

Lector univ. dr. Răzvan VIORESCU

DREPT ADMINISTRATIV

Lector univ. dr. RĂZVAN VIORESCU

DREPT ADMINISTRATIV

Universul Juridic

București

- 2015 -

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

Copyright © 2015, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

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

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

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

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI
STAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

VIORESCU, RAZVAN

Drept administrativ / lector univ. dr. Răzvan Viorescu. –

București : Universul Juridic, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-637-4

342.9

REDACTIE: tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.666**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15**

DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

Capitolul I

Dreptul administrativ – ramură a dreptului public

1. Noțiuni generale privind administrația publică

1.1. Scopul activității administrației publice

Administrația publică, având drept scop realizarea unor interese generale ale statului sau ale unei colectivități distincte, recunoscute ca atare de stat, este strâns legată de puterea legiuitoare, care îi circumscrie obiectul, dar și de puterea judecătorească, ale cărei hotărâri sunt aplicate și executate prin activități administrative realizate de către autorități ale administrației publice¹.

Scopul activității administrației publice este atât satisfacerea, în mod regulat și continuu, a unor cerințe esențiale, comune întregii colectivități umane, care exced prin amploarea lor posibilitățile particularilor, cât și satisfacerea unor cerințe care, prin natura lor, sunt nerentabile și nimeni nu s-ar oferi să le asigure.

1.2. Noțiunea de administrație publică

Este susceptibilă de a căpăta **două sensuri**: unul material și unul formal².

În **sens material/funcțional**, administrația publică reprezintă o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, realizată prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație, de către autoritățile care compun acest sistem în vederea satisfacerii intereselor generale, scop care organizează și asigură buna funcționare a serviciilor publice și execută anumite prestații către

¹ Preda Mircea, *Tratat elementar de drept administrativ*, ed. a II-a, Ed. Lumina Lex, 1999, p. 9.

² Negoită Al., *Drept administrativ*, Ed. „Sylvi”, București, 1996, p. 5.

populație¹, urmărindu-se satisfacerea *interesului public* prin asigurarea bunei funcționări a *serviciilor publice* și prin executarea unor prestații către particulari. Prin activitățile executive cu caracter de dispoziție se organizează executarea legii, stabilindu-se reguli de conduită pentru terți. Aceste activități se realizează prin acte juridice, operațiuni administrative, fapte materiale îndeplinite de titularii funcțiilor publice din sistemul organelor administrației publice.

Sub aspect *funcțional*, administrația publică reprezintă ***activitatea de organizare a executării și executare în concret a legilor.***

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

Evocarea celor două sensuri ale noțiunii de administrație publică ridică în mod inevitabil, problema organismelor care o îndeplinesc, denumite generic ***structuri administrative***, în legislație și implicit în doctrină fiind utilizată când noțiunea de ***autoritate a administrației publice***, când cea de ***organ al administrației publice.***

Administrația publică în sens material nu se poate reduce la activități executive de dispoziție, de prescripție, ci ea constă și în diferite prestații realizate pe baza și în executarea legii, pentru îndeplinirea interesului general, prin organizarea și asigurarea de servicii publice.

Administrația publică, ca activitate excede sfera organelor care alcătuiesc sistemul de organizare respectiv, aceasta putând fi regăsită și în sistemul puterii legiuitoare sau judecătorești, precum și în cel al unor organizații nestatale care organizează executarea și execută în concret legea.

În **sens formal, structural sau organic** administrația publică poate fi înțeleasă ca un sistem de organe (ansamblul autorităților și instituțiilor publice), cuprinzând diverse structuri administrative care realizează activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii, ***prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau în limitele legii, se prestează servicii publice***².

¹ Trăilescu A., *Tratat elementar de drept administrativ*, Ed. All Beck, 2002, p. XV.

² Apostol Tofan D., *Drept administrativ*, vol. I, Ed. All Beck, București, 2008, p. 65.

Administrația publică, în sensul de sistem de organe ale statului, este alcătuită din: Președintele României, Guvern, ministere și celelalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, serviciile lor descentralizate în județe, prefectul și autoritățile administrației publice locale.

În opinia altui autor — A. Iorgovan — este necesară delimitarea administrației **scop** de administrația **mijloc** (pentru realizarea competenței) pe care o exercită autoritățile publice care nu fac parte din Executiv. „A nu face o atare delimitare și a admite că Parlamentul, Curtea Constituțională, Avocatul Poporului, instanțele judecătorești fac și *administrație publică* înseamnă a le pune sub comanda Guvernului, deoarece Guvernul, potrivit art. 101 din Constituție *exercită conducerea generală a administrației publice*”. Toate aceste autorități publice desfășoară o activitate administrativă (fiind organe de stat se poate spune că este o anume administrație de stat), dar nu pentru a realiza un program politic, ca în cazul Guvernului (evident și al șefului statului), ci pentru a-și realiza prerogativele prevăzute de Constituție și de legile organice.

Aceste aspecte de fond determină ca nici actul administrativ pe care îl emit să nu poată avea trăsăturile actului administrativ tipic emis de autoritățile *executivului* pentru realizarea administrației publice.

Pentru A. Iorgovan, administrația publică reprezintă *ansamblul activităților Președintelui, Guvernului, autorităților administrației autonome centrale, autorităților administrației autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire publică legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice*¹.

1.3. Noțiunea de instituție publică²

Așa cum afirmă Dana Apostol Tofan, aceasta nu se identifică nici cu noțiunea de *autoritate publică* și nici cu cea de *autoritate a administrației publice*, în legislație utilizându-se de altfel, adeseori formularea „*autoritățile și instituțiile publice*”.

¹ Iorgovan A., *Drept administrativ. Tratat elementar*, vol. I, Ed. Hercules, 1993, p. 85-86.

² Apostol Tofan D., *op. cit.*, p. 68.

Față de noțiunea de *autoritate publică* mai sus definită, noțiunea de ***instituție publică*** are în vedere structurile subordonate unor autorități ale administrației publice, care funcționează din venituri bugetare dar și din surse extrabugetare, potrivit legislației în vigoare.

Din definițiile de mai sus, identificăm alte noțiuni fundamentale pentru studiul dreptului administrativ, și anume, *noțiunea de putere publică (prerogative de putere publică) și cea de interes public.*

1.4. Noțiunea de putere publică

Desemnează *drepturile speciale, exorbitante (prerogativele) de care dispune orice autoritate a administrației publice și implicit, orice autoritate publică, în vederea exercitării atribuțiilor sale și pentru satisfacerea interesului public*, care în cazul unui conflict cu cel particular trebuie să se impună. În baza prerogativelor de putere publică de care dispun, măsurile luate de aceste autorități se aplică direct iar în cazul în care nu sunt respectate, beneficiază de forța de constrângere a statului. Acest regim de putere publică presupune într-un stat democratic posibilitatea celor administrați de a acționa în justiție împotriva vătămarilor aduse prin actele administrației publice fiind vorba despre instituția *contenciosului administrativ*.

1.5. Noțiunea de interes public

Desemnează *necesitățile materiale și spirituale ale cetățenilor, la un moment dat*, cu precizarea că această sintagmă asemeni altora, ca de exemplu, *ordine publică, bun public* etc., este un concept ce depinde de scopurile politice, sensul său putând să se modifice o dată cu schimbarea concepțiilor politice, în cazul alternanței la putere.

1.6. Noțiunea de serviciu public

La rândul ei, strâns legată de noțiunile mai sus definite precum și de noțiunea de administrație publică, desemnează *activitatea cu caracter continuu și regulat organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice în vederea satisfacerii unor necesități de interes public*¹.

¹ Apostol Tofan D., *op. cit.*, p. 69.

Potrivit prof. A. Iorgovan, noțiunea de *serviciu public* reprezintă activitatea organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice pentru satisfacerea unor necesități de interes public, sau într-o altă concepție, organismele sociale înștiințate pentru satisfacerea cerințelor membrilor unei colectivități umane.

Serviciile publice vor fi organizate la nivel național, pentru întreaga țară (serviciul public de transport aerian, feroviar etc.) sau la nivel local (transportul în comun în cadrul unei localități), în raport de interesul public care se manifestă la nivel local sau la nivel național.

În doctrina interbelică românească și în mod constant, în doctrina occidentală libertății de apreciere, aflată la îndemâna administrației publice, mai precis a funcționarului public chemat să aplice legea, a permis, dezvoltarea *teoriei puterii discreționare a administrației*, a oricărei autorități publice în general, dincolo de care se ajunge la *exces de putere*.

1.7. Puterea discreționară sau dreptul de apreciere¹

Reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Depășirea acestor limite², va determina ca autoritatea respectivă să acționeze cu *exces de putere*, abuz care poate fi cenzurat în instanța de contencios administrativ.

Din enumerarea instituțiilor juridice menționate rezultă că nu poate fi concepută administrația în absența resurselor umane din sectorul public, a celor care compun administrația, acționând în cadrul acesteia, punând-o în mișcare (funcționarii publici sau angajații contractuali).

2. Trăsăturile administrației publice

Împărtășim opinia prof. Ioan Alexandru, care afirmă că administrația publică reprezintă un corp intermediar între Guvern și public³, iar caracteristicile fundamentale ale acestei activități publice sunt:

¹ Apostol Tofan D., *op. cit.*, p. 70.

² Petrescu R.N., *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 337.

³ Alexandru I., *Introducere în teoria administrației publice*, vol. I, Ed. Sylvi, București, p. 45-50.

• **este subordonată** — întotdeauna administrația publică este subordonată Guvernului, care îi stabilește obiectivele, numește funcționarii publici, îi furnizează mijloacele materiale și financiare. De asemenea, administrația publică este subordonată legii, care stăvilește arbitrarul în manifestarea puterii ei discreționare. Subordonarea nu exclude anumite puteri pe care administrația publică le exercită, ca aceea de a aprecia oportunitatea, de rechiziție, de expropriere pentru cauză de utilitate publică, de a percepe impozite, de mobilizare a rezerviștilor etc.;

• **este ierarhizată și ordonată** — pentru a avea coeziune și a asigura disciplina, în acest cadru ierarhic se exercită puterea de comandă, de instrucție, control și disciplină;

• **este egalitară** — furnizează servicii tuturor celor interesați, fără discriminare;

• **este remunerată** — funcțiile publice prin care se realizează sarcinile și atribuțiile sunt salarizate;

• **este civilă și nu militară;**

• **este laică** — personalul său nu este clerical;

• **este permanentă, necesitând tehnicitate;**

• **este formalistă, scrisă, birocratică** — acțiunea administrației publice se desfășoară după anumite proceduri;

• **este compartimentată ierarhic și orizontal.**

În conformitate cu opinia profesorului A. Iorgovan¹, se pot reține următoarele **trăsături ale administrației publice**:

• activitate realizată numai de autorități executive și administrative, numite autorități ale administrației publice;

• activitate de aducere la îndeplinire a legii (ceea ce înseamnă și adoptarea de acte normative cu forță juridică inferioară legii) sau, după caz, de organizare sau realizare efectivă a serviciilor;

• activitate care se realizează în regim de putere publică, adică prin intermediul prerogativelor acordate de Constituție și legi, care fac să prevaleze interesul public general atunci când este în conflict cu interesul particular.

¹ Iorgovan A., *op. cit.*, p. 85-86.

3. Definiția dreptului administrativ. Norma de drept administrativ. Izvoare. Raportul de drept administrativ

3.1. Dreptul administrativ

Este o ramură a sistemului unitar al dreptului român. Dreptul român se constituie din ansamblul regulilor de conduită instituite sau sancționate de stat, reguli ce reflectă voința poporului exprimată prin intermediul puterii legislative, reguli a căror respectare și aplicare obligatorie se asigură prin conștiința juridică a cetățenilor iar, la nevoie, cu ajutorul forței coercitive a statului. Achiesăm la abordarea prof. Iorgovan cu privire la cea mai cuprinzătoare definiție întâlnită în doctrină: „*Dreptul administrativ este acea ramură a dreptului public care reglementează relațiile sociale din sfera administrației publice precum și pe cele de natură conflictuală, dintre autoritățile publice sau persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică, pentru realizarea unui interes public, asimilate autorităților publice, pe de o parte, și cei vătămăți în drepturile lor pe de altă parte*”¹.

Nici opinia prof. Narcisa Petrescu, nu trebuie neglijată, care într-o exprimare concisă, definește dreptul administrativ ca ramura sistemului de drept care cuprinde normele juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea și activitatea administrației publice pe baza și în executarea legii².

Aceste reguli de conduită - cu caracter general obligatoriu - norme juridice, oricât ar fi de variate, de deosebite unele de altele, prin conținutul și forma lor, reprezintă în cadrul fiecărui stat o unitate, un ansamblu, fiind organizate într-un anumit sistem³.

Ca ramură distinctă de drept, în cadrul sistemului dreptului nostru, *dreptul administrativ reglementează o grupare specifică de raporturi sociale, care se constituie în obiectul său.*

¹ Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. All Beck, București, 2004, p. 201.

² Petrescu R.N., *Drept administrativ*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 44.

³ Alexandru I., Popescu I., Cărăușan M., Dincă D., *Drept administrativ*, București, 2002.