare celor ale autorităților administrației publice, atunci și acestea pot înfăptui administrația publică, ca formă de realizare a puterii de stat, cum este cazul notarilor publici.

În literatura de specialitate se arată că *funcțiile* autorităților administrației publice ar consta în acțiune, consultare și deliberare.

Pornind de la această opinie, administrația publică a fost clasificată în *administrație activă*, *administrație consultativă* și *administrație deliberativă*.

Administrația este *activă* în cazul în care execută legea sau când adoptă o măsură de utilitate publică; este *consultativă* când dă avize administrației active; este *deliberativă* situația în care un organ ia decizii care sunt obligatorii pentru administrația activă<sup>1</sup>.

Existând separat de administrația activă, administrația poate fi și *jurisdicțională*, cum este în cazul organelor administrative jurisdicționale, specializate în soluționarea litigiilor administrative,

---

<sup>1</sup> P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, voi. I, București, 1934, p. 41-42

organe independente și autonome în decizia lor<sup>1</sup>.

În afară de accepțiunea de formă fundamentală de activitate a statului, termenul de administrație publică poate fi utilizat și în alte accepțiuni, așa cum am arătat mai înainte.

Astfel, prin administrație publică se poate desemna și *sistemul sau categoria de organe de stat* care înfăptuiesc administrația publică, ca activitate statală.

Administrația publică a constituit obiectul a numeroase cercetări în literatura de specialitate<sup>2</sup>.

În ceea ce privește noțiunea de administrație publică, opiniile se aseamănă asupra unor aspecte, dar se și diferențiază din alte puncte de vedere.

Lăsând la o parte elementele particulare ale diferitelor definiții dale administrației publice, ca elemente comune ale acestor definiții

---

<sup>1</sup> M. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, București, 1994, p. 15.

<sup>2</sup> T. Drăganu, *Formele de activitate a organelor statului*, Ed. Științifică, București, 1965, p. 64 și urm.; Al. Negoită, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, T.U.B., București, 1987, p. 5 și urm.; R. Ionescu, *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*, E.D.R., București, 1977, p. 10 și urm.; I. Iovănaș, *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*, București, 1977, p. 10 și urm.; M. Lepădătescu, *Sistemul organelor statului*, Ed. Științifică, București, 1966, p. 64 și urm.; N. Prisca, *Drept constituțional*, E.D.R., București, 1977, p. 286 și urm.; V. Rusu, *Corelația dintre formele fundamentale ale activității de stat și categoriile fundamentale de organe ale statului*, în *Revista română de drept nr. 3/1968*, p. 48 și urm.; I. Vântu și alții, *Organele administrației de stat*, Ed. Academiei, București, 1971, p. 13 și urm.; A. Iorgovan, V. Gilescu, *Drept administrativ și știința administrației*, T.U.B., București, 1986, p. 3 și urm.; D. Brezoianu, *Elemente de drept*, T.U.B., București, 1988, p. 91 și urm.; M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, București, 1994, p. 11 și urm.; Guy Braibant, *Le droit administratif français*, Paris, 1988, p. 17; G. Jeze, *Les principes généraux du droit administratif* Paris, 1925, p. X și urm.; G. Vedel, R. Delvolve, *Droit administratif*, Paris, 1988, p. 60 și urm.; A. de Laubadere, *Trăite de droit administratif*, vol. I, Paris, 1973, p. 11; J. Rivero, *Droit administratif* Paris, 1987, p. 11 și urm.; E. Forsthoft, *Trăite de droit administratif allemand*, Bruxelles, 1969, p. 41 și urm.; R. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, voi. I, București, 1934, p. 38 și urm.; C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, București, 1936, p. 19; A. Teodorescu, *Noțiuni de drept administrativ*, Partea I, București, 1912, p. 5; D. Tarangul, *Drept administrativ*, Cernăuți, 1944, p. 54 și urm.; A. Iorgovan, *Drept administrativ*, București, 1994, p. 64 și urm.; D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, București, 1997, p. 10 și urm.

se pot reține următoarele:

1) administrația publică este o activitate de executare a unor acte juridice;

2) administrația publică este înfăptuită de organele administrației publice.

În accepțiunea de activitate, *administrația publică poate fi definită ca fiind forma fundamentală de activitate a statului, înfăptuită de organele administrației publice, care constă în executarea legii, prin stabilirea unor conduite obligatorii, precum și prin prestarea unor servicii.*

Termenul de „lege” din definiția administrației este utilizat în accepțiunea sa largă, nu numai în sensul de act al Parlamentului, ci de orice act juridic dat spre executare în competența organelor administrației publice.

Pornind de la definiția prezentată, organele administrației publice pot fi grupate în două mari categorii:

1. organe care execută legea prin stabilirea de conduite obligatorii, de exemplu, Guvernul, ministerele, consiliile județene, consiliile locale;

2. organe care satisfac cerințele sociale, tot în cadrul activității de executare a legii, prin prestarea unor servicii în regim de drept administrativ sau civil, de pildă, instituțiile de învățământ, instituțiile sanitare, regiile autonome cu capital de stat etc.

Fiind organe de stat, toate acestea realizează puterea de stat, dar într-o măsură diferită, în raport cu sarcinile și atribuțiile pe care le au în desfășurarea activității lor specifice. De exemplu, un organ de poliție realizează puterea de stat într-o măsură mult mai mare decât o instituție de cultură și artă.

Mai trebuie observat faptul că un organ al administrației publice desfășoară, pe lângă activități în temeiul puterii de stat, și alte activități care nu implică puterea de stat, atunci când acționează ca persoană juridică, de exemplu, când încheie un contract civil.

Deci, administrația publică conține două categorii de activități, și anume:

a) activități în realizarea puterii de stat;

b) activități care nu implică realizarea puterii de stat.