

## CUPRINS

### 1. CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

1.1. Administrația .....	11
1.2. Administrația publică.....	11
1.3. Dreptul administrativ – ramură a dreptului public .....	13
1.3.1. Dreptul public.....	13
1.3.2. Dreptul administrativ.....	14
1.3.3. Norma de drept administrativ.....	15
1.3.4. Raporturile de drept administrativ.....	17

### 2. ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI. APARIȚIE. OBIECT. CONȚINUT.

#### METODĂ. PRINCIPII

2.1. Apariția științei administrației .....	20
2.2. Noțiunea științei administrației.....	25
2.3. Obiectul științei administrației .....	26
2.4. Conținutul științei administrației.....	27
2.5. Metodele științei administrației .....	27
2.6. Principiile științei administrației .....	29
2.6.1. Principii generale .....	29
2.6.2. Principii specifice .....	30
2.7. Raportul științei administrației cu alte științe .....	30

### 3. STATUL. PUTEREA DE STAT. STATUL DE DREPT. ORGANIZAREA ADMINISTRATIV TERITORIALĂ A STATULUI ROMÂN

3.1. Statul. Noțiune. Elemente constitutive .....	32
3.1.1. Societate și stat.....	32
3.1.2. Elementele constitutive ale statului.....	36
3.1.3. Puterea de stat. Separația puterilor în stat .....	37
3.2. Statul de drept. Noțiune. Principii.....	39
3.2.1. Baza liberală a statului de drept.....	39
3.2.2. Perfecționarea arhitecturii formale a statului de drept.....	42
3.2.3. Concepții noi despre statul de drept.....	43
3.2.4. Scurtă analiză asupra conceptului de interes public.....	44
3.2.5. Necesitatea respectării statului de drept .....	52
3.3. Considerații privind organizarea administrativ-teritorială a României.....	54
3.3.1. Aspecte generale.....	54
3.3.2. Comuna .....	55
3.3.3. Orașul .....	57
3.3.4. MUNICIPIUL.....	59
3.3.5. Județul .....	60
3.3.6. Zone cu regim special.....	61

**4. SARCINILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN STATUL DE DREPT.****RAPORTUL DINTRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI PUTEREA POLITICĂ**

4.1. Noțiunea sarcinilor administrației publice.....	64
4.2. Specificul sarcinilor administrației publice.....	66
4.3. Clasificarea sarcinilor administrației .....	66
4.4. Condiții pentru îndeplinirea corectă a sarcinilor administrației publice.....	68
4.5. Adaptarea administrației la sarcinile primite .....	69
4.6. Raportul dintre administrația publică și reprezentanții puterii politice .....	70
4.6.1. Administrația publică în regimurile democratice .....	70
4.6.2. Administrația publică în regimurile autoritare .....	74
4.6.3. Sistemul de partide și administrația.....	80

**5. DECIZIA ADMINISTRATIVĂ. ACTUL ADMINISTRATIV**

5.1. Delimitări conceptuale.....	89
5.2. Fundamentarea teoretică a deciziei administrative .....	94
5.2.1. Particularități ale deciziei administrative .....	94
5.2.2. Fundamentarea deciziei administrative .....	97
5.2.3. Tipologia deciziilor administrative .....	98
5.2.4. Componentele de baza ale procesului decizional.....	102
5.3. Abordări privind procesul de fundamentare a deciziilor administrative	104
5.3.1. Considerații introductive.....	104
5.3.2. Abordarea juridică a procesului decizional.....	110
5.3.3. Abordarea politica a procesului decizional .....	112
5.4. Actul administrativ - formă de manifestare a deciziei administrative	121
5.4.1. Noțiuni .....	121
5.4.2. Trăsăturile caracteristice ale actului administrativ.....	121
5.4.3. Elementele actului administrativ.....	122
5.4.4. Categoriile de acte administrative.....	123
5.4.5. Emiterea actelor administrative.....	125
5.4.6. Aplicarea actului administrativ.....	127
5.4.7. Executarea actului administrativ .....	128
5.4.8. Suspendarea actului administrativ .....	129
5.4.9. Revocarea actului administrativ.....	129
5.4.10. Modificarea actului administrativ .....	130
5.4.11. Nulitatea actului administrativ .....	130

**6. STRUCTURILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

6.1. Structura administrației centrale.....	131
6.1.1. Președintele României.....	131
6.1.2. Guvernul României.....	147
6.1.3. Ministerele .....	165
6.1.4. Autorități administrative autonome.....	169
6.2. Structura administrației locale.....	170
6.2.1. Colectivitățile locale.....	170
6.2.2. Scurtă privire istorică privind administrația publică locală în România .....	172
6.2.3. Principiile fundamentale pe care se întemeiază administrația publică locală.....	174
6.2.4. Consiliul județean.....	183

6.2.5. Prefectul .....	192
6.2.6. Consiliul local .....	199
6.2.7. Primarul și Viceprimarul .....	211
6.2.8. Administrația publică a municipiului București .....	217
<b>7. RESURSELE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE</b>	
7.1. Resurse materiale și financiare .....	221
7.2. Resursele umane ale administrației publice .....	223
7.2.1. Funcția publică .....	223
7.2.2. Funcționarul public .....	231
<b>8. ASIGURAREA LEGALITĂȚII LA NIVELUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE. CONTROLUL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ</b>	
8.1. Noțiunea de control.....	257
8.2. Trăsăturile și funcțiile controlului .....	257
8.3. Formele controlului administrativ .....	258
8.4. Controlul administrativ intern .....	259
8.4.1. Controlul administrativ intern general .....	259
8.4.2. Controlul administrativ intern specializat.....	260
8.5. Controlul administrativ extern.....	261
8.5.1. Controlul ierarhic.....	261
8.5.2. Controlul extern specializat.....	262
8.6. Controlul parlamentar asupra administrației publice.....	263
8.7. Controlul judiciar asupra administrației publice .....	266
8.7.1. Contenciosul administrativ.....	266
8.7.2. Jurisdicția administrativă .....	268
8.7.3. Controlul exercitat de instanțele de drept comun .....	268
8.7.4. Controlul exercitat prin avocatul poporului .....	269
<b>9. PROPRIETATEA PUBLICĂ. DOMENIUL PUBLIC</b>	
9.1. Noțiunea de domeniu public .....	272
9.2. Caracteristicile domeniului public.....	277
9.3. Clasificarea bunurilor care fac parte din domeniul public.....	278
9.4. Regimul juridic al domeniului public în România.....	281
9.4.1. Noțiunea de regim juridic.....	281
9.4.2. Modalități de dobândire a bunurilor din domeniul public .....	281
9.4.3. Diferite tipuri de regim juridic ale domeniului public în România.....	289
9.4.4. Exercițarea drepturilor asupra domeniului public .....	297
9.4.5. Domeniul privat al statului sau unităților administrativ-teritoriale .....	298
<b>10. RESPECTAREA DREPTULUI LA O BUNĂ GUVERNARE ÎN ROMÂNIA</b>	
10.1. Delimitări conceptuale .....	299
10.2. Scurtă evoluție istorică a ideii de bună guvernare .....	302
10.3. Consacrarea dreptului la o bună guvernare în cartă drepturilor fundamentale a uniunii europene .....	304
10.4. Conținutul dreptului la o bună guvernare .....	304
10.5. Relația interes public - bună guvernare - democrație.....	310

10.6. Guvernarea bunurilor comune .....	315
10.7. Buna guvernare în România .....	323
10.7.1. Premisele buneii guvernării în România .....	323
10.7.2. Dreptul la o bună guvernare pe plan național. Studii de caz.....	324
<b>11. ASPECTE PRIVIND REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICHE ÎN ROMÂNIA.....</b>	<b>332</b>
<b>BIBLIOGRAFIE GENERALĂ .....</b>	<b>335</b>

# 1. CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

## 1.1. Administrația

În sensul cel mai larg al cuvântului, *administrația* este o activitate care constă în a conduce, a cârmui, a gospodări o întreprindere, o instituție, o entitate.<sup>1</sup> Aceasta este, cu alte cuvinte, o activitate care constă într-o prestație a unei persoane sau a unui grup de persoane în folosul altora, față de care prestatorul se află în anumite raporturi juridice: de subordonare, de colaborare sau de participare și căruia beneficiarul prestației îi pune la dispoziție mijloacele materiale și financiare necesare.<sup>2</sup> Termenul de *administrație* derivă din latinescul *magister*, care înseamnă stăpân căruia i se subordonează servitorul și pe care acesta trebuie să-l servească.<sup>3</sup>

Alteori, în limbaj curent, termenul de *administrație* desemnează unele compartimente organizatorice din structura unei unități sau a unui organ, ori activități ale acestora care nu au caracter productiv.<sup>4</sup>

Discutând sub aspect organizatoric, *administrația* realizează un interes al statului sau al colectivității locale, ea trebuie deci privită nu doar ca activitate, ca acțiune prestatoare, ci și ca *mod de organizare* a unor structuri menite să realizeze această activitate și care există în toate sferile puterii statului, dar și în afara acestora, ca activități prestatoare de interes public sau de interes particular.

În funcție de interesele pe care le realizează, distingem:

- a. **administrație publică** – dacă interesul este unul general, de nivel național sau local;
- b. **administrare particulară** – dacă interesul ce se cere realizat este unul particular.

## 1.2. Administrația publică

Este definită, cel mai adesea, ca realizând un interes general. Acesta este exprimat, de regulă, direct sau indirect, în actele politice și juridice ale celor care

---

<sup>1</sup> Vezi *Dicționarul Explicativ al Limbii Române*, Academia Română, București, 1998, p. 13.

<sup>2</sup> M. Preda, *Drept Administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2007, p. 11.

<sup>3</sup> Al. Negoită, *Drept administrativ și știința administrației*, Editura Atheneum, București, 1991, p. 1.

<sup>4</sup> Al. Basarab Șinc și colab., *Legea administrației publice locale*, Editura Amiva, București, 1993.

dețin puterea, ceea ce face ca activitatea prestatoare în cauză să aibă, în principiu, caracter politic, prin ea punându-se în executare decizia politică și juridică.<sup>5</sup>

Funcție de caracterul național sau local al interesului realizat administrația publică poate fi o *administrație de stat* – caz în care interesul realizat de cei ce înfăptuiesc administrația este un interes general al statului, ca reprezentant oficial al întregii națiuni - sau poate fi o *administrație publică locală* – ceea ce înseamnă că interesul realizat este al unei colectivități locale, recunoscută ca atare de stat, adică al unei autorități administrativ-teritoriale.

Distingem câteva legături importante pe care administrația publică le stabilește atât cu puterea legislativă și judecătorească, cât, mai ales, cu puterea executivă.

Astfel, administrația publică este legată de puterea legislativă prin scopul său. Puterea legislativă, prin actele sale juridice, circumscrie și stabilește finalitatea și sensul pe care trebuie să-l aibă acțiunile prestatoare, respectiv administrația publică.

Ea stabilește o legătură importantă și cu puterea judecătorească, ale cărei hotărâri sunt aplicate și executate tot în sfera administrației publice, prin activități prestate de autorități ale administrației și de funcționari ai acesteia.

Cea mai de seamă legătură este însă stabilită cu puterea executivă, dar nu se identifică cu aceasta, având o sferă mai largă de cuprindere.<sup>6</sup>

Administrația publică se realizează atât de către autorități ale puterii executive (guvern, ministere etc.), cât și de autorități ale administrației publice care nu fac parte din sistemul puterii executive (consilii locale, primari, consilii județene), dar și de către structuri organizatorice care nu au calitatea de autorități, chiar de către structuri organizatorice particulare, dar care prestează activități de interes public (birourile notarilor publici, asociațiile și fundațiile, barourile de avocați).<sup>7</sup>

Activitățile prin care se realizează administrația publică se pot clasifica în:

- a) **activități cu caracter dispozitiv** exprimate în adoptarea de acte juridice administrative. Acest tip de activități este specific autorităților, acestea fiind dotate de stat cu putere.
- b) **activități cu caracter prestator** concretizate în acte și fapte materiale specifice celorlalte structuri organizatorice. Prin activitatea lor, aceste structuri descongesează autoritatea publică de astfel de activități.

Ambele categorii constituie obiectul specific al administrației publice, ele sunt efectuate numai în baza legii și în vederea executării acesteia.

Activități de organizare a executării legii, precum și de executare în concret a acesteia (adică activități administrative) desfășoară și structurile organizatorice

---

<sup>5</sup> M. Preda, *op.cit.*, p. 11.

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> *Idem.*

din sfera Puterii legislative și judecătorești. Este cazul actelor adoptate de Parlament sau de una din Camerele acestuia pentru numirea în funcție a unei persoane ori pentru administrarea bazei sale materiale.

Același caracter îl au și actele juridice emise de președinții judecătoriilor, tribunalelor, Curților de Apel și al Curții Supreme de Justiție, care au ca obiect buna administrare a justiției și a bazei materiale pe care o folosesc. În astfel de situații, ei acționează ca niște funcționari publici autentici, actele emise de ei fiind acte administrative. De asemenea, în cazurile multora din hotărârile judecătorești, care, potrivit legii, sunt pronunțate de instanțele de judecată, în calitatea lor exclusivă de autorități judecătorești și nu administrative, acestea se pun în executare prin acte și acțiuni administrative, de către executorii judecătorești, deci în sfera altei puteri, a puterii executive.<sup>8</sup>

O altă situație de desfășurare a unor activități de organizare a executării legii și de executare a acesteia, deci activități administrative, este aceea a instituțiilor particulare-barouri de avocați sau birouri ale notarilor publici, ale căror prestații nu sunt în sfera autorității stărilor, dar care interesează într-un grad mare nu numai statul, ci și societatea civilă în ansamblul său, pentru că ele intră în ordinea juridică a statului ca acte administrative, care concurează fie la realizarea puterii judecătorești, fie a celei executive.

În lumina celor de mai sus, putem defini **administrația publică** ca fiind **activitatea de organizare și de executare în concret a legii, cu caracter dispozitiv și prestator, care se realizează, în principal, de către autoritățile publice și funcționarii acestora și, în subsidiar, de celelalte autorități ale statului, precum și de structurile organizatorice particulare care desfășoară activități de interes public.**<sup>9</sup>

### 1.3. Dreptul administrativ – ramură a dreptului public

#### 1.3.1. Dreptul public

Teoriile juridice moderne - cu excepția unor curente contemporane - împart dreptul în două grupe principale: dreptul public și dreptul privat. Această împărțire a dreptului în public și privat își are originea în dreptul roman. Astfel, termenul de *publicus* reprezintă ceea ce aparține tuturor<sup>10</sup>, iar Ulpian arată că dreptul public este dreptul care se referă la interesele statului roman (*ad statum rei Romanae aspectat*), în timp ce dreptul privat privește interesele diferitelor persoane (*ad singulorum utilitatem*).<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>9</sup> M. Preda, *op.cit.*, p. 13

<sup>10</sup> A. Parlăgi, *Dicționar de administrație publică*, Editura C.H. Beck, București, 2011, p. 57.

<sup>11</sup> M. Luburici, *Teoria generală a dreptului*, București, 1996, p. 102.

Constituindu-se în totalitatea normelor juridice care reglementează raporturile dintre stat și cetățeni, precum și dintre instituțiile statului<sup>12</sup>, dreptul public nu poate fi schimbat prin convenții încheiate între particulari. El este dominat de interesul general, de aceea în raporturile juridice de drept public prevalează voința statului, a colectivităților publice.<sup>13</sup>

Dreptul public cuprinde următoarele ramuri având ca obiect de reglementare:

- *Dreptul constituțional*: relațiile sociale din domeniul organizării puterilor publice, distribuirea competențelor în stat, forma statului etc.;
- *Dreptul administrativ*: organizarea puterii executive la nivel central și local;
- *Dreptul penal*: apărarea socială împotriva faptelor infracționale ce pun în pericol ordinea de drept;
- *Dreptul muncii și securității sociale*: relațiile de muncă și protecție socială;
- *Dreptul financiar și fiscal*: relațiile financiare și bancare, precum și regimul impozitelor și taxelor;
- *Dreptul procesual*: relațiile care privesc buna desfășurare a procesului judiciar.<sup>14</sup>

### **1.3.2. Dreptul administrativ**

Complexitatea intereselor și a trebuințelor persoanelor fizice și juridice existente pe teritoriul unui stat atrage după sine complexitatea activității de administrare a treburilor statului respectiv și ale colectivităților locale recunoscute de stat. Toată această activitate complexă nu se poate organiza și desfășura decât în baza unor norme juridice extrem de variate aparținând diferitelor ramuri ale sistemului de drept, între care un loc special îl ocupă dreptul administrativ.

*Obiectul dreptului administrativ este constituit de raporturile sociale din sfera de administrare a treburilor statului și ale colectivităților locale<sup>15</sup> reglementate de norme juridice corespunzătoare și realizate de autoritățile administrației publice.*

Trebuie însă specificat faptul că normele dreptului administrativ se aplică administrației publice alături și împreună și cu alte norme juridice aparținând altor ramuri de drept. Pe de altă parte, normele dreptului administrativ nu acționează exclusiv numai în sfera în care își desfășoară activitatea autoritățile administrației publice, ci și în sfera altor autorități publice, care exercită fie puterea legislativă, fie pe cea executivă.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> L. Giosan, *Drept public*, București, 1992, p. 6.

<sup>13</sup> Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 11-edition, Masson, Paris, 1992, p. 35.

<sup>14</sup> N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 245.

<sup>15</sup> M. Preda, *op.cit.*, p. 32.

<sup>16</sup> *Idem*.