

CUPRINS

PREFAȚĂ.....	7
CAPITOLUL I	
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI DREPTUL ADMINISTRATIV.....	9
1.1. NOȚIUNI GENERALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ TEORII ȘI DEFINIȚII ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	9
1.2. CARACTERISTICILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	14
1.3. FUNCȚIILE ȘI SARCINILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	17
1.4. CONCEPTUL DE STRUCTURĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ.....	20
CAPITOLUL II	
DREPTUL ADMINISTRATIV, RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC	27
2.1. DEFINIȚIA, TRĂSĂTURILE DREPTULUI ADMINISTRATIV ȘI NORMELE ACESTUIA	27
2.2. APARIȚIA DREPTULUI ADMINISTRATIV	33
2.3. OBIECTUL ȘI IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV	34
2.4. RAPORTUL JURIDIC DE DREPT ADMINISTRATIV	36
CAPITOLUL III	
STATUL ȘI UNITĂȚILE ADMINISTRATIV-TERITORIALE.....	41
3.1. CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND STATUL. STATUL CA PERSOANĂ JURIDICĂ	41
3.2. PRINCIPIILE CE STAU LA BAZA FUNCȚIONĂRII STATULUI ȘI A COLECTIVITĂȚILOR LOCALE	45
3.3. ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A TERITORIULUI ROMÂNIEI.....	60
3.4. REPREZENTAREA PUBLICĂ A STATULUI ȘI A UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE.....	62
CAPITOLUL IV	
ACTUL ADMINISTRATIV	67
4.1. NOȚIUNEA ȘI TRĂSĂTURILE ACTULUI ADMINISTRATIV	67
4.2. CLASIFICAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE	70
4.3. ACTUL ADMINISTRATIV DE AUTORITATE	71
4.4. ACTUL ADMINISTRATIV DE GESTIUNE.....	83
4.5. ACTUL ADMINISTRATIV JURISDICȚIONAL	84
CAPITOLUL V	
TEORIA GENERALĂ A CONTROLULUI ADMINISTRATIV.....	87
5.1. CONCEPTE GENERALE PRIVIND CONTROLUL.....	87
5.2. FORMELE CONTROLULUI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ	90
5.3. CONDIȚII DE EFICIENȚĂ A CONTROLULUI ADMINISTRATIV	96
CAPITOLUL VI	
CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV.....	101
6.1. NOȚIUNEA ȘI TRĂSĂTURILE GENERALE ALE CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV	101

6.2. FUNDAMENTELE CONSTITUȚIONALE ALE CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV	102
6.3. CONDIȚIILE ACȚIUNII ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV	104
6.4. EXCEPȚIILE DE LA CONTROLUL DE LEGALITATE EXERCITAT DE INSTANȚELE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV	108
CAPITOLUL VII	
RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV.....	117
7.1. DEFINIȚIA ȘI TRĂSĂTURILE CONSTRÂNGERII ADMINISTRATIVE	117
7.2. CLASIFICAREA MĂSURILOR DE CONSTRÂNGERE	121
7.3. FORMELE SPECIFICE RĂSPUNDERII DREPTULUI ADMINISTRATIV	123
7.4. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV DISCIPLINARĂ.....	125
CAPITOLUL VIII	
RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV PATRIMONIALĂ.....	137
8.1. DEFINIȚIA ȘI SUBIECTELE RĂSPUNDERII ADMINISTRATIV PATRIMONIALE	137
8.2. FORMELE RĂSPUNDERII ADMINISTRATIV PATRIMONIALE	141
CAPITOLUL IX	
RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV CONTRAVENȚIONALĂ.....	149
9.1. NOȚIUNEA ȘI TRĂSĂTURILE CONTRAVENȚIEI	149
9.2. SUBIECTELE CONTRAVENȚIEI.....	153
9.3. CAUZELE CARE ÎNLĂTURĂ RĂSPUNDEREA CONTRAVENȚIONALĂ	158
9.4. SANȚIUNILE CONTRAVENȚIONALE	161
9.5. PROCEDURI CONTRAVENȚIONALE CONSACRATE DE LEGISLAȚIA ACTUALĂ.....	171
CAPITOLUL X	
FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARUL PUBLIC	177
10.1. CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARUL PUBLIC	177
10.2. TRĂSĂTURI ȘI CATEGORII DE FUNCȚII PUBLICE	181
10.3. CONDIȚII GENERALE NECESARE OCUPĂRII FUNCȚIEI PUBLICE.....	187
10.4. RECRUTAREA ȘI PROMOVAREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI.....	189
10.5. DREPTURILE ȘI OBLIGAȚIILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI	193
10.6. RĂSPUNDEREA JURIDICĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI	195
10.7. MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE	198
BIBLIOGRAFIE.....	207

Prefață

Într-o societate, elementul esențial, primordial este individul iar relațiile ce apar între indivizi, dar și raportarea acestora la organizațiile statale sunt esențiale pentru înțelegerea funcționării acestui sistem social global. Modalitatea de funcționare a societății este determinată de înțelegerea funcționării statului. Încă de la început s-au purtat discuții referitoare la originea statului și dreptului, iar opinia unanim acceptată este că cele două concepte sunt dependente unul de celălalt, deoarece statul a creat dreptul - prin intermediul autorităților abilitate - iar dreptul este cel care stabilește limitele în care trebuie să funcționeze statul.

Lucrarea de față este rezultatul unor ani de experiență didactică și a studiilor realizate asupra literaturii de specialitate și prezintă noțiuni introductive legate de stat, administrație publică, actul administrativ care reprezintă principala formă de activitate a administrației publice, răspunderea administrativă - ce reprezintă o administrație fără asumarea responsabilității pentru tot ceea ce face sau, din contră, nu acționează așa cum ar trebui?

Dreptul administrativ a reprezentat preocuparea majoră a unor specialiști de valoare, cadre didactice dedicate profesiei lor, aceștia fiind și reperele importante ale acestei lucrări. În afara literaturii de specialitate a fost consultată și legislația specifică temei abordate.

Independența administrației publice este condiționată de o serie de factori, cum ar fi regimul politic, dezvoltarea societății, modul de organizare a acesteia etc. Dacă suntem în prezența unui regim politic totalitar, este cert că administrația va fi extrem de rigidă, va fi preocupată de exercitarea controlului la toate

nivelurile societății; în cazul unui regim politic democratic administrația devine mult mai preocupată de cetățean și realizarea interesului acestuia.

Obiectul de cercetare al dreptului administrativ îl reprezintă acele norme care reglementează modalitatea de funcționare a statului, a instituțiilor sale și implicit a întregii administrații publice, dar și relațiile ce apar între toți participanții fenomenului administrativ.

Definirea statului a reprezentat o preocupare pentru specialiștii din diverse domenii de știință, încă din antichitate când filosofii vremii dezbăteau pe marginea acestui topic și până în prezent.

Începând cu antichitatea, se conturează în timp ideile legate de stat și conducerea societății, în general. Până la conturarea statului modern, cu identificarea concretă a instituțiilor și a întregului aparat statal, se discută despre comunitate, despre conducerea acesteia și, mult mai important, despre „binele acesteia”.

Toate valorile, principiile promovate de gânditorii vremii se pierd în neant dacă nu există și mecanisme speciale de punere în aplicare. Acest rol îl are aparatul de stat care are la bază o structură bine definită, și anume: administrația publică.

Este important să înțelegem întreg fenomenul, mecanismele de funcționare ale statului, ale autorităților publice și a tuturor factorilor implicați în acest proces pentru a atinge desideratul de a avea o societate funcțională, fără derapaje.

Capitolul I

Administrația publică și dreptul administrativ

1.1.Noțiuni generale privind administrația publică

Teorii și definiții ale administrației publice

Societatea contemporană trebuie să facă față provocărilor cotidiene, în condițiile în care totul este în continuă schimbare. Se vorbește din ce mai des de de interesul general care trebuie realizat, de preemțiunea interesului cetățeanului față de cel personal al celor care conduc. În acest sens, statul trebuie să își adapteze întregul aparat administrativ noilor schimbări. Administrația publică nu trebuie limitată la o serie de departamente, birouri, o structură care nu spune nimic. Este adevărat că se caracterizează prin rigoare, uneori chiar rigiditate. Astfel, au existat preocupări ale teoreticienilor cu privire la administrația publică.

Administrația publică în sensul larg, reprezintă o activitate ce constă într-o prestație a unei persoane sau a unui grup de persoane în folosul altora, luând naștere un raport juridic, iar

beneficiarul prestației îi pune la dispoziție mijloacele materiale și financiare necesare.¹ Aceste mijloace sunt asigurate prin impozitele și diversele taxe pe care cetățenii le plătesc statului.

Există multe sensuri ale termenului de administrație, iar preocupările teoretice s-au axat în principal pe clarificarea noțiunii de administrație publică – ca formă a exercitării puterii executive în stat:² James W. Davis precizează că „administrația poate fi cel mai bine identificată cu ramura executivă a guvernării”. Nicholas Henry formulează definiția administrației publice astfel: „ea diferă de tendințele politice, atât prin accentuarea comportamentului birocratic, dar mai ales prin sistemul structurilor proprii și metodologiile aplicate pentru realizarea scopurilor guvernamentale.” John J. Corson și J.P. Haris definesc administrația publică drept: „activitatea prin care se realizează scopurile și obiectivele guvernului.”

Administrația publică este privită ca formă a exercitării puterii executive, deoarece autoritatea care realizează conducerea generală a administrației publice este guvernul. Scopurile și obiectivele guvernului sunt prevăzute în programul de guvernare, un document politic care este supus aprobării, de regulă, puterii legislative. Este firesc ca administrația să aibă la bază o serie de proceduri, de metodologii pentru că în acest mod este cumva apărată de schimbările care intervin după fiecare mandat.

¹ Mircea Preda, *Drept administrativ*, Partea generală, Ediția a III-a, Editura Lumina Lex, București, 2004, pp. 10-11

² Ioan Alexandru, *Administrația publică - Teorii. Realități. Perspective*, Ediția a IV-a revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2007, pp. 67-70

Administrația publică este dependentă de stat, deoarece în absența acestuia nu poate exista, pentru că este o activitate de stat, desfășurată de organele de stat.³ Administrația este o structură a statului, în sensul în care acesta din urmă funcționează datorită acestor structuri dezvoltate de administrația publică. Statul și-a dezvoltat o prelungire, s-a dezvoltat, s-a perfecționat cu ajutorul administrației publice. Atunci când aceste structuri devin greoaie, statul nu poate funcționa la capacitatea normală și mai ales, dorită.

Se poate deduce că administrația publică implică activitate, are legătură cu politicul, se concentrează în activitatea executivă a guvernării și este diferită de administrația privată, fiind preocupată de aplicarea legii. Administrația publică este condusă de Guvern, dar ea are o anumită independență, al cărui grad diferă de la o epocă la alta, de la stat la stat, etc. Datorită continuității activității administrației publice, există o formă de putere administrativă, putere ce depinde de stabilitatea în funcție a funcționarilor publici, de continuitatea serviciilor publice, etc. De aceea administrația realizează o anumită influență asupra guvernului, sugerându-i anumite atitudini. Permanența funcționarilor și continuitatea administrației estompează amploarea schimbărilor politice. În toate țările, Guvernul a avut drept preocupare menținerea controlului asupra administrației iar pentru a se proteja și-a rezervat mijloacele de acțiune, el fiind cel care numește, avansează și

³ Dumitru Brezoianu, Mariana Oprican, *Administrația publică în România*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 3

revocă o categorie de funcționari publici superiori, exercitând putere ierarhică și disciplinară.⁴

Independența administrației publice este condiționată de o serie de factori, cum ar fi regimul politic, dezvoltarea societății, modul de organizare a acesteia, etc. Dacă suntem în prezența unui regim politic totalitar, este cert că administrația va fi extrem de rigidă, va fi preocupată de exercitarea controlului la toate nivelurile societății; în cazul unui regim politic democratic administrația devine mult mai preocupată de cetățean și realizarea interesului acestuia.

Etimologic vorbind, administrația publică își are originile în limba latină, din prepoziția *ad* care înseamnă *la, către* și *minister*, care înseamnă *servitor, supus*. Administrația este o componentă a puterii executive, una din cele trei puteri ale statului, împreună cu puterea legislativă și cea judecătorească. Conceptul se prezintă sub două accepțiuni. În sens formal, organic prin administrație publică se înțelege un ansamblu de organe prin care se realizează o activitate de natură administrativă. În sens material, funcțional administrația publică înseamnă activitatea desfășurată de organe competente, conform legii, de punere în executare a legii, de prestare servicii, într-un regim juridic de putere publică.⁵

În opinia unui alt autor, conceptul de administrație publică poate fi abordat astfel: „Noțiunea public apare în opera lui Ulpian pentru a desemna modul de organizare a statului, în

⁴ Ioan Alexandru, *op.cit.*, pp. 67-70

⁵ Verginia Vedinaș, Teodor Narcis Godeanu, Emanuel Constantinescu, *Dicționar de drept public-Drept constituțional și administrativ*, Editura C.H. Beck, București, 2010, pp.7-8

contradicție cu dreptul privat, care se referă la interesele particularilor. În știința administrației (AP) se utilizează pentru a indica faptul că o activitate/instituție are legătură directă cu organizarea statului. / În dreptul administrativ prin (AP) se înțelege sistemul autorităților administrației centrale și locale prin intermediul căruia se realizează puterea executivă. În doctrina franceză (AP) cuprinde ansamblul autorităților, agenților și organismelor însărcinate sub comanda puterii politice să asigure multitudinea de interese ale statului modern (A. Laubadere). / În doctrina americană (AP) se referă primordial la management, adică la arta și știința conducerii aplicate în sectorul public. (J.M. Shafritz)''⁶

„Categorica de administrație publică are valoare fundamentală pentru dreptul administrativ, normele acestei ramuri de drept fiind cele care reglementează principalele relații sociale din sfera administrației publice. Conceptul de administrație publică are mai multe accepțiuni. În limbajul curent, a administra înseamnă a conduce, a organiza, a dirija activități publice și particulare. În orice compartiment al vieții sociale, procesul complex al administrării-administrația-constă într-o activitate rațională și eficientă de utilizare a resurselor umane, materiale și financiare, în scopul obținerii unor rezultate maxime cu eforturi minime.”⁷

Analizând aceste definiții putem afirma că: **administrația publică reprezintă o activitate de executare a legii, un**

⁶ Anton P. Parlăgi, *Dicționar de administrație publică*, Editura Economică, București, 2000, p. 11

⁷ Emil Bălan, *Instituții administrative*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 21