

Lect. univ. drd.  
Cristian Giuseppe  
ZAHARIE

Dr. Liviu GIURGIU

# DREPT ADMINISTRATIV. ADMINISTRAȚIE ȘI ORDINE PUBLICĂ

## NOTE DE CURS

- Ediția a II-a -



Copyright © 2013, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin  
**Editurii Pro Universitaria**

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

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**  
**ZAHARIE, CRISTIAN GIUSEPPE**

**Drept administrativ. Administrație și ordine publică :**  
**note de curs** /lect. univ. drd. Cristian Giuseppe Zaharie, dr.  
Liviu Giurgiu, Ed. a II-a. – București : Pro Universitaria, 2013  
Bibliogr.

ISBN 978-606-647-840-3

I. Giurgiu, Liviu

342.9(498)(075.8)

## *Capitolul I*

# **INSTITUTIILE FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV ȘI NOȚIUNI GENERALE DESPRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ**

### **1. Dreptul administrativ ca ramură a dreptului public; Definiția dreptului administrativ**

Dreptul administrativ constituie acea ramură a sistemului de drept care cuprinde normele juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea și activitatea administrației publice.

Aceste norme juridice se regăsesc în Constituție, legi organice, legi ordinare, acte administrative normative (hotărâri ale Guvernului, ordonanțe, ordine și instrucțiuni emise de ministrii; hotărâri ale consiliilor locale și județene).

Normele de drept administrativ nu trebuie confundate cu actele administrative, pe de o parte, iar pe de altă parte, actele administrative, normative sau individuale pot să reglementeze și raporturi sociale specifice dreptului civil, dreptului muncii, financiar, comercial.

Ca ramură a științei juridice, dreptul administrativ cercetează normele de drept care se referă la organizarea sistemului administrației publice, modalitățile practice de exercitare a competenței cu care au fost investite organele administrației publice, organizarea serviciilor publice, drepturile administrației asupra bunurilor domeniului, inclusiv controlul jurisdicțional al legalității actelor administrative exercitat de instanțele judecătorești.

Spre deosebire de dreptul administrativ, știința dreptului administrativ include, cum s-a arătat, în obiectul de studiu și alte elemente decât normele juridice relative la administrația publică, precum și aspecte referitoare la evoluția istorică a instituțiilor administrative și de drept comparat.

### **2. Izvoarele dreptului administrativ**

**Constituția**, adică legea fundamentală a statului, înzestrată cu cea mai mare forță juridică și sursă directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de administrație publică. Cu titlu exemplificativ vom menționa aici, dispozițiile care reglementează atribuțiile Președintelui României, competența și structura organizatorică a Guvernului, instituția primului ministru, administrația publică centrală și evident, administrația publică locală.

**Legile organice** – sunt acelea care reglementează domenii rezervate prin Constituție unei atari legiferări și care au ca obiect organizarea Guvernului, a Consiliului Suprem de Apărare a Țării, statutul funcționarilor publici, contenciosul administrativ (Legea nr. 554/2004), regimul general privind autonomia locală, organizarea unor servicii publice (radio TV, poliția, jandarmeria, de informații ale statului), domeniul public și privat etc.

**Legile ordinare** – În măsura în care ele conțin norme juridice care reglementează raporturi de drept administrativ, (cum este de exemplu Legea nr. 57/1992 privind încadrarea în muncă a persoanelor cu handicap sau Legea nr. 337/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii), ce instituie obligații concrete în sarcina ministerelor și a celorlalte organe centrale și locale, referitoare la locurile de muncă în care pot fi încadrate, în limita solicitărilor, persoanele cu handicap.

În mod frecvent însă, legile ordinare conțin dispoziții specifice unor ramuri diferite ale dreptului, considerent pentru care ele constituie atât sursă de drept administrativ, cât și o sursă a altor discipline ale dreptului (de exemplu Legea fondului funciar nr. 18/1991, cu modificările ulterioare).

**Decretele prezidențiale** – Constituie izvoare ale dreptului administrativ atunci când prin intermediul lor (cele cu caracter normativ) sunt reglementate raporturi sociale din sfera puterii executive.

Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate în cel mult 5 zile de la luarea acesteia.

Constatăm din norma juridică mai sus enunțată, că asemenea acte normative intervin numai în situații excepționale și în legătură cu natura lor juridică, autorii de specialitate s-au pronunțat în sensul că sunt acte administrative:

**Actele administrative normative emise de Guvern-ordonanțe, hotărâri**, (de exemplu, O.U.G. nr. 34/19 aprilie 2006-privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii<sup>1</sup> sau H.G. nr. 925 din 19.iulie 2006 privind Normele metodologice cadru de aplicare a O.U.G. nr. 34/19 aprilie 2006<sup>2</sup>) **precum și de ministere**(de exemplu Ordinul ministrului sănătății și familiei nr. 35/2002 privind reorganizarea asistentei medicale în ambulatoriu de specialitate și în ambulatoriu de spital);

---

<sup>1</sup> O.U.G. nr. 34/19 aprilie 2006 a fost publicată în M. Of. nr. 418/2006.

<sup>2</sup> H.G. nr. 925 din 19 iulie 2006 a fost publicată în M. Of. nr. 625/2006.

**Actele emise de autoritățile administrației publice locale** care conțin dispoziții cu caracter normativ (decizii, hotărâri, dispoziții, ordine, regulamente etc.).

**Actele unor instituții publice centrale** în măsura în care conțin dispoziții cu același caracter,

**Convențiile internaționale** – pot constitui izvoare ale dreptului administrativ în următoarele condiții:

- dacă au fost negociate de Guvern, încheiate de Președintele României și ratificate de Parlament, situație în care, potrivit legii, ele fac parte din dreptul intern;

- dacă stabilesc reguli juridice referitoare la relații sociale din sfera de reglementare a dreptului administrativ:

- convențiile încheiate cu alte state să fie de aplicare nemijlocită, directă.

Ca urmare a evoluției procesului de integrare a României în structurile europene, va trebui să se țină seama de concepția generală aplicabilă în această materie în statele comunitare, ceea ce va influența desigur și problema izvoarelor internaționale, ca sursă a dreptului pozitiv intern.

**Doctrina** – Nu constituie izvor de drept, dar ea poate influența practica judiciară și administrativă, contribuind totodată, la perfecționarea cadrului legal existent și la îmbunătățirea activității administrației publice.

**Principiile** care guvernează instituțiile dreptului administrativ reprezintă idei, reguli de baza care se aplica în unul sau mai multe domenii ale acestei ramuri de drept. Aceste principii sunt consacrate de către prevederi cuprinse în diferite acte normative (de regula legi sau ordonanțe guvernamentale). Evident actele normative care le instituie sunt izvoare ale dreptului administrativ. O importanță deosebită o prezintă aplicarea principiilor dreptului administrativ în cazurile pentru care nu există o reglementare explicită făcută de textul legii. De exemplu în procesul de aplicare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică, orice situație pentru care nu există o reglementare explicită se interpretează prin prisma principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006<sup>1</sup>.

**Jurisprudența** - În principiu nu constituie izvor de drept. Excepție fac **deciziile în interesul legii** pronunțate în materia dreptului administrativ în **Secțiunile Unite de Înalta Curte de Casație și Justiție**. Ca exemplu putem menționa decizia nr. 1 din 18 februarie 2002<sup>2</sup> pronunțată în Secțiunile Unite de Înalta Curte de Casație și Justiție privind contravențiile prevăzută de Legea nr.

---

<sup>1</sup> Principiile care guvernează atribuirea contractului de achiziție publică sunt prevăzute la art. 2 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006. Autoritatea contractantă are obligația de a respecta aceste principii în relația cu operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire.

<sup>2</sup> Publicată în Monitorul Oficial nr. 326 din 16 mai 2002.

12/1990 privind protejarea populației împotriva unor activități comerciale licite.

Spre deosebire de România, în Franța practica Consiliului de Stat și a tribunalelor administrative este recunoscută ca izvor de drept administrativ. Pe baza ei s-au putut fundamenta o serie de mari construcții ale dreptului administrativ, ca ramură a sistemului juridic francez.

De aceea, ne raliem unei opinii exprimate în doctrina recentă, apreciind că nu există motive serioase pentru a nu se admite și la noi ca în viitor, practica judiciară consistentă care s-a cristalizat în cadrul instanțelor judecătorești de contencios administrativ să constituie un izvor al dreptului administrativ.<sup>1</sup>

### **3. Norma de drept administrativ**

#### **Noțiunea de normă de drept administrativ**

Norma de drept administrativ este acea normă juridică, care reglementează organizarea, funcționarea și exercitarea competenței organelor administrației publice.

Normele de drept administrativ pot fi emise de către Parlament, Guvern, ministere, consilii județene și Consiliul General al Municipiului București, consiliile locale ale municipiilor, orașelor sau comunelor, ori ale sectoarelor Municipiului București, ori de către alte autorități ale administrației publice centrale și locale. Aplicarea normelor de drept administrativ, se face, în principal, de către organele și celelalte persoane juridice de drept public care aparțin administrației publice și de către persoane fizice și juridice de drept privat autorizate în acest sens în baza și executarea legii de către autoritățile administrative.

De asemenea, unele norme de drept administrativ sunt cuprinse în tratate internaționale la care țara noastră a aderat și care au fost ratificate de Parlamentul României.

Prin normele dreptului administrativ se realizează administrația publică la nivelul întregii țări, al întregii societăți, ori al comunităților locale.

Specific dreptului administrativ este numărul mare de norme de aplicare locală, a căror pondere în peisajul legislativ român este în creștere, în contextul aplicării principiilor autonomiei locale și al descentralizării administrației publice. Acest fapt diferențiază normele de drept administrativ de normele altor ramuri de drept (care sunt în totalitatea lor de aplicare pe întreg teritoriul țării). Faptul se datorează atât diferențelor de specific și particularități în ceea ce privește realizarea administrației publice în diferite unități administrativ-teritoriale, cât și marii varietăți a raporturilor juridice reglementate de normele dreptului administrativ.

---

<sup>1</sup>A.Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Nemira, vol. II, Bucuresti, 1996 pag. 12.

## **Categoriile de norme de drept administrativ**

**În funcție de specificul raporturilor sociale** pe care le reglementează, normele dreptului administrativ se pot împărți în mai multe categorii:

\*. norme privitoare la organizarea și funcționarea autorităților administrației publice și raporturile care se stabilesc între ele;

\*. norme care au ca obiect raporturile dintre autoritățile administrației publice, pe de o parte, și persoane fizice și juridice (de drept privat) pe de altă parte;

\*. norme care stabilesc statutul juridic al funcționarului public;

\*. norme referitoare la răspunderea autorităților administrației publice;

\*. norme care reglementează răspunderea administrativă a persoanelor fizice și juridice;

\*. norme care instituie contenciosul administrativ;

\*. norme care reglementează principiile și procedura pe baza căreia autoritățile administrației publice își exercită competența (emitând acte, efectuând operații administrative și încheind contracte cu persoane fizice sau juridice).

**În funcție de caracterul dispoziției** normelor de drept administrativ, clasificarea acestora va fi făcută după cum urmează:

\*. **norme onerative**, care instituie obligații în sarcina subiecților vizați, respectiv de a efectua o anumită activitate: De exemplu o activitate a autorității publice, acțiune administrativă, ori o prestație în favoarea membrilor societății. Normele pot reglementa în acest sens emiterea și aplicarea actelor administrative, acordarea, încheierea și executarea contractelor administrative, ori pot cuprinde prevederi legate de realizarea unor operațiuni administrative.

\*. **norme prohibitive**, care interzic subiecților să efectueze anumite acțiuni;

\*. **norme permissive**, care lasă la latitudinea subiecților de drept să desfășoare sau nu anumite acțiuni.

**După întinderea sferei de aplicare** în spațiu a normei administrative distingem:

\*. norme ce se aplică pe întreg teritoriul țării emise de Parlament sau de organe ale administrației centrale de stat;

\*. norme de aplicare la nivel județean, emise de autoritățile administrației publice județene;

\*. norme de aplicare locală cuprinse în acte cu caracter normativ emise de autoritățile administrației publice locale ale orașului, comunei, sau ale sectoarelor municipiului București;

\*. norme cu caracter special, emise de autorități ale administrației publice centrale, dar care se aplică doar într-una, sau mai multe unități administrativ-teritoriale;

\*. dispoziții cu caracter juridic-administrativ cuprinse în tratate, dacă sunt de aplicare nemijlocită și a căror importanță crește substanțial în contextul integrării europene a României.

**După perioada de timp** în care urmează să se aplice distingem:

\*. norme cu caracter permanent care formează obiectul majorității normelor de drept administrativ;

\*. norme cu caracter temporar, care prevăd în textul lor perioada de timp în care se vor afla în vigoare. Unele norme de drept administrativ au o acțiune continuă, respectiv în toate intervalele de timp, iar altele au o acțiune limitată la anumite intervale precis determinate (între anumite ore, în anumite zile, săptămâni ori luni).

**În funcție de conținutul și sfera** lor de incidență diferențiem:

\*. **norme cu caracter general;**

\*. **norme cu caracter special.**

Normele cu caracter general cuprind dispoziții cu caracter de regulă generală privind condițiile în care se nasc, se modifică și se sting raporturile juridice administrative. Ele au o aplicabilitate mult mai largă și sunt incidente în raport cu normele speciale.<sup>1</sup>

**În funcție de obiectul de reglementare** distingem:

\*. **norme de drept administrativ material**, care reglementează organizarea și exercitarea activității organelor administrației publice; Normele de drept administrativ material privesc:

- organizarea organelor administrației publice;
- funcționarea organelor administrației publice.

Unele norme care privesc funcționarea organelor administrației publice stabilesc competența acestora ori realizarea unor proceduri administrative cum ar fi cele de:

- sancționare a unor fapte materiale juridice;
- acordare a contractelor administrative și de control asupra modului de încheiere și de executare a acestora;
- realizarea unor operațiuni administrative;
- emiterea și executarea actelor administrative

\*. norme care reglementează **soluționarea litigiilor** ivite între autoritățile administrative și administrați, sau litigiile dintre două autorități administrative.

**După criteriul forței lor juridice**, normele de drept administrativ sunt:

\*. norme cuprinse în legi care, la rândul lor, pot fi:

- norme juridice cuprinse în Constituție;
- norme juridice cuprinse în legi organice;

---

<sup>1</sup> De exemplu O.G. nr. 2 din 12.07.2001 – privind regimul juridic al contravențiilor, are caracter de normă administrativă contravențională generală față de dispozițiile cu caracter special, prevăzute în Legea nr. 219 din 1998 – privind regimul concesiunilor.



- norme de drept cuprinse în legi ordinare;
- \*. norme juridice cuprinse în decrete;
- \*. norme juridice cuprinse în acte ale Guvernului cum ar fi:
  - hotărâri;
  - ordonanțe;
  - ordonanțe de urgență;
- \*. norme de drept cuprinse în acte emise de alte organe ale administrației publice centrale;
  - \*. norme juridice cuprinse în acte ale organelor administrației publice locale;
  - \*. norme cuprinse în tratatele internaționale de aplicare nemijlocită, la care România este parte.

**După criteriul sociologico-juridic**, normele administrative pot fi punitive ori stimulative.

**Normele punitive** privesc sancțiuni pentru persoanele care nu respectă conduita prescrisă de acestea. În aceasta categorie intră normele care reglementează:

- răspunderea contravențională a persoanelor fizice și juridice;
- răspunderea disciplinară a funcționarului public;
- răspunderea civilă a funcționarului public; precum și răspunderea sa disciplinară și penală;
- răspunderea administrativ-patrimonială;
- răspunderea contractuală, contravențională ori penală în cazul neexecutării sau executării defectuoase de către părți a contractelor administrative, ori în ceea ce privește acordarea și încheierea acestora.

Acestor forme de răspundere le sunt specifice diferite sancțiuni prevăzute și reglementate de lege.

**În funcție de scopul urmărit**, în dreptul administrativ întâlnim:

- sancțiunea anulării actului administrativ de autoritate întocmit cu încălcarea legii;
- anularea contractului administrativ ilegal;
- sancțiunile disciplinare aplicabile funcționarului public;
- sancțiunile contravenționale aplicabile funcționarului public.

\*. **Normele stimulative** stabilesc diferite avantaje pentru cei care urmează o conduită dorită de legiuitor și în acord cu interesele generale ale societății statale.

#### **4.Codificarea dreptului administrativ.**

Spre deosebire de alte domenii ale dreptului, în țara noastră legislația care reglementează raporturile sociale din sfera dreptului administrativ nu este

codificată. Ea face obiect de reglementare a numeroase acte normative și explicația acestei realități rezidă în diversitatea domeniilor de activitate ale administrației publice, supuse regimului juridic administrativ, precum și în dinamismul, mobilitatea extremă care caracterizează aplicarea acestui regim în comparație, de exemplu cu dreptul civil.

Se adaugă apoi, tradiția mai îndelungată pe care o întâlnim în cadrul dreptului civil, unde doctrina acumulată în mai multe secole și practica judiciară au contribuit la fundamentarea unor noțiuni și principii riguroase, stabile, care stau la baza reglementărilor cuprinse în codurile civile din numeroase state.

Apreciem totuși, că în pofida situației actuale, perfecționarea cadrului legislativ existent, prin armonizarea lui cu dreptul comunitar și normele codificate ale altor state europene, precum și o mai judicioasă valorificare a jurisprudenței instanțelor judecătorești de contencios administrativ ar putea oferi premise reale pentru codificarea dreptului administrativ și în România.

Preocupări recente ale specialiștilor în domenii sau materializat în elaborarea unor reglementări remarcabile care indiscutabil vor avea un puternic impact asupra întregului cadru legislativ, influențând favorabil continuarea procesului de integrare al României în Uniunea Europeană.

Ministerul Finanțelor Publice a supus spre aprobare Guvernului, noul Cod fiscal și Codul de proceduri fiscale.

Noul Cod fiscal a fost adoptat prin Legea nr. 571 din decembrie 2003. El are menirea de a asigura cadrul legal pentru impozitele și taxele pe care le stabilește și taxe. De asemenea, el cuprinde metodologia de modificare a acestor impozite și taxe și autoriză Ministerului Finanțelor Publice să elaboreze norme metodologice, instrucțiuni și ordine care vor fi necesare.

Codul legal de administrare, colectare și executare silită a impozitelor și taxelor este cuprins în Codul de proceduri fiscale, care a fost adoptat prin Ordonanța Guvernului nr. 92 din 24 decembrie/2003.

Cu sprijinul Academiei Finanțelor Publice din Germania, Centrul Teritorial de Formare continuă pentru Administrația Publică Locală Sibiu a finalizat proiectul Tezelor privind Codul de procedură administrativă al României care deocamdată, nu și-a greșit concretizarea într-un proiect de lege ce urmează a fi dezbătut în Parlament, așa cum este cazul Codului fiscal și acelu de procedură fiscală.

În perioada 2007-2008 un nou proiect de lege privind un cod de procedura administrativa (cuprinzând o parte de procedura administrativa necontencioasa și una de procedura contencioasa) este supus dezbaterii publice pe internet.