

MĂDĂLINA TOMESCU

**INTRODUCERE ÎN ȘTIINȚA
ADMINISTRAȚIEI**
EDITIA A II-A
REVĂZUTĂ ȘI ADĂUGITĂ



Copyright © 2012, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
TOMESCU, MĂDĂLINA

Introducere în știința administrației / Mădălina
Tomescu. - Ed. a 2-a, rev. și adăug. - București : Pro
Universitaria, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-499-3

Motto:

*„Administrația se află dincolo de sfera politicii.
Problemele administrației publice nu sunt probleme politice,
chiar dacă politicul stabilește sarcini pentru administrație,
nu trebuie lăsat să-i manipuleze acesteia din urma funcționarii”.*

Woodrow Wilson (Președinte SUA - 1913-1921)

1. CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

1.1. ADMINISTRAȚIA

În sensul cel mai larg al cuvântului, *administrația* este o activitate care constă în a conduce, a cărmui, a gospodări o întreprindere, o instituție, o entitate.¹ Aceasta este, cu alte cuvinte, o activitate care constă într-o prestație a unei persoane sau a unui grup de persoane în folosul altora, față de care prestatorul se află în anumite raporturi juridice: de subordonare, de colaborare sau de participare și căruia beneficiarul prestației îi pune la dispoziție mijloacele materiale și financiare necesare.² Termenul de *administrație* derivă din latinescul *magister*, care înseamnă stăpân căruia i se subordonează servitorul și pe care acesta trebuie să-l servească.³

Alteori, în limbaj curent, termenul de *administrație* desemnează unele compartimente organizatorice din structura unei unități sau a unui organ, ori activități ale acestora care nu au caracter productiv.⁴

Discutând sub aspect organizatoric, *administrația* realizează un interes al statului sau al colectivității locale, ea trebuie deci privită nu doar ca activitate, ca acțiune prestatoare, ci și ca *mod de organizare* a unor structuri menite să realizeze această activitate și care există în toate sferele puterii statului, dar și în afara acestora, ca activități prestatoare de interes public sau de interes particular.

În funcție de interesele pe care le realizează, distingem:

- a. **administrație publică** – dacă interesul este unul general, de nivel național sau local;
- b. **administrare particulară** – dacă interesul ce se cere realizat este unul particular.

1.2. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Este definită, cel mai adesea, ca realizând un interes general. Acesta este exprimat, de regulă, direct sau indirect, în actele politice și juridice ale celor care dețin puterea, ceea ce face ca activitatea prestatoare în cauză să aibă, în principiu, caracter politic, prin ea punându-se în executare decizia politică și juridică.⁵

Funcție de caracterul național sau local al interesului realizat administrația publică poate fi o *administrație de stat* – caz în care interesul realizat de cei ce înfăptuiesc administrația este un interes general al statului, ca reprezentant oficial al întregii națiuni – sau poate fi o *administrație publică locală* – ceea ce înseamnă

¹ Vezi Dicționarul Explicativ al Limbii Române, Academia Română, București, 1998, p. 13

² M. Preda – *Drept Administrativ*-Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 11

³ Al. Negoită – *Drept administrativ și știința administrației*, Ed. Atheneum, București, 1991, p.1

⁴ Al. Basarab Șinc și colab. – *Legea administrației publice locale*, Ed. Amiva, București, 1993

⁵ M. Preda – op.cit.-p. 11

că interesul realizat este al unei colectivități locale, recunoscută ca atare de stat, adică al unei autorități administrativ-teritoriale.

Distingem câteva legături importante pe care administrația publică le stabilește atât cu puterea legislativă și judecătorească, cât, mai ales, cu puterea executivă.

Astfel, administrația publică este legată de puterea legislativă prin scopul său. Puterea legislativă, prin actele sale juridice, circumscrie și stabilește finalitatea și sensul pe care trebuie să-l aibă acțiunile prestatoare, respectiv administrația publică.

Ea stabilește o legătură importantă și cu puterea judecătorească, ale cărei hotărâri sunt aplicate și executate tot în sfera administrației publice, prin activități prestate de autorități ale administrației și de funcționari ai acesteia.

Cea mai de seamă legătură este însă stabilită cu puterea executivă, dar nu se identifică cu aceasta, având o sferă mai largă de cuprindere.⁶

Administrația publică se realizează atât de către autorități ale puterii executive (guvern, ministere etc.), cât și de autorități ale administrației publice care nu fac parte din sistemul puterii executive (consilii locale, primari, consilii județene), dar și de către structuri organizatorice care nu au calitatea de autorități, chiar de către structuri organizatorice particulare, dar care prestează activități de interes public (birourile notarilor publici, asociațiile și fundațiile, barourile de avocați).⁷

Activitățile prin care se realizează administrația publică se pot clasifica în:

a. **activități cu caracter dispozitiv** exprimate în adoptarea de acte juridice administrative. Acest tip de activități este specific autorităților, acestea fiind dotate de stat cu putere.

b. **activități cu caracter prestator** concretizate în acte și fapte materiale specifice celorlalte structuri organizatorice. Prin activitatea lor, aceste structuri descongesează autoritatea publică de astfel de activități.

Ambele categorii constituie obiectul specific al administrației publice, ele sunt efectuate numai în baza legii și în vederea executării acesteia.

Activități de organizare a executării legii, precum și de executare în concret a acesteia (adică activități administrative) desfășoară și structurile organizatorice din sfera Puterii legislative și judecătorești. Este cazul actelor adoptate de Parlament sau de una din Camerele acestuia pentru numirea în funcție a unei persoane ori pentru administrarea bazei sale materiale.

Același caracter îl au și actele juridice emise de președinții judecătoriilor, tribunalelor, Curților de Apel și al Curții Supreme de Justiție, care au ca obiect buna administrare a justiției și a bazei materiale pe care o folosesc. În astfel de situații, ei acționează ca niște funcționari publici autentici, actele emise de ei fiind

⁶ Idem

⁷ Idem

acte administrative. De asemenea, în cazurile multora din hotărârile judecătorești, care, potrivit legii, sunt pronunțate de instanțele de judecată, în calitatea lor exclusivă de autorități judecătorești și nu administrative, acestea se pun în executare prin acte și acțiuni administrative, de către executorii judecătorești, deci în sfera altei puteri, a puterii executive.⁸

O altă situație de desfășurare a unor activități de organizare a executării legii și de executare a acesteia, deci activități administrative, este aceea a instituțiilor particulare-barouri de avocați sau birouri ale notarilor publici, ale căror prestații nu sunt în sfera autorității statele, dar care interesează într-un grad mare nu numai statul, ci și societatea civilă în ansamblul său, pentru că ele intră în ordinea juridică a statului ca acte administrative, care concură fie la realizarea puterii judecătorești, fi a celei executive.

În lumina celor de mai sus, putem defini *administrația publică* ca fiind *activitatea de organizare și de executare în concret a legii, cu caracter dispozitiv și prestator, care se realizează, în principal, de către autoritățile publice și funcționarii acestora și, în subsidiar, de celelalte autorități ale statului, precum și de structurile organizatorice particulare care desfășoară activități de interes public.*⁹

1.3. DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC

1.3.1. DREPTUL PUBLIC

Teoriile juridice moderne - cu excepția unor curente contemporane - împart dreptul în două grupe principale: dreptul public și dreptul privat. Această împărțire a dreptului în public și privat își are originea în dreptul roman. Astfel, termenul de *publicus* reprezintă ceea ce aparține tuturor¹⁰, iar Ulpian arată că dreptul public este dreptul care se referă la interesele statului roman (ad statum rei Romanae aspectat), în timp ce dreptul privat privește interesele diferitelor persoane (ad singulorum utilitatem).¹¹

Constituindu-se în totalitatea normelor juridice care reglementează raporturile dintre stat și cetățeni, precum și dintre instituțiile statului¹², dreptul public nu poate fi schimbat prin convenții încheiate între particulari. El este dominat de interesul general, de aceea în raporturile juridice de drept public prevalează voința statului, a colectivităților publice.¹³

⁸ Idem, p. 12

⁹ M. Preda - op.cit. - p. 13

¹⁰ A. Parlăgi- *Dicționar de administrație publică*- Ed.C.H.Beck, București, 2011, p.57

¹¹ M. Luburici- *Teoria generală a dreptului*, București, 1996, p.102

¹² L. Giosan – *Drept public*-București, 1992, p. 6

¹³ Pierre Pactet - *Institutions Politiques. Droit constitutionnel*- 11-edition, Masson, Paris, 1992, p.35

Dreptul public cuprinde următoarele ramuri având ca obiect de reglementare:

- *Dreptul constituțional*: relațiile sociale din domeniul organizării puterilor publice, distribuirea competențelor în stat, forma statului etc.;
- *Dreptul administrativ*: organizarea puterii executive la nivel central și local;
- *Dreptul penal*: apărarea socială împotriva faptelor infracționale ce pun în pericol ordinea de drept;
- *Dreptul muncii și securității sociale*: relațiile de muncă și protecție socială;
- *Dreptul financiar și fiscal*: relațiile financiare și bancare, precum și regimul impozitelor și taxelor;
- *Dreptul procesual*: relațiile care privesc buna desfășurare a procesului judiciar.¹⁴

1.3.2. DREPTUL ADMINISTRATIV

Complexitatea intereselor și a trebuințelor persoanelor fizice și juridice existente pe teritoriul unui stat atrage după sine complexitatea activității de administrare a treburilor statului respectiv și ale colectivităților locale recunoscute de stat. Toată această activitate complexă nu se poate organiza și desfășura decât în baza unor norme juridice extrem de variate aparținând diferitelor ramuri ale sistemului de drept, între care un loc special îl ocupă dreptul administrativ.

Obiectul dreptului administrativ este constituit de raporturile sociale din sfera de administrare a treburilor statului și ale colectivităților locale¹⁵ reglementate de norme juridice corespunzătoare și realizate de autoritățile administrației publice.

Trebuie însă specificat faptul că normele dreptului administrativ se aplică administrației publice alături și împreună și cu alte norme juridice aparținând altor ramuri de drept. Pe de altă parte, normele dreptului administrativ nu acționează exclusiv numai în sfera în care își desfășoară activitatea autoritățile administrației publice, ci și în sfera altor autorități publice, care exercită fie puterea legislativă, fie pe cea executivă.¹⁶

Referindu-se la relațiile sociale din sfera administrației publice reglementate de dreptul administrativ împreună cu alte ramuri ale dreptului public, prof. A.Iorgovan distinge trei situații importante:

1. Raporturi reglementate de dreptul administrativ subsecvent altor ramuri: cazul dreptului constituțional.
2. Raporturi reglementate de dreptul administrativ ca drept comun pentru alte ramuri: cazul dreptului financiar.

¹⁴ N. Popa- *Teoria generală a dreptului*, Ed. C.H.Beck, București, 2008, p. 245

¹⁵ M. Preda - op.cit.-p. 32

¹⁶ Idem

3. Raporturi reglementate de dreptul administrativ în colaborare cu alte ramuri: cazul dreptului internațional public.¹⁷

Există situații în care raporturile sociale din sfera administrației publice sunt reglementate de dreptul administrativ împreună cu unele ramuri ale dreptului privat. În aceste cazuri, dreptul administrativ, datorită încărcăturii sale politico-statale de putere publică, joacă rolul de “drept comun” pentru anumite instituții juridice sau chiar pentru unele ramuri de drept precum: dreptul familiei sau dreptul civil etc. guvernând și orientând aceste reglementări în sfera administrației publice.

De asemenea, sunt frecvente situațiile când raporturi sociale care fac obiectul administrației publice se realizează de către alte autorități publice, din sfera altei puteri decât cea a administrației. Astfel, multe dintre raporturile de drept constituțional sau de drept penal nu se pot realiza decât prin mijlocirea și a unor raporturi de drept administrativ.¹⁸

1.3.3. NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV

Dreptul administrativ, ca ramură a sistemului dreptului românesc, se constituie dintr-un ansamblu de reguli de conduită cu caracter general și obligatoriu, reguli a căror respectare și aplicare se asigură prin conștiința juridică a cetățenilor, iar, la nevoie, cu ajutorul forței coercitive a statului.¹⁹ Normele de drept administrativ reglementează, ordonând și organizând raporturile sociale ce constituie obiectul activității administrative a statului și a colectivității locale, exceptând raporturile ce se nasc în procesul activității financiare.²⁰

Distingem, după obiectul reglementării:

- norme care reglementează organizarea autorităților și serviciilor administrației publice centrale sau locale și care compun cadrul normativ al înființării, stabilirii structurilor organizatorice și desființării acestora, numite și **norme organice**;
- norme care reglementează funcționarea autorităților administrației publice și care compun nu numai cadrul normativ al competențelor, atribuțiilor și procedurilor de realizare a acestora, ci și pe cel al răspunderii care se stabilește în sarcina administrației sau a funcționarilor publici - **norme de drept procesual**;
- norme care reglementează relațiile autorităților administrative cu persoane fizice și organizații neguvernamentale – respectiv drepturile și obligațiile acestora în raporturile lor de drept administrativ cu autoritățile administrației publice²¹, numite și **norme de drept material**.

După sfera de cuprindere, normele dreptului administrativ pot fi:

- **norme generale** – cu o sferă largă de reglementare;

¹⁷ A. Iorgovan – *Drept administrativ* - Ed. Hercules, 1993, p.124

¹⁸ M. Preda - op. cit.- p. 32

¹⁹ S. Ivan, M. Bădescu, A. Neagu - *Administrație publică* - Lumina Lex, București, 2002, p.4

²⁰ Al. Negoită- *Drept administrativ și știința administrației*, Ed. Ateneum, București, 1991, p.6

²¹ S. Ivan, M. Bădescu, A. Neagu- op.cit.-p.5

- **norme speciale** – care reglementează numai o anumită problemă sau se referă doar la o anumită categorie de subiecți;

- **norme de excepție** – reglementează situații care *se abat* de la normele generale sau de la cele speciale.²²

Cine poate emite norme de drept administrativ?

Autoritățile care pot să emită norme de drept administrativ sunt:

- Parlamentul României - autoritate publică deținând puterea legislativă;
- Președintele României;
- Guvernul;
- Alte autorități ale administrației publice centrale sau locale.

Norma de drept administrativ – care se poate afla într-un act juridic administrativ emis de Parlament ca autoritate publică ce deține puterea legislativă, dar și într-un act juridic administrativ emis de o autoritate a administrației publice centrale sau locale ce țin de puterea executivă – **nu se va confunda cu actul administrativ cu caracter normativ** ce este un act juridic cuprinzând norme de conduită și care poate fi emis numai de către autoritățile administrației publice centrale sau locale.²³

Sub aspectul structurii lor, normele dreptului administrativ, ca toate normele juridice, beneficiază atât de o structură logico-juridică, cât și de una tehnico-juridică.

Astfel, din punctul de vedere al structurii logico-juridice, distingem:

- **Ipoieza normei** – care precizează condițiile și împrejurările în care se aplică norma, precum și subiectele la care se referă²⁴; ea este, de regulă, mai amplă, cu scopul de a preciza cât mai exact parametrii în limita cărora acționează norma în cazurile concrete.²⁵

- **Dispoziția** – arată conduita pe care trebuie să o urmeze subiectele la care se referă; în cazul normelor de drept administrativ, are un caracter imperativ, stabilind o obligație de a acționa sau nu într-un anumit fel;

- **Sanctiunea** – precizează efectele nerespectării dispoziției. Totuși, putem observa că, de regulă, nu este exprimată în mod expres, fiind, de cele mai multe ori prezumată sub forma nulității absolute a tuturor actelor încheiate cu ignorarea condițiilor exprimate în ipoteză și dispoziție. Există, însă, și norme juridice de drept administrativ care prevăd întotdeauna, în mod expres sanctiunea. Acestea sunt normele ce reglementează răspunderea autorităților administrației publice și a funcționarilor, precum și relațiile acestora cu persoanele fizice și cu organismele neguvernamentale.²⁶

²² M. Preda - op.cit. – p.41

²³ Idem

²⁴ M. Preda - op.cit.-p.4

²⁵ S. Ivan, M. Bădescu, A. Neagu - op.cit-p.5

²⁶ Idem-p.6

1.3.4. RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV

I. Raporturile de drept administrativ sunt relații sociale reglementate de normele dreptului administrativ care se formează în legătură cu organizarea, funcționarea și activitatea autorităților administrației publice. Unii autori consideră că raportul de drept administrativ este de fapt norma de drept administrativ în acțiune.²⁷

Norma juridică nu poate însă acționa în lipsa unor **fapte juridice administrative** – evenimente, uneori independente de voința omului, acțiuni sau inacțiuni ale omului.

Ca orice raport juridic, și raportul juridic de drept administrativ are trei elemente, și anume:

- ❖ Subiecte
- ❖ Obiect
- ❖ Conținut

1. În ceea ce privește **subiectele raporturilor de drept administrativ**, este neîndoiește faptul că cel puțin unul dintre ele trebuie să fie o autoritate a administrației publice, un serviciu public acționând din împuternicirea acestei autorități sau un funcționar public aflat în exercițiul funcției pe care o deține. Celălalt subiect al raportului poate fi:

- o altă autoritate a administrației publice sau un funcționar public;
- o altă autoritate publică;
- o organizație neguvernamentală;
- un agent economic sau o instituție social-culturală;
- o persoană fizică.

2. **Obiectul raportului juridic de drept administrativ** îl formează acțiunea sau inacțiunea părților, dar și fapte materiale ce se realizează în sfera administrației publice, deci în cadrul exercitării puterii executive.

3. **Conținutul raportului de drept administrativ** este format din drepturile și obligațiile părților. Exercițarea acestor drepturi și obligații nu este lăsată la latitudinea părților, ci constituie o obligație legală a acestora. Cu alte cuvinte, nașterea, modificarea sau stingerea unui raport de drept administrativ nu depinde de voința părților, ci constituie o îndatorire legală; chiar și pentru autoritățile administrației publice, a căror rațiune de a fi constă tocmai în realizarea obligatorie a atribuțiilor și competențelor cu care au fost investite.²⁸

II. Datorită faptului că administrația publică este deosebit de complexă și cuprinde în sfera sa, practic, toate domeniile de organizare și activitate din viața socială și economică, se impune a se aminti faptul că raporturile juridice născute din aplicarea normelor dreptului administrativ sunt, de asemenea, foarte diferite.

²⁷ M. Preda - op.cit.-p.41

²⁸ S. Ivan, M. Bădescu, A.Neagu, op.cit., p.7