

Prefață

la ediția a XV-a

Despre rolul dreptului administrativ în evoluția statelor și în formarea viitorilor juriști

1. Această a cincisprezecea ediție a cursului nostru are o semnificație aparte pentru noi. Este cea în care destinul a îngăduit să mă apropii și, peste câțva timp, să „dau mâna” cu acea vârstă la care fiecare dintre noi ne uităm spre o altă etapă din viața noastră. Acea în care împlinim anii la care se cuvine sau chiar se *impune* să ne retragem din calitatea de profesor „cu normă întreagă” la Facultatea de Drept a Universității București și să devenim beneficiarii dreptului fundamental la pensie, garantat de art. 47 din Constituție, text care reglementează *nivelul de trai*. Este interesant că acest drept este consacrat în articolul consacrat *nivelului de trai* și nu în cel care reglementează *dreptul la muncă* sau într-un alt articol distinct. Pentru că, în ultimă instanță, dreptul la pensie este indisolubil legat de dreptul la muncă și el se naște ca urmare a contribuțiilor pe care fiecare salariat le aduce, lună de lună și an de an, fondului public de pensii.

Este interesantă și succesiunea prevederilor cuprinse în art. 47. După ce, în primul alineat, se instituie **obligația** statului de a contribui *la luarea măsurilor de protecție socială, de natură să asigure cetățenilor un nivel de trai decent*, în alineatul al doilea vine și arată **drepturile prin intermediul cărora se contribuie la realizarea unui nivel de trai decent**, iar primul dintre acestea este **dreptul la pensie**.

Întotdeauna am subliniat studenților noștri, dar și cititorilor și instanței de judecată, faptul că așezarea unei prevederi într-un text de lege nu este întâmplătoare. Succesiunea lui în conținutul acestuia este și ea relevantă. În cazul de față ea ar trebui să ducă la concluzia că **asigurarea unui nivel de trai decent se realizează în două moduri: prin măsurile de dezvoltare economică pe care statul este obligat să le ia și prin drepturile care sunt recunoscute cetățenilor**. Iar primul dintre aceste drepturi, astfel cum am spus, este dreptul la pensie¹.

Ne întrebăm dacă aceste aspecte sunt înțelese de cei care guvernează și administrează țara. Iar întrebarea este cu atât mai legitimă, cu cât de peste trei ani agenda publică este supraîncărcată cu problema unei noi reglementări în materia pensiilor, care să elimine inechitățile și care să asigure seniorilor, ca să nu folosim cuvinte cu impact emoțional utilizate de politicieni, precum *bunii noștri* și altele similare, venituri acceptabile. Iar acest an, cel puțin, a fost unul în care a fost practic o monopolizare a mass-mediei de toate tipurile cu această problemă. Toți jurnaliștii și politicienii au devenit experți în pensii, dar nimeni

¹ Celelalte drepturi sunt *dreptul la concediu de maternitate plătit, dreptul la asistență medicală în unitățile sanitare de stat, dreptul la ajutor de șomaj și la alte forme de asigurări sociale publice sau private, prevăzute de lege și dreptul și la măsuri de asistență socială*.

nu este în stare să elaboreze o lege care să corespundă principiilor contributivității, al egalității între persoane aflate în situații identice, toate coroborate cu nevoia de a respecta demnitatea acestei categorii pe truda căreia ne construim prezentul și viitorul.

Nu vom adânci abordarea, am dorit doar să o punem în discuție. Pentru că, în opinia noastră, dacă s-ar înțelege astfel de aspecte, poate legiuitorul ar avea o altă abordare atunci când reglementează această materie. Dacă s-ar înțelege care este legătura indisolubilă dintre obligația statului de a asigura cetățenilor săi un nivel de trai decent și dreptul la pensie, poate nu s-ar fi perpetuat, de peste trei decenii, situația în care o parte consistentă, ca să nu spunem zdrobitoare, din beneficiarii acestui drept primesc sume care nu le acoperă nici nevoile cotidiene și pentru care *nivelul de trai decent* este o sintagmă căreia nu-i cunosc sensurile și nu se reflectă în existența lor.

2. Dorim, în acest fel, să ajungem la o problemă pe care am mai abordat-o în scrierile noastre, care se referă la rolul dreptului public, în general și al celui administrativ, în special, în *viața cetății*, cum spunea regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan. Însă am făcut-o referindu-ne, cu precădere, la formarea viitorilor juriști.

Din ce în ce mai mult ne preocupă însă extinderea acestei abordări la nivelul *vieții statelor, a societăților*, la bunul mers al acestora. De aceea am propus ca temă a Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu” din acest an *impactul dreptului public asupra guvernării și administrării țării: provocări, realizări, așteptări*.

Avem sentimentul că din ce în ce mai mult ne îndepărtăm de la constantele dreptului public. Că se guvernează și administrează țara „după ureche”, cum dictează interesele politice, găsindu-se întotdeauna scuze care să justifice soluțiile și compromisurile la care se recurge.

Iar acest lucru avem sentimentul că nu duce la nimic bun. Principala preocupare a factorilor decidenți, la nivel național, cu precădere, este nu cum să ia decizii conforme cu statul de drept autentic, ci cum să încadreze deciziile pe care le iau în reperele unui asemenea tip de stat și ale democrației, utilizând tot felul de artificii, ca să nu spunem „inginerii” de prezentare a lor.

Iar acest lucru se întâmplă deoarece se ignoră valorile autentice, care au fost transformate într-un slogan electoral, cu puțină reflecție în realitate. Grav este că dacă înțelegem, într-o anumită măsură, că aceia care se află „în linia întâia” a câmpului decidenților poartă o încărcătură politică preponderentă, această caracteristică a „cotropit” și toate celelalte niveluri, până la cel mai de jos. Am mai relatat, cu altă ocazie, câtă consternare ne-a produs faptul că, la o întrunire unde se discuta despre Codul administrativ, aflat pe atunci în fază de elaborare, Prim-ministrul în exercițiu a fost reprezentat de un individ care ne-a declarat, dintru început, că *el nu a lucrat nicio zi în administrație*. Însă ați înțeles că îl *consilia* pe șeful Guvernului pe astfel de probleme, fiind, probabil, cel mai important consilier al său, dacă l-a trimis să-l reprezinte la o întrunire în care se discuta despre ceea ce avea să devină „cartea cărților” pentru administrație. Dumneavoastră, dragi cititori și în primul rând, dragii noștri studenți, înțelegeți ceva? Că nouă ne este greu să „cuprindem cu mintea”.

3. Revenind la semnificația, pentru noi, a acestei noi ediții, ea se mai relevă și sub alt aspect, anume acela că în acest an intră în vigoare noua curricula universitară la Facultatea de Drept a Universității București, conform căreia dreptul administrativ este împărțit în trei

părți, și se predă în semestru al II-lea al anului I și în tot anul II, cursuri de câte două ore. S-a renunțat la sistemul de două semestre, în care cursurile erau de trei ore.

Într-un asemenea cadru, a existat la început tentația de a divide cursul în trei volume, corespunzătoare celor trei părți, cum a făcut deja colega noastră dragă Dana Apostol Tofan. Dar am decis să menținem un singur volum, soluție pe care am urmat-o și atunci când dreptul administrativ se predă în două părți, apreciind că este util pentru studenți să aibă materia concentrată într-un singur volum. În pregătirea lor, este posibil să caute informații care se regăsesc în alte capitole ale cărții, la alte instituții, spre a înțelege mai bine, iar existența unui singur volum al cursului ni se relevă a fi mai practică. Spre pildă, încă din anul întâi, la prima parte, le prezentăm actele autorităților administrative centrale și locale, despre care precizăm că sunt *acte administrative, cu caracter normativ sau individual*, astfel încât, spre a înțelege mai bine aceste informații, au posibilitatea să consulte capitolele consacrate actului administrativ și contenciosului administrativ. Și suntem convinși că studenții serioși – și nutrim nădejdea că aproape toți studenții noștri sunt astfel – chiar fac aceasta.

4. Nevoia unei noi ediții este determinată de faptul că și legislația se modifică, am putea spune metaforic, *cu viteza luminii*. De la ultima ediție a cursului, Codul administrativ s-a modificat de **cincisprezece ori**. Realizați și dumneavoastră, de **cincisprezece ori în aproape un an și jumătate**. Majoritatea din aceste modificări, mai exact nouă dintre ele, s-a realizat prin ordonanțe de urgență și tot majoritatea, respectiv douăsprezece, a vizat alte acte normative sau și alte acte normative, dar au conținut și prevederi modificatoare ale Codului administrativ.

Vă rugăm să aveți în vedere că în cinci ani nu s-a găsit preocuparea de a se aproba prin lege O.U.G. nr. 57/2019, dar s-au găsit resursele necesare spre a se modifica de cincisprezece ori într-un singur an Codul administrativ. De fapt, în cei aproape șase ani, Codul administrativ s-a modificat de treizeci și șase de ori, după calculele noastre, din care de douăzeci și unu de ori în cinci ani, iar într-un singur an, de cincisprezece ori.

Ce-ar mai fi de spus pe această linie? Că trăim niște vremuri de „neastâmpăr” normativ cum rar credem că s-a întâmplat în istorie în vremuri care se pretind normale, așezate. Iar stabilitatea legislativă a devenit o Fata Morgana, o aspirație a teoreticienilor și practicienilor și o „jucărie” în mâna decidenților politici, care modifică orice, oricând, oricum, comportându-se ca și când ar fi depozitarii unei competențe absolute în materie normativă, nu a unor prerogative de legiferare care trebuie să respecte principiile Constituției, normele de tehnică legislativă, constantele dreptului, regimul, când este vorba despre bunuri sau statutul, când este vorba despre persoane, instituțiilor pe care le reglementează actul normativ pe care îl elaborează.

5. Paradoxul, în ceea ce privește Codul administrativ, constă în faptul că regăsim o „neliniște” normativă concretizată în zecile de modificări, aproape patruzeci, care s-au adus Codului în cei aproape șase ani de la adoptare și o „înghețare” a interesului de a finaliza procedura de adoptare a Codului administrativ, prin aprobarea prin lege a O.U.G. nr. 57/2019. Cum ne-am mai exprimat și cu alte prilejuri¹, procedura constituțională de adoptare a unei ordonanțe de urgență include în mod obligatoriu etapa aprobării prin lege de către Parlament a acesteia, ea fiind depusă la Camera competentă să fie mai întâi

¹ A se vedea V. Vedinaș, *Codul administrativ la trei ani de la adoptare. Prefață la ediția a 6-a Codul administrativ, Prefață de prof. univ. dr. Verginia Vedinaș*, publicată în ediția a 7-a a acestei lucrări, pp. 39-40.

sesizată. Dacă Parlamentul se află în vacanță, el se convoacă în mod obligatoriu, fiind singura situație în care un demers al Guvernului, acela de a adopta o ordonanță de urgență, atrage întrunirea Parlamentului în ședință spre a-l aproba.

Într-un asemenea context, este greu să explici, în termeni constituționali, cum este posibil ca o ordonanță de urgență să nu fie aprobată timp de șase ani? Este o situație pe care Legea Fundamentală nu o îngăduie și care a dat naștere, în mod paradoxal, unui tip de ordonanță de urgență care, pe de o parte, respectă prevederile Constituției, Curtea Constituțională declarând-o constituțională¹, iar pe de altă parte, încalcă prevederile referitoare la aprobarea ei de către Parlament printr-o procedură caracterizată prin celeritate.

Este un aspect care suntem convinși că va fi corectat în viitor, în contextul în care se așteaptă o nouă modificare a Codului administrativ printr-o viziune revoluționară asupra statutului funcționarilor publici, cu precădere cei de conducere și înalții funcționari publici, care se dorește a fi însoțită, la aprobare, de către legea care să aprobe ordonanța în ansamblul său. Să sperăm că așa se va întâmpla.

6. Dincolo de modificările legislative, și doctrina de specialitate s-a îmbogățit prin lucrări de o semnificație deosebită, atât sub forma unor studii de referință, cât și a unor lucrări, reprezentate de cursuri, monografiile, care îmbogățesc gândirea juridică de drept public și nutrim nădejdea să prezinte interes și pentru cei care fie legiferează, fie pun în aplicare legislația.

Care legislație nu este întotdeauna clară, ea dă loc la interpretări cu consecințe care afectează nu numai instituțiile, ci și modul de soluționare a unor litigii sau comportamentul autorităților și instituțiilor publice și a personalului acestora. Anul 2024 a fost și continuă încă să fie unul al alegerilor, la nivel local, național și pentru Parlamentul European. Acest lucru s-a petrecut în România și în mare parte din țările Uniunii Europene.

Într-un asemenea context, problemele juridice care apar sunt „disecate” de doctrina de specialitate. Sunt organizate manifestări științifice consacrate lor. Facultatea de Drept a Universității din București a dedicat cea de-a cincea ediție a Conferinței naționale de drept administrativ și administrație publică acestui fenomen prin tema *virtuțile principiului eligibilității în alcătuirea autorităților administrației publice locale; de la contenciosul electoral la contenciosul administrativ*, iar lucrările acolo prezentate fac obiectul unui volum, publicat ca supliment al Revistei de Drept Public pe anul 2024. Suplimentul pe anul 2023 include lucrările Conferinței anuale a Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu” din noiembrie 2023 a cărui tematică a vizat responsabilitatea și răspunderea în administrația publică.

Studenții noștri, ca și toți cei care se apleacă asupra lucrărilor pe care le elaborăm, au nevoie să fie informați de toate aceste noutăți. Dreptul administrativ, ca sistem normativ, ca doctrină și jurisprudență, se află într-o continuă transformare, păstrând constantele sale, evident. Sau așa ar trebui să fie, pentru că prea adeseori se „aruncă-n aer” și constantele, principiile sunt răsturnate, se creează soluții surogat, fără o bază constituțională certă.

Fără a ne asuma, ca dascăli, pretenția că reușim să cuprindem totul în lucrările noastre, nu este mai puțin adevărat că trebuie să ne concentrăm să esențializăm informația, iar studenților și chiar practicienilor, „să le dăm direcția”, în sensul că pornind de la elementele de bază, să reușescă să le aplice la situații și spețe concrete.

¹ Prin Decizia CCR nr. 60 din 12 februarie 2020, publicată în M. Of. nr. 369 din 8 mai 2020.

7. Într-un editorial „manifest” l-am putea numi, autorul său se întreba „Cine sunt componenții generațiilor actuale? Cât sunt ei de pregătiți și doritori să se înhame la opera de dezvoltare și consolidare a țării ai cărei fii sunt?”¹

Ne dorim ca răspunsul să fie pozitiv. Dar pentru ca dorința noastră să se transforme în certitudine și apoi în realitate, este necesar să ne concentrăm asupra a ceea ce facem în prezent. Ce se întâmplă cu prezentul nostru în toate domeniile, inclusiv ale dreptului, în general și ale dreptului public, în particular. Pentru că dreptul public este *dreptul cetății*, iar cei care îl practică sau se află la cârma țării sau a comunităților, mai extinse sau mai restrânse, ar trebui să-l cunoască.

Ne-am dori să existe o preocupare în acest sens. Autoritățile publice care se ocupă de perfecționarea personalului din sectorul public, și avem în vedere Institutul Național de Administrație și Agenția Națională a Funcționarilor Publici, dar și structurile de perfecționare ale ministerelor în ceea ce privește personalul din sistemul bugetar, inclusiv Guvernul României, să fie preocupate de înțelegerea, de către cei care își desfășoară activitatea în acest sector, a principiilor și instituțiilor specifice statului de drept, în general și în ceea ce privește domeniul pe care îl coordonează sau în care lucrează, în particular.

Dacă la nivelul central, în mare parte, să presupunem că se acoperă, la cel local situația este dramatică. Într-un context economico-financiar neprielnic, din cauza modului în care a fost guvernată țara, se adoptă acte normative prin care se interzice orice cheltuială cu perfecționarea în sectorul bugetar. În cadrul Facultății de Drept a Universității București, în anul 2022-2023, am organizat un postuniversitar consacrat Codului administrativ. În anul universitar care a trecut **nu l-am mai putut organiza**. Aceasta deoarece **autoritățile publice nu au mai avut fondurile necesare să susțină participarea la cursurile programului**, iar veniturile personalului nu sunt îndestulătoare. Și, dincolo de aceste aspecte, Codul administrativ prevede, în art. 458 alin. (2) că „*Autoritățile și instituțiile publice au obligația de a asigura participarea pentru fiecare funcționar public la cel puțin un program de formare și perfecționare profesională o dată la doi ani, organizat de Institutul Național de Administrație sau de alți furnizori de formare profesională, în condițiile legii.* (subl. ns. – V.V.)”.

Iar în alin. (4) regăsim norma imperativă conform căreia „*Autoritățile și instituțiile publice au obligația să prevadă în buget sumele necesare pentru plata taxelor estimate pentru participarea la programe de formare și perfecționare profesională organizate la inițiativa ori în interesul autorității sau instituției publice, precum și, în situația în care estimează că programele de formare și perfecționare profesională se vor desfășura în afara localității, sumele necesare pentru asigurarea cheltuielilor de transport, cazare și masă, în condițiile legislației specifice.* (subl. ns. – V.V.)”

În sfârșit, alin. (9) al aceluiași text, dispune că „*Nu constituie formare și perfecționare profesională și nu pot fi finanțate din bugetul de stat sau din bugetul local studiile universitare definite în condițiile prevăzute de legislația specifică.* (subl. ns. – V.V.)”. Rezultă că **restul formelor de perfecționare pot fi finanțate de la bugetul public, în condițiile legii**. În contextul în care obligația autorităților de a asigura fonduri pentru perfecționarea personalului este anihilată printr-o interdicție de a face acest lucru, cum s-a întâmplat în ultimul an financiar și se perpetuează și în acest an, este evident că norma este golită de conținut. Și tot *evident* este faptul că nu poți cere performanță în absența unei pregătiri continue.

¹ Florin Bucur Vasilescu, *Generațiile actuale. Quo vadis?*, în RDP nr. 4/2023, p. 11.

8. Ne oprim aici, deși în gândurile și conștiința noastră „clocotesc” atâtea aspecte pe care am dori să le împărtășim cu dumneavoastră, cei care vă aplecați asupra lucrărilor noastre.

Nutrind nădejdea că truda noastră este în beneficiul celor care se pregătesc pentru nobila menire de a aplica dreptul sau pentru cea, la fel de nobilă, de a sluji interesul public prin diferite demnități și funcții publice sau chiar funcții contractuale, deoarece prevederile art. 458 mai sus citat se aplică și contractualilor din cadrul autorităților și instituțiilor publice¹.

Prof. univ. dr. **Verginia VEDINAȘ**

¹ Normă prevăzută expres de art. 551 alin. (3) C. adm. conform căruia „Dispozițiile art. 376 alin. (2), 430, 432-434, 437-441, 443-449, 458 și art. 506 alin. (1)-(9) se aplică în mod corespunzător și personalului contractual”.

CAPITOLUL I

DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC

I. Noțiuni generale privind administrația publică

§1. Administrația publică în contextul separării și echilibrului puterilor în stat

1. Noțiunea centrală a dreptului administrativ¹, după cum se exprimă doctrina de veacuri, este **administrația publică**. Imaginându-ne aprofundarea unei ramuri de drept ca un demers continuu, care nu se oprește niciodată definitiv, care se îmbogățește în permanență în conținutul lui și în formele pe care le îmbracă, este neîndoielnic că preocupările, abordările, teoriile și tot ce se construiește în plan exegetic, toate au în centrul lor **administrația publică**. De aceea, reprezintă o prioritate să deslușim sensurile a ceea ce reprezintă administrația, unde se află ea plasată în arhitectura instituțională a unui stat, în general și în modul de existență și ordonare a celor trei puteri în stat, în particular.

2. Cercetarea fenomenului administrativ, în ansamblul său, este o problemă care transcende ramurii de drept enunțate. Noțiunea de *fenomen administrativ*, în perioada postbelică, a fost identificată prin câteva trăsături: caracterul social; faptul că presupune un ansamblu de mijloace țintite către realizarea unor obiective, care sunt stabilite de o forță superioară; realizarea acoperă toate formele, până la înfăptuirea concretă a valorilor și obiectivelor².

Această perspectivă de abordare explică faptul că pornim în cercetarea dreptului administrativ de la teoria separației și echilibrului puterilor din stat, pe care o așezăm la temelia organizării și funcționării statelor de drept și a democrațiilor lumii. Trăim vremuri în care există o apetență deosebită pentru inovare. Noul, cu orice preț, a devenit zeul acestei perioade, prin care se „lovește” în trecut, în lucrurile clasice, normale, tradiționale, cu o tenacitate demnă de o cauză mai nobilă. Indiferent de rezultat, nici măcar bănuindu-l, de cele mai multe ori, doar să fie *nou*, să fie *altceva*, să ne scuturăm de ceea ce unora li se pare vetust, prăfuit. Astfel consideră mulți specialiști și ancestrala regulă a separării, colaborării și echilibrului puterilor în stat. Pe nedrept, în opinia noastră. Sau, cel puțin, *pe nedrept* sub aspectul semnificației ei, însă, din păcate, practica validează o asemenea apreciere. E suficient să ne gândim la modul în care „se amestecă ” puterile azi, cum o putere se subrogă în rolul alteia, și este suficient să ne gândim la preluarea, de către Guvern, a funcției legislative a Parlamentului prin adoptarea de ordonanțe de urgență într-un mod discreționar.

Unul din reprezentanții de seamă ai Școlii de Drept de la Cluj considera că, în pofida faptului că „*acum sunt mai numeroase Constituțiile care nu consacără expres principiul*

¹ D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, *Partea introductivă. Administrația publică*, Ed. C.H. Beck, București, 2024, p. 4.

² A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 7.

*separației puterilor în stat decât cele care îl consacără ca atare, totuși, separația puterilor este evocată și valorizată pe baza altor principii constituționale și politice, îndeosebi principiile democrației și cele ale statului de drept*¹.

Teoria separației puterilor în stat a fost fundamentată de către Montesquieu în celebra sa lucrare „*Despre spiritul legilor*”, (1748)². Ea a constituit pedestalul formării gândirii juridice moderne, alături de teoria drepturilor naturale și *teoria contractului social* a lui J.J. Rousseau, care a avut ca punct de plecare teza că „*Din moment ce niciun om nu are autoritate naturală asupra semenului său și de vreme ce forța nu dă naștere niciunui drept, rezultă că baza oricărei autorități legitime printre oameni nu poate fi decât convenția* (subl. ns.)”³.

Este una dintre teoriile care au stârnit cele mai aprige pasiuni. Dezbaterile asupra ei au fost asumate nu doar de juriști, și ne referim, cu precădere, la specialiștii în dreptul public, la „constituționaliști” și „administrativiști”, dar și de filozofi, sociologi, politologi. Unii o consideră perimată, alții sunt încrezători în actualitatea ei.

Germanii acestei teorii se regăsesc în antichitate, Aristotel fiind cel care, pe de o parte, recunoaște că puterea trebuie încredințată la mai mulți titulari, iar pe de altă parte, atrage atenția că, dacă se întâmplă acest lucru, ei trebuie *făcuți păzitori și slujitori ai legii*⁴.

Înainte de lui Montesquieu, „*Locke este cel care a pus pentru prima oară în mod clar problema numită astăzi a separației puterilor. Din dorința de a modera forța puterilor statului, el a încercat să dezvolte o teorie a frânelor și contraponderilor, care să nu permită transformarea bazei statului (care pentru el era contractul social) dintr-un act bazat pe manifestarea liberă și egală a voințelor într-un act ce se sprijină doar pe supunere*”⁵.

Apariția teoriei a fost explicată în doctrina de specialitate ca fiind generată de absolutismul monarhic, fiind, în realitate, o reacție împotriva acestui tip de regim, în care monarhul întrupa în personalitatea sa, prerogativele celor trei clasice puteri în stat. El era cel care făcea legiurile⁶, dispunea punerea lor în executare și avea drept de viață și de moarte asupra supușilor.

În acest sens se afirmă că „*teoria separației puterilor a fost elaborată în epoca de apogeu a absolutismului de tip feudal și a fost promovată cu scopul de a pune în lumină lipsa de suport legitim a acelei organizări statale. Ea nu viza cercetarea rădăcinilor istorice ale separației puterilor statului, ci, pur și simplu, înlăturarea regimului absolutist și instaurarea unui regim democratic, prin reforma radicală a sistemului statal de atunci*”⁷.

3. Baronul Charles Louis de Secondat, baron de la Brede et de Montesquieu, a realizat nevoia de separare a celor trei puteri, pornind de la o constatare existentă în toate

¹ Ion Deleanu, *Separarea puterilor în stat. Reglementare constituțională și jurisprudența Curții Constituționale în materie*, în RDP nr. 2/1995, p. 27.

² Ch. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964.

³ J.J. Rousseau, *Contractul social*, ed. Antet, București, 2013, p. 10, *apud* Andreea Ana-Maria Stănculescu (Alexe), *Înțelegerea conceptului de putere constituantă ca urmare a teoriei contractului social și a teoriilor privind legitimarea puterii*, în RDP nr. 1/2019, p. 27.

⁴ Aristotel, *Politica*, Ed. Paideia, București, 2001, p. 110.

⁵ D.C. Dănișor, *Originile teoriei separației puterilor. De la separarea puterilor statului la separarea statului, justiției și societății civile*, în RDP nr. 4/2017, p. 24.

⁶ Care purtau diferite denumiri, de la stat la stat, cum ar fi *edict*, *pravile* etc.

⁷ M. Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament și Guvernul României*, în RDP nr. 2/2016, p. 27.

timpurile, anume faptul că *acela care deține puterea, are tendința naturală de a abuza de ea*. De aceea, pentru a stopa abuzul „*puterea trebuie să oprească puterea*”, adică puterile să fie încredințate unor titulari diferiți, care să se controleze și contracareze reciproc. Rezultă, de aici, că „*Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor*”¹, care a fost reflectat în toate constituțiile lumii de la începuturi, inclusiv în acte juridice cu o valoare specială cum a fost Declarația drepturilor adoptată de către Revoluția franceză, unde se stipula că **un stat în care drepturile omului nu sunt respectate, iar separarea puterilor nu este garantată, nu are Constituție**².

4. Constituția României din 1991³, s-a înscris pe filozofia și tehnica de redactare reflectate în constituțiile adoptate începând cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în care separația puterilor nu mai este proclamată în mod expres, ci este reglementată de o manieră implicită și, de fiecare dată, prin referiri și la alte expresii cum ar fi *funcție publică, autoritate publică* etc.⁴. Pentru a convinge despre această nouă arhitectură constituțională a statelor lumii autorul citat se raportează la legea fundamentală din Franța⁵, care nu vorbește, în niciunul dintre cele 92 de articole, despre separația puterilor, apoi cea a Greciei⁶, a Spaniei⁷, aceasta din urmă, deși consacră o monarhie constituțională, l-a influențat pe legiuitorul constituant român, ca și cea franceză, de altfel⁸.

Teoria separației puterilor în stat se află așezată la baza organizării statelor democratice de astăzi⁹. Ea se regăsește în prezent și în Constituția României, care în forma din 1991 nu conținea nicio referire la principiul separației puterilor în stat.

Fără a intra în detalii care sunt specifice, cu precădere, pentru un curs de drept constituțional, semnalăm doar faptul că niciodată puterile nu au fost complet separate una de cealaltă, că întotdeauna a existat o colaborare între ele, inerentă funcționării echilibrate dintr-un stat. Dintotdeauna au existat autorități publice care, deși au aparținut unei puteri, au exercitat și atribuții specifice altei sau altor puteri. Exemplu, **șeful de stat**, care, indiferent de forma de guvernământ, aparține puterii executive, dintotdeauna și peste tot, este cel care **promulgă legile**¹⁰, ceea ce semnifică **investirea acestora cu formulă juridică obligatorie** pentru toți cetățenii.

¹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, ed. a 3-a, București, 2022, p. 13.

² Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului a fost adoptată la 26 august 1789, prin intermediul ei fiind puse, în Franța și în lume, bazele democrației moderne. Art. XVI din Declarație prevede că „*orice societate care nu asigură garanția drepturilor și nu statornicește separația puterilor este lipsită de Constituție*”. A se vedea <http://ro.wikipreda.org/>, consultată în data de 4 februarie 2015, orele 11:30.

³ Constituția a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991. A fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003, și republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

⁴ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, ed. a 4-a, vol. I, pp. 30-31.

⁵ Constituția franceză a fost adoptată în 1791, a suferit mai multe modificări, ultima realizându-se în 2008.

⁶ Constituția Greciei a fost adoptată în 1975.

⁷ Constituția Spaniei a fost adoptată în 1978.

⁸ Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.*, vol. I, pp. 33-36.

⁹ C.-S. Săraru, *Contenciosul administrativ român*, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 8.

¹⁰ Potrivit art. 77 din Constituția României, Președintele este cel care promulgă legile.

În acest mod, șeful statului exercită atribuții care țin de sfera puterii legislative. Pe lângă aceasta, șeful statului, monarh sau președinte, acordă grațierea individuală¹, exercitând astfel atribuții care țin de puterea judecătorească. El este implicat și în procesul de numire a magistraților, atribuție reflectată și de Constituția României în art. 125 alin. (1) potrivit căruia: „*Judecătorii numiți de Președintele României sunt inamovibili, în condițiile legii*”.

Este evident că modul de exercitare a acestor atribuții diferă, în mod firesc, de la stat la stat și poate genera soluții sau interpretări care se deosebesc, chiar în cadrul aceluiași stat, în diferite etape de evoluție a lui. În România ultimilor ani s-au purtat ample dezbateri cu privire la regimul numirii șefilor unor structuri ale Ministerului Public, modul în care sunt distribuite prerogativele între șeful statului, ministrul justiției și, respectiv, Consiliul Superior al Magistraturii. Însăși Curtea Constituțională a fost chemată să se pronunțe, soluționând un conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției și Președinte. Prin Decizia nr. 358/2018² Curtea a statuat în sensul că „*(...) argumentele cuprinse în propunerea de revocare a procurorului din funcția de conducere (...), precum și temeinicia acestora se subsumează competenței discreționare a ministrului justiției, și nu a Președintelui României (...)*”³ și a decis că „*Președintele României urmează să emită decretul de revocare din funcție a procurorului-șef (...)*”.

5. Niciodată și nicăieri nu a existat o separare categorică, fermă, între puterile statului. Argumentelor deja prezentate li se adaugă acelea că există autorități publice care, prin statutul lor, nu se încadrează în niciuna dintre clasicele puteri ale statului. Fac parte din această categorie Avocatul Poporului, pe care Constituția României îl reglementează în Capitolul IV al titlului II, dată fiind misiunea constituțională care îi revine, **aceea de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice**. Într-un interesant studiu se afirmă că se impune conceperea drepturilor omului nu doar ca drepturi subiective, ci ca norme. Aceasta implică faptul că drepturile omului nu mai sunt situate în spațiul privat, ci sunt constitutive pentru spațiul public însuși, care devine un loc al drepturilor, nu al puterii⁴.

O asemenea misiune justifică plasarea lui în titlul consacrat drepturilor și libertăților fundamentale, al căror apărător este. În doctrină se afirmă că „*în stabilirea naturii juridice a Instituției Avocatului Poporului, putem să pornim (în opinia noastră, chiar trebuie să pornim) de la principiul clasic al separării puterilor statului, pentru a determina apartenența instituției la una dintre aceste puteri. Astfel, Instituția Avocatului Poporului nu face parte din puterea legislativă, deși sau tocmai pentru că Avocatul Poporului este numit de Parlament. De asemenea, nu face parte nici din puterea executivă (...)*”, însă el „*(...) realizează un control specific asupra administrației publice, constatând abuzurile acesteia. Deși Avocatul Poporului, la sesizarea cetățeanului, persoanelor fizice, poate constata unele nereguli sau chiar abuzuri ale administrației publice, dar nu judecă aceste situații, nu devine o instanță de judecată (...)*”⁵. Referindu-se la statutul acestuia, un autor afirmă, cu deplin

¹ Art. 94 lit. d) din Constituția României enumeră printre atribuțiile Președintelui, și pe aceea de a „*acorda grațierea individuală*”.

² Publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018.

³ Decizia nr. 358/2018, par. 114.

⁴ D.C. Dănișor, *Oamenii au Dreptul – drepturile omului ca sinteză a drepturilor subiective și normelor secundare*, în RDP nr. 4/2022, p. 19.

⁵ A. Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate*, în RDP nr. 2/2015, pp. 69-70.

temei, că în calitate de „componentă a democrației constituționale, instituția Avocatului Poporului din țara noastră poate fi considerată ca nefăcând parte din niciuna dintre puterile statului reglementate în art. 1 alin. (4) din Constituția României, prin natura sa putând fi calificată ca o instituție prin care se asigură medierea și echilibrul puterilor”¹. O altă autoritate publică al cărei statut excedează clasicei trinități a puterilor în stat este **Curtea de Conturi**². Plasarea ei în titlul consacrat **economiei și finanțelor publice** se justifică prin aceea că, rolul Curții de Conturi constă în a controla modul de formare, de întrebuițare și de administrare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Acestor autorități publice li se adaugă **Curtea Constituțională**, care „este o instituție fundamentală a statului, cu rol de garant al supremației Constituției, al statului de drept, și al **principiului separației și echilibrului puterilor** (subl. ns.)”³.

Regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, în activitatea desfășurată cu studenții includea în tehnicile Domniei Sale comentarea, de către studenți, a următoarelor aspecte ale legii fundamentale:

- a) de ce un anumit text se află plasat într-o parte a Constituției (capitol, titlu)?
- b) care este coroborarea textului cu altele din legea fundamentală?

În alți termeni, **locul unde este plasat în Constituție un articol are o relevanță deosebită pentru înțelegerea și interpretarea sa**, în litera și spiritul pe care legiuitorul le-au avut în vedere.

6. În concluzie, separația puterilor în stat își păstrează semnificația, cu precizarea că, fără a fi abandonată, ea a devenit, după cum spunea regretatul nostru profesor, o „*haină prea strâmtă*”⁴, care nu poate cuprinde în dimensiunile ei realitățile juridico-instituționale ale României. Astfel se explică modul cum ea a fost reglementată prin Constituția, în forma din 1991. Sintagma „*putere a statului*” era utilizată o singură dată în conținutul acesteia, în art. 80 care reglementa, ca și acum, de altfel, **funcția de mediere a Președintelui între puterile statului și între stat și societate**.

În titlul III al Constituției regăsim autoritățile care realizează prerogativele celor trei clasice puteri sunt reglementate, după cum urmează:

– **capitolul I** reglementează **Parlamentul** pe care îl califică, prin art. 61 alin. (1), ca fiind *organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*. Rezultă că în acest capitol regăsim **prima putere în stat**, respectiv, **puterea legiuitoare**. Constituția noastră consacră o structură bicamerală a Parlamentului, acesta fiind format din Senat și Camera Deputaților. De altfel, de la crearea sa, din 1862, Parlamentul român a avut o structură bicamerală, cu excepția perioadei comuniste, când a existat un monocameralism, care purta denumirea de Marea Adunare Națională. Problema de a alege între monocameralism și bicameralism, cu propunerea de a suprima o Cameră a Parlamentului, a făcut obiectul unui referendum, organizat la data de 22 noiembrie 2009, alături de întrebarea relativă la reducerea numărului de parlamentari la 300, însă ea nu s-a materializat, niciodată, deși rezultatele referendumului au susținut-o⁵. Statutul parlamen-

¹ E. Bălan, *Ombudsmanul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României*, în RDP nr. 1/2016, p. 71.

² Reglementată de art. 140, plasat în titlul IV consacrat economiei și finanțelor publice.

³ Decizia C.C.R. nr. 738 din 19 septembrie 2012, M. Of. nr. 690 din 8 octombrie 2012.

⁴ Se vorbește chiar despre îmbătrânirea teoriei separației puterilor, despre faptul că „*nu mai exprimă realitatea politică*”. A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României...*, op. cit., ed. a 3-a, p. 14.

⁵ V. Vedinaș, G. Condurache, *L'autonomie financière du Parlement roumain*, în RDP nr. 1/2019, pp. 42-43.

tarilor este reglementat prin Legea nr. 96/2006, cu modificările și completările ulterioare, republicată¹, în temeiul art. V din Legea nr. 357/2015². Parlamentarii se aleg **prin scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale**. Prin Legea nr. 288/2015³ a fost introdus sistemul votului prin corespondență;

– **capitolul II** este consacrat **Președintelui**, care este șeful statului, România fiind declarată prin art. 1 alin. (2) ca fiind **republică**;

– **capitolul III** reglementează **Guvernul**, care exercită un **dublu rol**, acela de a **asigura realizarea politicii interne și externe a țării (rolul politic)** și, pe de altă parte, **de a exercita conducerea generală a administrației publice (rol administrativ)**. Ambele roluri se realizează în baza programului de guvernare, care a fost acceptat de Parlament;

– **capitolul IV** reglementează **raporturile Parlamentului cu Guvernul**, în el regăsindu-se modalitățile prin care se concretizează colaborarea dintre organul legiuitor, pe de o parte și unul dintre șefii executivului, pe de altă parte. Aici regăsim reglementări referitoare la *controlul Parlamentului asupra Guvernului, moțiunea de cenzură, angajarea răspunderii Guvernului sau delegarea legislativă*⁴;

– **capitolul V** este consacrat **administrației publice** și în el regăsim reglementate atât **administrația centrală de specialitate**, cât și **administrația publică locală**. Observăm că în capitolele II-V, regăsim **cea de-a doua putere în stat**, respectiv **puterea executivă**;

– **capitolul VI** al titlului III reglementează „*autoritatea judecătorească*” și vizează cea de-a treia putere a statului, care este **puterea judecătorească**.

7. În acest mod, actuala lege fundamentală a României, încă de la adoptarea ei și în prezent, a concentrat într-un titlu, respectiv titlul III, autoritățile publice prin care se concretizează principiul ancestral al separării puterilor în stat. Curtea Constituțională a semnalat acest lucru anterior revizuirii din 2003, în jurisprudența sa constantă, și a statuat că, „*deși Constituția nu consacră în niciun text al său, expressis verbis, principiul separației, acest principiu rezultă din modul în care Legea fundamentală reglementează autoritățile publice și competențele ce revin acestora*”⁵.

Pentru a pune capăt observațiilor critice pe care le-am semnalat, privind caracterul nedemocratic al Constituției României determinat și de lipsa de reglementare expresă a separației puterilor în stat, urmare a revizuirii Constituției a fost completat art. 1 cu un nou alineat, actualul alin. (4), prin care se consacră „*principiul separației și echilibrului puterilor în stat*”⁶. După cum se exprimă doctrina, atât cea națională, cât și cea occidentală, **în prezent, miza nu mai este separația, cât echilibrul puterilor**⁷.

¹ Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

² Publicată în M. Of. nr. 975 din 29 decembrie 2015.

³ Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208 /2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

⁴ Și în Constituția Franței regăsim un titlu special, respectiv titlul V, a cărui titulatură este „*despre raporturile dintre Parlament și Guvern*”.

⁵ Decizia CCR nr. 27/1993, publicată în M. Of. nr. 163 din 15 iulie 1993; Decizia CCR nr. 9/1994, publicată în M. Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1994; Decizia CCR nr. 209/1999, publicată în M. Of. nr. 76 din 21 februarie 2000.

⁶ Art. 1 alin. (4) din Constituție are următorul conținut: „*Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale*”.

⁷ C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 22 și nota de subsol 49.

În doctrină se consideră că „*Motivul inserării acestui alineat a fost, în principal, acela de a contribui la o mai bună delimitare a raporturilor dintre puteri, prezentând avantajul pe care întotdeauna o normă expresă îl prezintă față de aceea rezultată din interpretare, anume certitudinea, în mod strict, previzibilitatea, în mod indubitabil*”¹.

În acest fel, separarea, dar și echilibrul puterilor au devenit, cum se exprimă și alți autori, *coordonate politice fundamentale pentru întreaga activitate a statului*, pe care practica jurisdicțională a Curții Constituționale le-a completat cu principiul *colaborării loiale*, care are „*un rol definitoriu în implementarea Constituției*”². Cât privește *echilibrul puterilor*, un rol important pentru realizarea lui are Curtea Constituțională, care, prin cele două pârghee, controlul de constituționalitate și soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională, reglează divergențele care privesc frontierele dintre autoritățile publice și asigură autonomia lor funcțională³. Pe lângă garantarea democrației și respectul principiului separației și echilibrului puterilor în stat, prin *justiția constituțională* pe care aceasta o înfăptuiește are loc și *garantarea drepturilor și libertăților cetățenești*, având în vedere că în unele state (de exemplu Spania, Germania sau Ungaria), pot fi verificate din punct de vedere al constituționalității și unele hotărâri judecătorești⁴.

§ 2. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public

8. Originea dreptului este, cum se afirmă în doctrină, „*tot atât de veche ca omul și grupările de oameni*”⁵. Structurarea lui în cele două mari ramuri ale dreptului⁶, cel privat și cel public, s-a realizat în antichitate și este 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 astfel **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 anumite 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 juridice⁷. De aici,

¹ M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, pp. 2-3.

² I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României.., op. cit.*, ed. a 3-a, pp. 13-17. A se vedea Decizia CCR nr. 611/2017, publicată în M. Of. nr. 877 din 7 noiembrie 2017.

³ I. Muraru, M. Constantinescu, *Rolul Curților Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat*, în *Dreptul* nr. 9/1996, p. 5.

⁴ Ș. Deaconu, *Accesul curților de arbitraj la justiția constituțională*, în T. Briciu, M. Nicolae, P. Pop (editori) *In memoriam Viorel Mihail Ciobanu. Dreptul procesual și dreptul substanțial la începutul mileniului al III-lea*, Ed. Universul Juridic, București, 2023, p. 492.

⁵ I. Alexandru, *De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ local*, Ed. Academiei Române, București, 2017, p. 80.

⁶ 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*”.

⁷ I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 11.

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.

Ea este explicată prin faptul că „dreptul public este cel care conține totalitatea principiilor și regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre stat și individ, precum și în raporturile dintre state, iar dreptul privat conține totalitatea principiilor și regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre indivizi, indiferent dacă aceștia sunt din același stat sau din state diferite”¹.

Se constată însă că „*delimitarea disciplinelor juridice care aparțin uneia dintre cele două ramuri este și rămâne una care generează dezbateri, păreri pro și contra, elemente comune, dar și diferențieri între autori*”². Avem în vedere disputele permanente care există între autorii de drept public și cei de drept privat cu privire la apartenența unor instituții la una dintre cele două ramuri de drept. Intră în această categorie contractul administrativ, proprietatea publică, domeniul public sau funcționarul public, ca să ne referim doar la câteva dintre ele. Se încearcă o „*privatizare forțată a dreptului administrativ*”, prin „*decuparea din obiectul său de reglementare a unor instituții tradiționale și transferul lor în dreptul privat*”³, realitate împotriva căreia ne-am îngăduit să luăm atitudine, în articolul precitat.

9. Dreptul administrativ face parte din ramura dreptului public și a apărut, după cum se exprimă regretatul profesor Emil Molcuț⁴, înaintea altor ramuri ale acestuia. Căci înaintea oricăror 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-a aplicat un anumit gen de norme juridice, iar acestea nu au aparținut numai dreptului public, așa cum subliniază și prof. univ. Antonie Iorgovan⁵, 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 dreptul francez, principala sursă a dreptului administrativ român⁶. Alți autori au considerat, încă din secolul XIX⁷, că Regulamentele organice au reprezentat primele Constituții românești, opinie împărtășită și de reprezentanți ai doctrinei contemporane.

Într-o lucrare de referință, care a fost distinsă și în cadrul premiilor Revistei de Drept Public⁸ se afirmă că „ajuns la vârsta de 200-230 de ani, dreptul administrativ modern este,

¹ Ș. Deaconu, *Drept constituțional*, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 4.

² V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forțată* în RDP nr. 4/2017, p. 15.

³ V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forțată*, art. cit., pp. 15-20.

⁴ E. Molcuț, D. Oancea, *Drept privat roman*, Casa de Editură și Presă „Șansa” S.R.L., București, 1995, pp. 7-8.

⁵ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 177.

⁶ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., București, 1929, vol. I, pp. 15-20.

⁷ C. G. Dissescu, *Curs de drept public român*, 1890, pp. 267-268.

⁸ În cadrul ediției a V-a a Conferinței de drept administrativ și administrație publică, desfășurată la Facultatea de Drept a Universității București la data de 3 iulie 2024, a avut loc și prima ediție a Premiilor Revistei de Drept Public. Autorul lucrării la care ne referim a primit Premiul „Emil Molcuț” pentru cea mai

prin comparație cu dreptul civil, una din ramurile tinere ale oricărui sistem național de drept, dispus să-i recunoască existența și individualitatea. Și de parcă această tinerețe nu ar fi fost de ajuns, același drept administrativ a fost marcat, încă din epoca nașterii sale, de o inimaginabilă versatilitate, ce s-a manifestat pe cel puțin două planuri¹”. Primul dintre acestea este cel al *sistemizării sale*, iar cel de-al doilea este cel al *„identificării unor fundamente ideologice, prin raportare la care el poate pretinde individualitate în relația cu celelalte ramuri de drept/discipline juridice”²*”.

§ 3. Obiectul dreptului administrativ

10. 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:

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

B) Cel de-al doilea curent este cel al **„pluralității”** potrivit căruia administrației publice îi sunt aplicabile atât norme ale dreptului public, cât și 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 privat⁶*.

C) Reținem și teza a treia, a subsidiarității⁷, potrivit căreia *dreptul administrativ se aplică nu numai administrației publice, ci și activităților de natură administrativă realizate de alte organe de stat⁸*.

Este vorba despre **administrația – mijloc de realizare a competenței** evocată de Școala de la Cluj în bine-cunoscuta dispută cu Școala de la București⁹.

Raportându-ne la actualul sistem constituțional și legal, rezultă câteva concluzii.

Prima este aceea că teza unicității nu mai poate fi susținută în ziua de azi¹⁰.

bună carte din domeniul dreptului public. Este vorba despre Cristian Clipa, pentru lucrarea *Fundamentele ideologice ale dreptului administrative*, ed. a II-a consolidată, Ed. Hamangiu, București, 2024.

¹ C. Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ, vol. II, tomul 2, Specificitățile*, ed. a II-a, consolidată, Ed. Hamangiu, București, 2024, p. 73.

² *Ibidem*.

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

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

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

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

⁷ D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, 2024, p. 28.

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

⁹ Pentru dezvoltări, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, pp. 50-53.

¹⁰ D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, 2024, p. 28.

Cea de-a doua este aceea că au aplicabilitate celelalte două teze, în sensul, pe de o parte, administrației publice i se aplică norme de drept administrativ, în principal, dar și norme aparținând altor ramuri de drept, pe de o parte, iar pe de alta, art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție au impus teza subsidiarității. Ele fac referire la **acte administrative ale autorităților publice**, rezultând că **un act administrativ poate proveni de la orice autoritate publică, nu doar de la cele din sfera executivului**. De aici concluzia că **activitatea de natură administrativă se regăsește la nivelul oricărei autorități publice**. Pentru a realiza misiunea care le revine, Parlamentul, instanțele judecătorești și toate celelalte autorități care exced sferei executivului, trebuie să desfășoare și activități de natură administrativă, prin care să pregătească realizarea competenței specifice, să o exercite efectiv sau să pună în executare decizii luate în realizarea ei. Exemplu, să facă achiziții de bunuri și servicii sau să recruteze personal care are statut de funcționari publici.

Se impune precizat faptul că, atunci când relațiile sociale sunt reglementate de normele dreptului administrativ împreună cu alte ramuri ale dreptului privat, **dreptul administrativ are rol de factor structurant**¹, iar „*normele de drept privat se află într-un raport de subsecvență față de normele dreptului administrativ*”².

§ 4. Scopul administrației

11. Dintru început trebuie precizat faptul că **scopul administrației îl reprezintă satisfacerea nevoilor sociale de interes public**. Acest obiectiv se poate realiza de către administrație însăși sau prin implicarea particularilor în prestarea de servicii publice. Există domenii în care particularii nu pot interveni, spre pildă apărarea, serviciile diplomatice, justiția etc. Ele relevă 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 privată³.

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**⁴.

În mod tradițional, în doctrină se susține de mai toți autorii necesitatea ca semnificația conceptului de administrație să fie determinată în raport 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 cineva*⁵.

¹ A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 118.

² D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 36.

³ Pentru dezvoltări, v. J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 18^{ème} éd., Précis, Dalloz, 2000, p. 10.

⁴ M. Orlov, Șt. Balacciu, *Drept administrativ*, Chișinău, 2005, p. 5.

⁵ P. Bondet, L. Mehl, *Le fait administratif, Traité de science administrative*, Ed. Mouton Paris, 1966, p. 12 și urm.

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 legii*¹. Ea este definită de Codul administrativ, prin art. 5 lit. b) conform căruia evocă *„totalitatea activităților desfășurate în regim de putere publică, de organizare a executării și executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public”*.

Codul administrativ consacră un număr de 45 de definiții, în care se regăsesc atât concepte care beneficiau anterior de o definiție, prin fostele legi ale administrației publice locale, ale descentralizării etc., cât și concepte pentru prima oară definite, cum ar fi majoritățile, cvorumul, funcțiile de demnitate publică etc.².

Astfel cum s-a apreciat, administrația publică reprezintă *axa principală a Codului administrativ, atât la nivel central, cât și local, cu toate subdiviziunile, implicațiile și interconexiunile cu celelalte domenii*³.

12. Regimul de putere publică – definițoriu pentru administrația publică⁴.

Am stabilit că scopul administrației îl reprezintă *satisfacerea interesului general, a binelui public*. Acest 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”*⁵.

Am putut observa că din definiția pe care art. 5 lit. b) C. adm. o dă administrației publice rezultă faptul că **una din trăsăturile sale esențiale este faptul că activitățile care o compun se desfășoară în regim de putere publică**⁶.

¹ 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*.

² V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat, vol. Noutăți, Examinare comparativă, Note explicative*, ed. a 3-a, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 35.

³ I. Cochiniu, *Controlul de constituționalitate a priori și a posteriori exercitat de către Curtea Constituțională asupra Codului administrativ al României*, în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), *Codul administrativ, prezent și perspective în spațiul românesc*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, p. 272.

⁴ 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.

⁵ J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 11.

⁶ Anton Trăilescu, în V. Vedinaș (coord.), *Codul administrativ comentat, Explicații. Jurisprudență. Doctrină*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 28.