

Florin COMAN-KUND

*- Doctoral researcher -
Universitatea din
Maastricht, Olanda*

Liviu COMAN-KUND

*- Lector universitar dr.-
Facultatea de Științe Juridice,
Sociale și Politice
Universitatea „Dunărea de Jos”
din Galați*

DREPT ADMINISTRATIV

Sinteze teoretice și exerciții practice

Universul Juridic
București
-2013-

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

Copyright © 2013, **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 ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA ȘI
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL
ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
COMAN-KUND, FLORIN**

Drept administrativ : sinteze teoretice și exerciții practice /
Florin Coman Kund, Liviu Coman Kund. - București : Universul
Juridic, 2013

ISBN 978-606-673-007-5

I. Coman-Kund, Liviu

342.9(498)(075.8)(079.1)

REDACȚIE:

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.666**

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

DEPARTAMENTUL

tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**

DISTRIBUȚIE:

fax: **021.314.93.16**

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

www.universuljuridic.ro

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

**1. NOȚIUNI FUNDAMENTALE
ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV**

**2. RAMURA DREPTULUI
ADMINISTRATIV**

**3. INSTITUȚII
POLITICO-ADMINISTRATIVE**

4. FUNCȚIA PUBLICĂ

Tema 1

NOȚIUNI FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV – PARTEA I –

Obiective – înțelegerea următoarelor aspecte:

- Etimologia și semnificația noțiunii de *administrație publică* (din perspectivă juridică și extrajuridică);
- Delimitarea conceptuală și corelația dintre noțiunile de *guvernare* și *administrație publică*;
- Diferitele accepțiuni ale noțiunii de *administrație publică*;
- Definiția (globală) și trăsăturile *administrației publice*.

Partea I SINTEZE TEORETICE

1. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ – NOȚIUNE CENTRALĂ A DREPTULUI ADMINISTRATIV

1.1. Precizări prealabile¹

➤ Într-o **viziune sistemică**, normele juridice, oricât ar fi de diferite unele față de celelalte, sunt strâns legate între ele, alcătuind un tot unitar. În cadrul acestei unități a dreptului, normele juridice se repartizează după diferite criterii în anumite grupe distincte, cunoscute sub denumirea de ramuri de drept și instituții juridice.

❖ **Sistemul de drept** – *ansamblul elementelor componente ale dreptului dintr-un stat și relațiile dintre acestea, prin care se realizează unitatea normelor juridice și gruparea lor în anumite părți interdependente*.

• Sistemul dreptului evocă atât unitatea dreptului, cât și diferențierea sa, adică împărțirea pe ramuri și instituții juridice.

❖ **Ramura de drept** – cea mai largă grupare de norme juridice, aceasta fiind alcătuită din *ansamblul normelor juridice ce reglementează relații sociale dintr-un anumit domeniu al vieții sociale, în baza unei metode specifice de reglementare și a unor principii comune*.

- Această definiție permite identificarea **criteriilor** după care se structurează ramurile sistemului de drept, și anume: **1.** obiectul reglementării juridice; **2.** metoda de reglementare; **3.** principiile specifice ramurii de drept.

❖ Dintre aceste criterii, rolul determinant revine **obiectului de reglementare**, care desemnează *ansamblul relațiilor sociale specifice ce cad sub incidența normelor juridice aparținând unei anumite ramuri a sistemului de drept*.

- Precizare – caracterul distinct și unitar, trăsăturile specifice ale relațiilor sociale dintr-un anumit domeniu sau sector de activitate determină necesitatea ca acestea să fie reglementate de o categorie aparte de norme juridice.

➤ Dintr-o altă perspectivă, încă din antichitate, sistemul de drept cunoaște o **împărțire dihotomică**, distingându-se între normele dreptului public și normele dreptului privat.

❖ Potrivit celebrei definiții a lui *Ulpian*, „Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat – la interesele fiecăruia”. În consecință:

- **Dreptul public** cuprinde normele care se referă la organizarea și funcționarea autorităților publice, raporturile dintre aceste autorități, dintre stat și particulari, precum și raporturile dintre state;

- **Dreptul privat** include ansamblul normelor juridice ce reglementează relațiile sociale patrimoniale și nepatrimoniale dintre particulari (fie dintre persoane fizice, fie dintre acestea și persoane juridice ori numai dintre persoane juridice, toate aceste categorii de subiecte acționând în nume personal, nu ca purtătoare ale autorității publice).

❖ S-au fundamentat mai multe **criterii** pe baza cărora să se poată distinge domeniul dreptului public de cel al dreptului privat, cum ar fi: **1.** natura interesului ocrotit prin normele juridice; **2.** modul în care se asigură apărarea drepturilor subiective; **3.** natura raporturilor juridice care se nasc, se modifică sau se sting în temeiul normei de drept.

- Precizare – distincția dintre dreptul public și dreptul privat nu trebuie absolutizată, nu trebuie privită rigid.

➤ În mod tradițional, dreptul administrativ este calificat ca fiind o **ramură a dreptului public**, iar noțiunea centrală a acestei ramuri a științei dreptului este *„administrația publică”*, întrucât aceasta conturează obiectul specific de reglementare al dreptului administrativ.

1.2. Etimologie

➤ Etimologic, noțiunea de „administrație” provine din limba latină, fiind alcătuită din prepoziția *ad* (la, către) și *minister* (servitor, supus mai mic).

❖ Cuvântul **administer** avea atât *un sens propriu* (ajutor al cuiva, slujitor, executant), cât și *un sens figurat* (unealtă, instrument).

❖ Noțiunea de **administrație**, fără alte specificări, desemnează serviciul celui mai mic, al celui supus sau, altfel spus, *o activitate subordonată, sub comandă*.

1.3. Identificarea semnificației noțiunii de „administrație publică”²

➤ Stabilirea sensului noțiunii de „administrație publică” presupune identificarea notelor dominante ale conținutului său, ceea ce implică determinarea **genului proxim** în care aceasta poate fi încadrată, iar apoi a **diferenței specifice**, care servește la delimitarea acestei noțiuni de alte noțiuni aparținând aceluiași gen.

❖ Sub acest aspect, noțiunea de „administrație publică” poate fi abordată dintr-o **dublă perspectivă**: **a) o perspectivă extrajuridică** (sau din perspectiva științei administrației), caz în care genul proxim este **fenomenul administrativ**; **b) o perspectivă juridică**, situație în care genul proxim este **fenomenul puterii publice**.

➤ Din **perspectivă extrajuridică**, administrația publică → o *specie a fenomenului administrativ* (sau a *faptului administrativ în sens larg*, cum mai este denumit), prin acesta avându-se în vedere orice activitate de natură administrativă.

❖ **Fenomenul administrativ (faptul administrativ în sens larg)** = o activitate de organizare, dirijare, combinare a unor mijloace, resurse, în vederea îndeplinirii, până la faptele materiale concrete, a unor obiective, valori, stabilite de structuri organizatorice superioare.

• Precizare – activitatea de administrare este esențialmente una **subordonată**.

• Din definiția formulată pot fi desprinse și **trăsăturile generale ale fenomenului administrativ**: **a)** este un fenomen social; **b)**

presupune organizarea unor mijloace, resurse pentru atingerea unui obiectiv, înfăptuirea unei valori; **c)** obiectivele, valorile sunt stabilite de structuri organizatorice superioare; **d)** se extinde până la activitatea de înfăptuire materială a valorii, a obiectivului de atins. Este evident că aceste trăsături se regăsesc și în cazul administrației publice.

❖ În ce privește **diferența specifică**, este de reținut că ne aflăm în prezența administrației publice numai atunci când valoarea pe care o are de realizat un fapt administrativ este una **de natură politică**.

- Precizare – Valorile politice pe care trebuie să le înfăptuiască administrația publică vizează, în esență, **satisfacerea interesului public**, așa cum este acesta stabilit de către puterea politică aflată la conducerea societății. Reiese, așadar, că în cazul administrației publice, **autoritatea superioară o constituie instituțiile politice** și ele decid care sunt valorile de interes general pe care aceasta trebuie să le realizeze. Fiind vorba de valori politice, care sunt de interes public, acestea se realizează **în regim de putere publică**.

- Precizare – A nu se confunda **regimul de putere publică** cu **forța publică**. Regimul de putere publică semnifică, în principal, capacitatea de a emite acte unilaterale obligatorii și de a utiliza, în mod legitim, fapte de constrângere, pe când forța publică are în vedere numai constrângerea fizică directă. Administrația beneficiază de regimul de putere publică pentru a putea impune interesul public, care, de multe ori, intră în contradicție cu interesele personale. De pildă, pentru a-și îndeplini sarcinile, statul are nevoie de resurse financiare, pe care le procură, în majoritate, prin intermediul impozitelor și taxelor; or nimeni nu are interesul să plătească de bună voie impozite și taxe.

❖ **Concluzie** – noțiunea de „administrație publică” cuprinde *numai faptele administrative ce au ca finalitate realizarea unor valori politice (a unor comandamente stabilite de instituțiile politice), fiind îndeplinite în regim de putere publică*.

➤ Din **perspectivă juridică**, administrația publică → o specie a fenomenului puterii publice.

❖ Înțelegerea noțiunii de „administrație publică” din acest punct de vedere implică în mod necesar abordarea succintă a **principiului separației puterilor**³.

- Apărută ca o reacție împotriva absolutismului monarhic, teoria separației puterilor a fost enunțată inițial de John Locke, fiind apoi preluată și dezvoltată de Montesquieu în lucrarea „Despre spiritul legilor”.

- Plecându-se de la premisa că, prin natura sa, puterea tinde să abuzeze, se susține, în esență că, puterea trebuie divizată pentru a nu degenera în arbitrar, astfel încât puterea să oprească puterea → se identifică, în cadrul statului, **trei activități sau funcții fundamentale**, și anume: **a) funcția legislativă** – presupune edictarea de reguli juridice ce reglementează în mod primar relații sociale și care îmbracă forma legii; **b) funcția executivă** – are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legii, precum și asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice; **c) funcția jurisdicțională** – constă în tranșarea cu forță de adevăr legal a conflictelor juridice.

- Fiecare funcție este conferită **unor categorii de organe, structuri** distincte și independente unele față de celelalte, după cum urmează: **a) puterea legislativă** – adunării sau adunărilor reprezentative; **b) puterea executivă** – șefului statului sau guvernului, precum și celorlalte organe ale administrației publice; **c) puterea judecătorească** – instanțelor judecătorești → Statul apare divizat în mai multe **puteri**, această noțiune desemnând atât *funcția*, cât și *organul* care realizează funcția respectivă.

- Precizare – Prin separația puterilor *nu trebuie să se înțeleagă că, în cadrul unui stat există mai multe puteri, în sensul de puteri politico-statale*. Puterea de stat este **unică**, iar principiul separației puterilor nu a urmărit decât să formuleze soluții democratice pentru exercițiul uneia și aceleiași puteri politico-statale. Așadar, teoria separației puterilor evocă de fapt contraputerile instituționale și nu puterea politică luată ca atare.

- Precizare – *principiul separației puterilor statului nu trebuie interpretat în mod rigid, ca implicând o izolare absolută a acestora*. Buna funcționare a statului, ca unitate organică, implică în mod inevitabil existența unor legături permanente între organele care exercită diferitele funcții ale statului, ce se concretizează printr-o serie de **mecanisme de colaborare și control reciproc**. Deși de-a lungul timpului, teoria separației puterilor a cunoscut mai multe stadii de evoluție, niciodată cele trei puteri **nu** au fost complet separate, între acestea existând diferite forme de colaborare și control, care s-au accentuat în timp, devenind dominante la ora actuală.

❖ **Constituția României din 1991**, în forma inițială, reglementa principiul separației puterilor în stat *de o manieră implicită*, pentru ca în urma revizuirii din 2003, acesta să fie *consacrat în mod expres*.

- Potrivit **art. 1 alin. (4)** din Constituția republicată „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor –

legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale”.

- Două **observații** se pot desprinde din modul în care a fost formulat acest text constituțional: **a)** permite identificarea prerogativelor specifice fiecărei puteri, dar și existența unor elemente de convergență, de contrapondere, astfel încât cele trei puteri să se afle în echilibru, fără ca una sau două dintre acestea să dobândească o poziție dominantă; **b)** ideea de echilibru între puteri, dar și trimiterea la democrația constituțională, permite înființarea unor autorități ce au ca rol menținerea echilibrului, fortificarea democrației constituționale, fără a face parte din vreuna dintre cele puteri (ex. Curtea Constituțională, Consiliul Legislativ, Avocatul Poporului etc.)⁴.

- Determinarea semnificației noțiunii de „administrație publică”, ca specie a fenomenului puterii publice presupune **încadrarea acesteia în raport cu cele trei puteri ale statului**.

- Prin scopul său, administrația publică este legată de *puterea legislativă*, care circumscrie și stabilește finalitatea și sensul în care administrația va acționa. Administrația publică este legată și de *puterea judecătorească*, hotărârile acesteia fiind puse în aplicare tot de către administrație.

- Prin natura ei însă, administrația publică apare, în principal, ca **o dimensiune a puterii executive**. Sub acest aspect, s-a susținut că noțiunea de „administrația publică” cuprinde *întreaga activitate a statului ce nu este nici legiferare, nici justiție, aceasta reunind totalitatea serviciilor publice destinate să asigure satisfacerea intereselor generale*. Pe aceeași linie de gândire, *dreptul administrativ* a fost definit succint, ca reprezentând acea ramură de drept ce cuprinde regulile după care se exercită activitatea puterii executive.

- În acest context, unele **nuanțări** se impun: **a)** pe de o parte, administrația publică nu se identifică cu puterea executivă, întrucât aceasta din urmă cuprinde și activitatea de guvernare (executivul în sens restrâns); **b)** pe de altă parte, dintr-un anumit punct de vedere, administrația publică, ca activitate, depășește sfera puterii executive.

1.4. Relația guvernare-administrație publică⁵

➤ În **doctrina românească interbelică** se arăta că realizarea funcției executive a statului presupune desfășurarea a două categorii de activități: *de administrare și de guvernare*.

❖ **Administrația propriu-zisă** reprezintă, în esență, o *activitate cu caracter tehnic constând în executarea unor comandamente politice (care îmbracă forma legii) și prestarea de servicii publice*. Această noțiune desemnează așadar componenta tehnică a puterii executive, constând în desfășurarea unor activități ce necesită o anumită specializare profesională.

❖ **Activitatea de guvernare** vizează, într-o formulare sintetică, *decizii esențiale ce angajează viitorul națiunii*. Este vorba așadar despre componenta politică a puterii executive, care are în vedere, în esență, două aspecte: **1.** aptitudinea de apreciere a interesului public; **2.** luarea de decizii cu caracter politic.

➤ **Important!** Cele două componente ale funcției executive (cea tehnică și cea politică) se regăsesc, de regulă (bineînțeles în proporții diferite), în activitatea oricărui organ al administrației publice. Această realitate a determinat constatarea că ansamblul organelor administrației publice nu alcătuiesc un sistem administrativ pur și simplu, ci un **sistem politico-administrativ**, pentru că marea majoritate a autorităților și instituțiilor care îl compun au atât o *componentă administrativă* (cu rol de execuție), cât și o *politică* (cu rol de decizie).

➤ Pentru clarificarea relației administrație-guvernare, **în doctrina germană** se pleacă de la următoarele *premise*: **a)** conținutul concret al sarcinilor statului este determinat de scopurile, interesele puterii politice ajunsă la guvernare; **b)** administrația trebuie să respecte și să aducă la îndeplinire scopurile puterii politice (care îmbracă forma legii). De aici rezultă necesitatea direcționării organelor administrative în vederea realizării politicii statului.

❖ În acest context, **guvernarea** apare, în principal, ca o *activitate de orientare a administrației spre atingerea scopurilor generale ale statului (stabilite de puterea politică)*.

➤ În acest sens, **doctrina juridică românească** utilizează noțiunea de executiv pentru a desemna *organele situate în vârful sistemului administrației publice, care desfășoară preponderent o activitate de guvernare, formând conducerea politică a administrației publice* (este vorba, în primul rând, despre Președinte și Guvern, miniștri, alți demnitari etc.)⁶.

❖ Într-o altă formulare⁷, **executivul** = *activitatea publică ce nu este nici legiferare, nici justiție, realizată de autorități cu caracter constituțional și cu origine politică, care impulsionează administrația publică, formând, de fapt, conducerea acesteia*.