

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ

DREPT ADMINISTRATIV

Ediția a VII-a

Revăzută și actualizată

– CURS UNIVERSITAR –

Universul Juridic

București

-2012-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2007, 2009, 2011, 2012, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nici o parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICI UN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE
INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
VEDINAȘ, VERGINIA**

Drept administrativ : curs universitar / prof. univ. dr.
Verginia Vedinaș. - Ed. a 7-a, rev. și actualizată. - București :
Universul Juridic, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-726-4

342.9(498)(075.8)

35(498)(075.8)

REDACTIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0731.121.218**
E-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**
DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

CUVÂNT ÎNAINTE

Timpul tace și trece, spune o frumoasă vorbă românească. Important este să treacă într-un mod care să simți că te împlinește. Ca om și ca profesionist. An după an, generații după generații, ne străduim să le formăm. Să le deschidem mintea, dar și sufletul, spiritul lor tânăr, către acest minunat și fascinant domeniu care este dreptul. În toate ipostazele pe care el le presupune. Să devenim noi înșine mai buni, pentru ca studenții noștri să ne perceapă ca pe un imbold de a se desăvârși pe ei înșiși. Să reprezentăm, în viața noastră profesională și privată, repere, pentru ca ei înșiși să-și dorească să devină astfel. Ca truditore în ale dreptului public, misiunea este și mai dificilă. Pentru că **dreptul public este un drept al cetății**, în litera căruia respiră identitatea regimului politico-juridic pe care îl reflectă. În regulile căruia litera și spiritul sunt în egală măsură importante. Un drept viu, în continuă schimbare. Ale căruia instituții, în cea mai mare parte, se regăsesc în viața fiecăruia dintre noi. Ceea ce ne obligă să le înțelegem în filozofia lor, nu în modul în care înțeleg titularii lor să le exercite. Pentru că aceasta este una din cele mai dificile probleme pe care le ridică dreptul public: dihotomia dintre proiecția constituțională și legală a unei instituții și modalitatea concretă în care aceasta se manifestă, prin comportamentul titularilor de funcții și demnități în stat. Iar această dihotomie devine în timp din ce în ce mai pronunțată, pentru că fiecare dintre cei implicați în activități publice înțeleg să-și „*aproprieze*” astfel de funcții, relevând un comportament discreționar, dincolo de limitele pe care legiuitorul le trasează. Acest lucru are strânsă legătură cu înțelegerea defectuoasă a principiului de drept conform căruia *tot ce nu este interzis de lege este permis*. **Dacă în dreptul privat funcționează un asemenea principiu, în dreptul public el nu-și mai află aplicabilitatea.** Aceasta deoarece **în dreptul public, instituțiile acestuia pot să facă, în sensul propriu al cuvântului, ceea ce legea le permite în mod efectiv. Limitele acțiunii lor sunt prestabilite de legiuitor.** Competența fiecărui subiect de drept public începe și se termină unde spune legiuitorul. Am auzit de multe ori motivația unor personaje publice în sensul că „*am făcut lucrul x sau y pentru că legea nu-mi interzice să fac aceasta*”. Sau, mai nuanțat, „*nu pot fi acuzat că am făcut aceasta, pentru că nici o lege nu-mi interzice să o fac*”.

Sunt abordări defectuoase, care duc la excese, la abuzuri, la o exercitare în afara legii a atribuțiilor aferente unei funcții în stat.

Un alt inconvenient cu care ne confruntăm este **lipsa de profesioniști în viața publică, apetența pe care o simt din ce în ce mai pregnant guvernanții, indiferent de culoarea lor politică, de a se înconjura de personaje care le sunt loiale, indiferent de capacitatea lor de a face față funcțiilor care le sunt încredințate, și de aici instaurarea unei indiferențe față de ideea de competență, transformată în timp, în sfidare și în dispreț față de cei care sunt înzestrați cu astfel de atribuții, venită, paradoxal, chiar din partea celor care le exercită fără să le merite.**

Multe ar fi spus, însă îi lăsăm pe cei care parcurg paginile cursului nostru, în special pe studenți, să le descopere. Adăugăm în final un element care are strânsă legătură cu cele

abordate anterior, și anume lipsa de responsabilitate în modul în care este slujit interesul public de către cei care au menirea să facă acest lucru. În toate formele pe care acesta le presupune. Este suficient să ne raportăm numai la modul în care sunt cheltuiți banii publici. La lacunele grave pe care le manifestă, în deciziile pe care le iau, cei care au atribuții în domeniu, și mă refer cu precădere la cei care sunt ordonatori de credite, principali, secundari sau terțiari, care manifestă o larghețe condamnabilă, dublată cu o gravă iresponsabilitate, în ceea ce fac. Posibilitatea de a descoperi această „față hâdă” a realității ne este înlesnită în virtutea statutului nostru de membru al Curții de Conturi a României, instituție care are misiunea constituțională să gardeze legalitatea cheltuirii banului public. Regretatul nostru profesor, către memoria căruia gândul și recunoștința noastră se îndreaptă în permanență, spunea că **la cei care dețin funcții și demnități în stat, responsabilitatea trebuie să primeze în raport cu răspunderea. Ei trebuie să respecte legea nu din teama de pedeapsă, ci pentru că așa simt că trebuie să facă, din înțelegerea statutului care le-a fost conferit și a semnificației funcției exercitate.** Dintr-o asemenea perspectivă, ar trebui să ne așteptăm că numai suspiciunea cu privire la comiterea unor fapte antisociale ar trebui să-i determine pe cei aflați în diferite posturi să renunțe la ele, cu atât mai mult implicarea într-o formă de urmărire și cercetare penală. Iar multitudinea de cazuri care vădesc astfel de comportamente, dincolo de limitele legii, ar trebui să ne îngrijoreze, nu să-l aplaudăm ca pe un act de bravadă, ca pe o dovadă a luptei cu corupția, fenomen care macină trupul firav al democrației românești.

Acesta este o parte a mesajului pe care dorim să-l transmitem studenților noștri. Să-i ajutăm să înțeleagă că vor fi implicați, indiferent de profesiunea juridică pe care o vor exercita, în activități care reprezintă elemente intrinseci ale stării de legalitate din statul român. Iar constituționalitatea și legalitatea sunt elementele definitorii ale unui stat de drept.

Nutrim nădejdea că vom reuși să ajungem nu numai la inteligența lor, ci și la sufletul lor. Ne propunem să-i înarmăm pe studenții noștri și cu anumite atitudini, nu doar cu informații. Cu înțelegerea, în profunzimea lor, a complexității elementelor care compun o societate autentic democratică. Și, mai ales, cu capacitatea de a deveni personalități pregnante în domeniul lor profesional, care să aibă, în egală măsură, vocația de a deveni „oameni ai cetății”, cum se exprima, atât de profund și de adevărat profesorul nostru și al atâtor generații Antonie Iorgovan, prea devreme plecat la cele veșnice. Dar al cărui spirit va rămâne în noi, cei care ne-am format la lumina binefăcătoare a personalității sale, care l-am prețuit și l-am iubit. Gândul meu se îndreaptă, în egală măsură, către ceilalți mari dascăli ai Facultății de Drept, care au înnobilit amfiteatrele și viața noastră. Toate valorile pe care ni le-au transmis, în care ne-au format, vor dăinui în noi ca o făclie, pe care, împreună cu propriile noastre idealuri devenite împliniri, sperăm să le transmitem generațiilor pe care le formăm.

Prof. univ. dr. **Verginia Vedinaș**

Prefață la ediția a VI-a¹

Pentru un dascăl universitar, este un moment de încununare și de maximă responsabilitate apariția unui curs universitar. Pe care, periodic, trebuie să-l actualizeze, în acord cu mutațiile legislative apărute, cu acumulările doctrinare, cu ceea ce este nou în planul instituțiilor specifice domeniului pe care îl slujește. Anul 2010 a fost unul trist pentru noi, cei care l-am cunoscut și l-am iubit pe marele profesor Tudor Drăganu, plecat la îngerii, să-i inițieze și pe ei în tainele dreptului public. Asta după ce, cu trei ani înainte, ne-a părăsit profesorul Antonie Iorgovan. De ce-i evoc pe cei doi mari dispăruți? Pentru că au făcut parte din reperele mele profesionale iar evocarea personalității domniilor lor este o făclie care îmi luminează mintea și sufletul.

Care mă înobilează și despre care simt nevoia să mărturisesc generațiilor de studenți la formarea căroră, ca dascăli universitari, ne străduim să contribuim. Marea și în veci regretata profesoară Sanda Ghimpu spunea, de câte ori se adresa studenților, de regulă la început de an universitar, că **acela care nu poartă în suflet chipul sfânt de drag al unui profesor, este mai sărac decât ceilalți**. Simt nevoia să duc mai departe aceste comori de idei, de modele, de personalități alături de care ne-am format ca oameni și profesioniști.

Dreptul public este dreptul cetății. Dreptul administrativ este dreptul aplicabil administrației. Iar administrația este un segment al vieții publice, a cărui particularitate constă în executarea legii și prestarea de servicii publice, în limitele legii, cât și în trăsătura ei, de a se afla într-o continuă transformare, pentru a putea face față nevoilor sociale pe care trebuie să le satisfacă și care, la rândul lor, sunt într-o continuă transformare.

De aici principiul adaptabilității care guvernează serviciul public, și care obligă ca procedurile și mijloacele prin care se satisfac nevoile sociale care constituie rațiunea de a fi a serviciului public să își primească în permanență conținutul, pentru a deveni capabile să satisfacă aceste trebuințe publice în continuă schimbare.

O asemenea schimbare permanentă este de presupus că se face în sensul îmbunătățirii acestor modalități, care să aducă un spor calitativ. Din păcate, lucrurile sunt departe să stea astfel în practica vieții publice și a legiferării. Una din modificările legislative apărute în ultima perioadă vizează transformarea naturii juridice a contractului de achiziție publică, din contract administrativ în contract comercial. Am abordat această schimbare de o manieră critică, într-un articol care la data redactării prezentului cuvânt înainte e în curs de apariție. În ceea ce privește corpul funcționarilor publici, se petrec mutații permanente. Se experimentează soluții legislative prin care se urmărește să se

¹ Am optat, pentru păstrarea prefaței la ediția anterioară a cursului nostru, pentru că sunt lucruri pe care le-am spus acolo și la care ținem și am dori ca ele să fie cunoscute de către cei care se vor raporta doar la această ediție a cursului nostru. Unele din ideile exprimate se reiau, suntem siguri, într-o formă mai mult sau mai puțin asemănătoare. Nu am avut în intenție să se întâmple astfel. Însă în spiritul fiecărui specialist se regăsesc anumite elemente de constanță, pe care nu obosește să le transmită, pentru că ele au menirea să-l ajute să se împlinească profesional și să izbândească, prin sine însuși și prin beneficiarii activității sale, în ceea ce și-a propus.

legitimeze anumite soluții practice profund nelegitime, care afectează dimensiuni esențiale ale statutului juridic al acestei categorii profesionale.

Se dau în continuare bătălii acerbe în plan doctrinar între specialiștii în dreptul public și cei în dreptul muncii. Unii dintre acești specialiști continuă să trateze funcționarul public ca pe un alt tip de salariat. Să-l considere ca aparținând de dreptul muncii. Și o fac cu o pasiune demnă de o cauză mai nobilă. Sfidând, pur și simplu, prevederile constituționale care, prin menționarea statutului funcționarilor publici în mod distinct de statutul salariatului printre domeniile care aparțin legilor organice, își mărturisește concepția că avem de-a face cu două instituții diferite. Mă gândesc că regretatul meu profesor Antonie Iorgovan se răsucesce în mormânt. Îi simt lipsa, mai mult ca niciodată, și mi-aș fi dorit să fi rămas aici, pe pământ, să putem înfrunta împreună aceste demersuri, vădit nelegitime.

Prin Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”, pe care am onoarea să-l conduc, ne străduim să dezvoltăm cercetarea pe tărâmul dreptului public, să reunim periodic pe cei care, teoreticieni sau practicieni, și-au relevat, de-a lungul anilor, prin cariera pe care și-au construit-o, pasiunea pentru această ramură a dreptului. Revista de Drept Public, care este o publicație trimestrială a Institutului, editată în colaborare cu Editura C.H. Beck, reunește în paginile sale preocupările științifice ale unor personalități marcante în domeniu sau specialiști care, aflați la debutul carierei, își relevă aptitudinea de a reprezenta, în perspectivă, elite profesionale în domeniile pe care le slujesc.

Revenind la cursul nostru, suntem, într-un fel, mândri că ne aflăm la cea de-a șasea ediție a lui. Ne-am străduit ca fiecare nouă ediție să aducă informații adaptate acumulărilor doctrinare și legislative intervenite. Păstrându-i, în același timp, structura consacrată deja și modul sistematizat de prezentare, inerent unui manual universitar. Suntem adepții tezei că un curs universitar trebuie să cuprindă informațiile de maximă necesitate pe care un student are datoria de a le cunoaște și pe care să poată așeza abordări suplimentare, dezvoltări provenite din studiul propriu, din bibliografia care este foarte amplă și la îndemnarea tinerilor – și nu numai – pe care îi formăm. Credem că greu nu este să umpli pagini, să scrii lucrări ample și mai mult sau mai puțin încheiate, greu este să esențializezi informațiile, atunci când ne raportăm la ceea ce trebuie să reprezinte un curs universitar. Altfel stau lucrurile, însă, cu un tratat. Specificul acestui tip de lucrare îngăduie aprofundarea temelor abordate, analiza complexă, interdisciplinaritatea, perspectivele multiple asupra fenomenului analizat. De aceea, în opinia noastră, titulatura „*tratat elementar*” este o *contradictio in terminis* cum spunea marea mea profesoară Sanda Ghimpu, alături de care mi-am desăvârșit doctoratul în drept.

În egală măsură, cărțile pe care le scriem, cu precădere cele pentru studenți, trebuie să aibă și un mesaj. În aceste vremuri, de multe ori tulburi și tulburătoare, mă străduiesc să-i îndemn pe studenții mei să se întoarcă la principii, și unul dintre acestea, de la antici învățatură, este că **dreptul este arta binelui și a dreptății** (*jus est ars boni et aequi*). Instituțiile care fac obiectul de studiu al dreptului administrativ sunt eminentamente politice. Ele sunt predispușe la modalități de interpretare și aplicare ce, de multe ori, se îndepărtează de la filozofia pe care a avut-o în vedere legiuitorul constituant atunci când le-a proiectat. Uneori se îndepărtează atât de tare, că nu mai au nici o legătură cu „*originile*” lor. Să ne gândim numai la ordonanța de urgență, și, la regimul general al delegării legislative. La angajarea răspunderii guvernului, la statutul președintelui.

Misiunea unui profesor de drept administrativ este complexă și încărcată de responsabilități, pentru a-i face pe studenții săi să pătrundă sensul real, obiectiv, prin prisma științei dreptului public, nu a ceea ce a devenit instituția respectivă în arena guvernării.

În final, adresăm tuturor studenților noștri îndemnul să învețe, să înțeleagă că, indiferent de conjuncturi, de vremuri și de întâmplări, la baza construirii unui destin profesional trainic, se află știința de carte. Și ideal este să așeze la baza evoluției lor valoarea dobândită prin trudă, prin învățătură, prin corectitudine, prin respect față de ei înșiși și față de ceilalți. Școala de drept românească a fost și continuă să fie slujită de mari personalități, care au înnobilit și înobilează timpul pe care îl trăiesc și care trebuie să reprezinte adevăratele repere profesionale și morale la care trebuie să se raporteze.

Prof. univ. dr. **Virginia Vedinaș**

CAPITOLUL I

DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC

I. NOȚIUNI GENERALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

§ 1. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public¹

Structurarea în cele două mari ramuri ale dreptului, cel privat și cel public, s-a realizat încă din antichitate. Distanța a fost magistral exprimată de Ulpian „*Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum est quod ad singulorum utilitatem pertinent*”, ceea ce înseamnă de fapt că „**Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat – la interesele fiecăruia**”. La baza acestei distincții stă deci **interesul ocrotit prin norma de drept**. Atunci când acest interes e relativ la viața cetății, suntem în sfera dreptului public. Când norma de drept e privitoare la individ, ne aflăm în domeniul dreptului privat. Dreptului public îi sunt specifice o serie de trăsături, care îl particularizează de dreptul privat. Obiectul lui de reglementare vizează atât autoritățile administrației publice de natură statală sau autonomă locală, personalul care le deservește, cât și relația dintre stat și cetățean, inclusiv relația dintre stat sau unitățile administrativ teritoriale, ca proprietare de bunuri, și persoanele fizice sau juridice². De aici, particularitatea dreptului public de a se constitui sub influența unor factori extra-legali, care țin de tradiția istorică, de stilul politic și de ideologiile specifice.

Dreptul administrativ face parte din ramura dreptului public și a apărut, după cum se exprimă prof. univ. Emil Molcuț³, înaintea altor ramuri ale acestuia. Căci înaintea oricărui altor preocupări și activități, omul a trebuit să o pună pe cea privind modul în care își organizează comunitatea, cum se apără împotriva dușmanilor, acestea fiind dimensiuni ale activității administrative. Autorităților de natură administrativă care s-au cristalizat de-a lungul timpului, pe teritoriul țării noastre, li s-au aplicat un anumit gen de norme juridice, care nu a aparținut numai dreptului public, așa cum subliniază și prof. univ. Antonie Iorgovan⁴, referindu-se însă strict la perioada Evului Mediu, unde regăsim „*reglementări specifice dreptului feudal românesc (dreptul țării, pravilele și dreptul domnesc), care conțineau, în egală măsură, norme de drept public și de drept privat*”. Despre un drept administrativ, în sensul modern al termenului, putem vorbi abia odată cu Regulamentele Organice, despre care profesorul Anibal Teodorescu aprecia că ar constitui, alături de

¹ Cea mai simplă formulare a esenței dreptului a fost dată de Christian Thomasius, autor din secolul al VIII-lea, „*Quod tibi non vis fieri, elteri ne faceris*”, respectiv „*nu face altuia ceea ce nu vrei să ți se facă ție*”.

² I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 11.

³ E. Molcuț, D. Oancea, *Drept privat roman*, Casa de Editură și Presă „Șansa” S.R.L., București, 1995, pp. 7-8.

⁴ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 177.

dreptul francez, principala sursă a dreptului administrativ român¹. Alți autori au considerat, încă din secolul XIX², că Regulamentele organice au reprezentat primele Constituții românești, opinie împărtășită și de reprezentanți ai doctrinei contemporane.

§ 2. Obiectul dreptului administrativ

Așa cum se exprimă prof. univ. Antonie Iorgovan în valorosul tratat al domniei-sale, discuțiile cu privire la conținutul și sfera administrației publice se află într-o dependență categorică de cele care privesc obiectul dreptului administrativ³. Un autor francez exprima ideea că „*administrația și dreptul administrativ nu pot, nici din punct de vedere pedagogic, nici din punct de vedere teoretic, să fie definite de o manieră autonomă*”⁴.

În literatura juridică s-au conturat trei mari curente:

1) Cel care promovează teza „**unicității**” potrivit căreia administrației publice îi este aplicabilă o singură ramură de drept, dreptul administrativ.

2) Cel de-al doilea curent este cel al „**pluralității**” potrivit căruia administrației publice îi sunt aplicabile două categorii de norme juridice:

a) norme ale dreptului public;

b) norme ale dreptului privat. Acestea din urmă, în funcție de autori, sunt privite ca având aceeași importanță sau, după caz, o semnificație mai redusă, fiind „conduse” de normele dreptului administrativ⁵. În mod logic, *atâta vreme cât prin administrația publică înțelegem, în final, o activitate în regim de putere publică, nu este de conceput ca normele dreptului public care conturează acest regim să nu dea „impulsuri” pentru conținutul și sfera rezervată reglementării normelor de drept privat, garantând, totodată, executarea actelor de drept privat*⁶.

3) În fine, remarcăm și opinia potrivit căreia *dreptul administrativ se aplică nu numai administrației publice, ci și activităților de natură administrativă realizate de alte organe de stat*⁷.

Este vorba despre **administrația – mijloc de realizare a competenței** evocată de Școala de la Cluj în binecunoscuta dispută cu Școala de la București⁸.

§ 3. Scopul administrației

Omul este o ființă socială. El nu poate să producă tot ceea ce are nevoie pentru existența sa. Diviziunea socială a muncii presupune diversitatea modurilor de satisfacere a intereselor personale și generale.

Nevoile umane pot fi îndeplinite atât prin implicarea particularilor în prestarea de servicii publice, cât și prin realizarea acestui lucru de administrație. Există domenii în

¹ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., București, 1929, vol. I, pp. 15-20.

² C. G. Dissescu, *Curs de drept public român*, 1890, pp. 267-268.

³ A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. 4, p. 114.

⁴ G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1980, p. 55

⁵ Pentru exemplificare, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.* vol. I, ed. 4, pp. 114-120.

⁶ A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. 4, p. 115.

⁷ I. Santai, *Drept administrativ și știință administrativă*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1998, p. 8.

⁸ Pentru dezvoltări, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, ed. 4, pp. 50-53.

care particularii nu pot interveni, spre pildă apărarea, serviciile diplomatice etc. În această sferă se regăsește una din rațiunile care justifică intervenția administrației. Ea semnifică deci **sfera interesului public**, respectiv acele necesități care sunt vitale atât pentru colectivitate, în ansamblul său, cât și pentru fiecare membru al acesteia și care nu pot fi satisfăcute de inițiativa privată¹.

După cum se susține cu temei în literatura juridică, **toate popoarele, în decursul istoriei, și-au dorit un nivel de trai decent. Însă, mijloacele prin care guvernarea a încercat să realizeze acest obiectiv au fost la toate popoarele și în toate timpurile diferite**².

În literatura juridică s-a susținut de mai toți autorii necesitatea ca demersul privind semnificația conceptului de administrație să țină cont de etimologia cuvântului, care evocă specificul de activitate subordonată al ei. Se are în vedere cuvântul latinesc „*minister*” care înseamnă *servitor, supus*, și care este antonimul lui *magister, majus, major*, iar, ca pereche, implică un raport de subordonare al primului față de cel de-al doilea.

Particula „*ad*” care servește la formarea cuvântului înseamnă a sluji la ceva, sau a fi în subordine față de cineva³.

Pornind de la această etimologie, administrația ne apare *ca fiind o acțiune ordonată, care constă într-o combinare de mijloace pentru înfăptuirea în regim de putere publică a unor valori ordonate de structuri exterioare și superioare*.

Administrația publică, în sens de *organizare*, desemnează un ansamblu de organe care realizează o activitate specifică, iar în sens de *activitate* desemnează activitatea prin care se execută legea sau se prestează servicii publice, în limitele legii⁴.

Regimul de putere publică – *definitiviu pentru administrația publică*⁵.

Am stabilit că scopul administrației îl reprezintă *satisfacerea interesului general, a binelui public*. Un asemenea scop impune ca autoritățile administrative, *pe de o parte, să dispună de anumite mijloace, iar, pe de altă parte, să dețină anumite prerogative și o poziție de superioritate față de cei administrați*.

Dacă raporturile dintre particulari se bazează *pe egalitatea juridică*, cele dintre administrație și cei administrați presupun o *inegalitate juridică*, în sensul caracterului supraordonat al celor care administrează. „*Sub numele de putere publică trebuie înțeles un ansamblu de prerogative acordate administrației pentru a-i permite să facă să prevaleze interesul general atunci când el se găsește în conflict cu interesul particular*”⁶.

¹ Pentru dezvoltări, v. J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 18^{ème} éd., Précis, Dalloz, 2000, p. 10.

² M. Orlov, Șt. Balacciu, *Drept administrativ*, Chișinău, 2005, p. 5.

³ P. Bondet, L. Mehl, *Le fait administratif, Traité de science administrative*, Ed. Mouton Paris, 1966, p. 12 și urm.

⁴ R. N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, pp. 19-21. În sens de *organizare* administrația publică reprezintă *ansamblul mecanismelor (organe, autorități publice, instituții și unități publice) care pe baza și în executarea legii realizează o activitate cu un anumit specific bine conturat*. Prin administrație în sens de *activitate*, distinsa autoare evocă *activitatea de organizare a executării și executare în concret a legilor*.

⁵ Pentru o analiză mai detaliată a acestui concept, v. F. Ciorăscu, C.-Gh. Gălățanu, *Conceptul de putere discreționară în administrația publică*, articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005*, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”, pp. 323-328.

⁶ J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 11.