

Cătălin-Silviu SĂRARU

**Dreptul administrativ
principalul instrument de reglementare
a activității administrației public**

**La elaborarea prezentei lucrări s-a avut în vedere
legislația actualizată până la 30 mai 2020**

**Colecția
Drept public**

**Editura ASE
București
2020**



Academia de Studii Economice din București

Copyright © 2020, Editura ASE

Toate drepturile asupra acestei ediții sunt rezervate editurii.

Editura ASE

Piața Romană nr. 6, sector 1, București, România

cod 010374

www.ase.ro

www.editura.ase.ro

editura@ase.ro

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

SĂRARU, CĂTĂLIN-SILVIU

Dreptul administrativ – principalul instrument de reglementare a activității administrației publice: la elaborarea prezentei lucrări s-a avut în vedere legislația actualizată până la 30 mai 2020 / Cătălin-Silviu Săraru. - București : Editura ASE, 2020

Conține bibliografie

ISBN 978-606-34-0335-4

34

Editura ASE

Redactare: Silvia Răcaru

Tehnoredactare: Violeta Rogoian

Copertă: Violeta Rogoian

Autorul își asumă întreaga responsabilitate pentru: ideile exprimate, corectitudinea științifică, originalitatea materialului și sursele bibliografice menționate.

Cuprins

| | |
|--|----|
| Capitolul 1. Statul și separația puterilor în stat | 13 |
| 1.1 Conceptul de „stat” | 13 |
| 1.2 Separația puterilor în stat | 14 |
| 1.2.1 Puterea legislativă | 16 |
| 1.2.2 Puterea judecătorească | 17 |
| 1.2.3 Puterea executivă | 17 |
| | |
| Capitolul 2. Administrația publică | 21 |
| 2.1 Noțiunea de administrație publică..... | 21 |
| 2.2 Fenomenul administrativ | 24 |
| 2.3 Scopul administrației publice..... | 24 |
| 2.4 Funcțiile administrației publice..... | 25 |
| 2.5 Raporturile dintre administrația publică și principalele elemente ale sistemului social..... | 26 |
| 2.6 Știința administrației – știință interdisciplinară..... | 28 |
| | |
| Capitolul 3. Definiția, obiectul și trăsăturile dreptului administrativ. Relațiile dreptului administrativ cu dreptul constituțional și știința administrației. Știința dreptului administrativ | 29 |
| 3.1 Definiția dreptului administrativ | 29 |
| 3.2 Obiectul de reglementare al dreptului administrativ | 29 |
| 3.3 Trăsăturile dreptului administrativ | 30 |
| 3.4 Relațiile dreptului administrativ cu dreptul constituțional și știința administrației..... | 32 |
| 3.4.1 Relațiile dreptului administrativ cu dreptul constituțional | 32 |
| 3.4.2 Relațiile dreptului administrativ cu știința administrației | 33 |
| 3.5 Știința dreptului administrativ | 34 |

| | |
|---|----|
| Capitolul 4. Izvoarele dreptului administrativ | 37 |
| 4.1 Noțiunea de izvor de drept | 37 |
| 4.2 Izvoarele formale ale dreptului administrativ | 37 |
| 4.2.1 Constituția și legile constituționale..... | 37 |
| 4.2.2 Legile organice și legile ordinare | 39 |
| 4.2.3 Ordonanțele simple și ordonanțele de urgență adoptate de Guvern | 40 |
| 4.2.4 Actele administrative având caracter normativ | 41 |
| 4.2.5 Uzanțele juridice..... | 42 |
| 4.2.6 Jurisprudența..... | 43 |
| 4.2.7 Doctrina juridică | 44 |
| 4.2.8 Poziția tratatelor internaționale și a ordinii juridice a Uniunii Europene în cadrul izvoarelor dreptului administrativ românesc | 45 |
| 4.2.8.1 Tratatelor internaționale | 45 |
| 4.2.8.2 Ordinea juridică a Uniunii Europene | 46 |
| 4.3 Codificarea normelor de drept administrativ | 47 |
| Capitolul 5. Normele și raporturile de drept administrativ | 48 |
| 5.1 Normele de drept administrativ..... | 48 |
| 5.2 Raporturile de drept administrativ | 51 |
| 5.2.1 Definiție..... | 51 |
| 5.2.2 Trăsăturile raporturilor de drept administrativ | 51 |
| 5.2.3 Subiectele raporturilor de drept administrativ | 51 |
| 5.2.4 Clasificarea raporturilor de drept administrativ..... | 52 |
| 5.2.4.1 Raporturi de drept administrativ în care ambele subiecte sunt autorități ale administrației publice | 52 |
| 5.2.4.2 Raporturi de drept administrativ în care un subiect aparține administrației publice, iar cel de-al doilea subiect este o persoană fizică sau juridică din afara administrației publice..... | 54 |
| Capitolul 6. Actul administrativ | 55 |
| 6.1 Definiție | 55 |
| 6.2 Trăsăturile actului administrativ | 55 |
| 6.3 Clasificarea actelor administrative..... | 59 |
| 6.4 Regimul juridic al actelor administrative..... | 60 |
| 6.4.1 Legalitatea actelor administrative | 60 |
| 6.4.2 Competența autorităților administrației publice | 61 |
| 6.4.3 Competența legată și puterea discreționară (oportunitatea) a administrației publice | 62 |

| | |
|---|-----------|
| 6.4.4 Forma actului administrativ | 64 |
| 6.4.5 Procedura de emiterie/adoptare a actelor administrative..... | 65 |
| 6.4.5.1 Forme procedurale anterioare (prealabile) emiterii sau adoptării actului administrativ | 65 |
| 6.4.5.2 Forme procedurale concomitente emiterii sau adoptării actului administrativ | 68 |
| 6.4.5.3 Forme procedurale posterioare emiterii sau adoptării actului administrativ | 70 |
| 6.4.6 Forța juridică a actelor administrative..... | 73 |
| 6.4.7 Efectele juridice ale actelor administrative | 74 |
| 6.4.7.1 Momentul din care actul administrativ produce efecte juridice | 74 |
| 6.4.7.2 Suspendarea executării actelor administrative | 75 |
| 6.4.7.3 Revocarea și retractarea actelor administrative..... | 76 |
| 6.4.7.4 Anularea actelor administrative | 79 |
| 6.4.7.5 Inexistența actului administrativ | 80 |
| 6.4.7.6 Rectificarea și reconstituirea actelor administrative | 81 |
| Capitolul 7. Contractele administrative..... | 82 |
| 7.1 Noțiunea de contract administrativ | 82 |
| 7.2 Trăsăturile contractelor administrative | 82 |
| 7.3 Principalele drepturi și obligații ale părților contractante | 83 |
| 7.3.1 Drepturile și obligațiile autorității publice contractante..... | 83 |
| 7.3.2 Drepturile și obligațiile co-contractantului..... | 86 |
| 7.4 Modificarea contractelor administrative | 88 |
| 7.4.1 Modificarea contractului impusă de respectarea principiul echilibrului financiar | 88 |
| 7.4.2 Modificarea unilaterală a contractului administrativ | 90 |
| 7.5 Încetarea contractelor administrative | 91 |
| 7.6 Principalele tipuri de contracte administrative..... | 93 |
| 7.6.1. Contractul de concesiune | 93 |
| 7.6.2. Contractul de achiziție publică..... | 95 |
| 7.6.3. Contractul de închiriere a unui bun proprietate publică..... | 97 |
| Capitolul 8. Operațiunile administrative..... | 99 |
| 8.1 Noțiunea de operațiuni administrative | 99 |
| 8.2 Trăsăturile operațiunilor administrative..... | 100 |
| 8.3 Forma și legalitatea operațiunilor administrative..... | 102 |

| | |
|---|-----|
| Capitolul 9. Controlul activității administrației publice | 103 |
| 9.1 Noțiunea de control al activității administrației publice | 103 |
| 9.2 Elementele componente ale controlului | 103 |
| 9.3 Modalitățile controlului | 104 |
| 9.4 Forme de control | 105 |
| 9.4.1 Controlul administrativ | 105 |
| 9.4.1.1 Noțiune | 105 |
| 9.4.1.2 Controlul administrativ intern | 106 |
| 9.4.1.3 Controlul administrativ extern | 106 |
| 9.4.1.3.1 Controlul administrativ ierarhic | 106 |
| 9.4.1.3.2 Controlul de tutelă administrativă | 107 |
| 9.4.1.3.3 Controlul administrativ extern specializat | 109 |
| 9.4.1.3.4 Controlul prin jurisdicții speciale administrative | 109 |
| 9.4.2 Controlul exercitat de autorități și persoane | |
| din afara administrației publice | 110 |
| 9.4.2.1 Controlul parlamentar | 110 |
| 9.4.2.2 Controlul exercitat de opinia publică | 112 |
| 9.4.2.3 Controlul judecătoresc | 112 |
| | |
| Capitolul 10. Răspunderea în dreptul administrativ | 113 |
| 10.1 Noțiunea de răspundere în dreptul administrativ | 113 |
| 10.2 Formele de răspundere specifice dreptului administrativ | 113 |
| 10.3 Răspunderea administrativ-disciplinară | 114 |
| 10.3.1 Noțiunea de răspundere administrativ-disciplinară | 114 |
| 10.3.2 Trăsăturile răspunderii administrativ-disciplinare | 114 |
| 10.4 Răspunderea contravențională | 116 |
| 10.4.1 Noțiunea de răspundere contravențională și de contravenție | 116 |
| 10.4.2 Trăsăturile contravențiilor | 117 |
| 10.4.3 Subiectele răspunderii contravenționale | 118 |
| 10.4.4 Sancțiunile contravenționale prevăzute de O.G. nr. 2/2001 | |
| privind regimul juridic al contravențiilor | 118 |
| 10.4.4.1 Avertismentul | 119 |
| 10.4.4.2 Amenda contravențională | 120 |
| 10.4.4.3 Prestarea unei activități în folosul comunității | 120 |
| 10.4.5 Constatarea contravenției | 121 |
| 10.4.6 Aplicarea sancțiunilor contravenționale | 121 |
| 10.4.7 Căile de atac împotriva actelor de sancționare a contravențiilor | 122 |

| | |
|--|------------|
| 10.5 Răspunderea administrativ-patrimonială | 122 |
| 10.5.1 Noțiunea de răspundere administrativ-patrimonială | 122 |
| 10.5.2 Condițiile răspunderii administrativ-patrimoniale | 123 |
| 10.5.3 Formele răspunderii administrativ-patrimoniale | 124 |
| Capitolul 11. Serviciile publice | 126 |
| 11.1 Noțiunea de serviciu public..... | 126 |
| 11.2 Trăsăturile serviciilor publice | 127 |
| 11.3 Categoriile de servicii publice | 128 |
| 11.4 Forme și moduri de gestionare a serviciilor publice | 130 |
| 11.4.1 Gestiunea directă (publică)..... | 130 |
| 11.4.2 Gestiunea delegată..... | 133 |
| Capitolul 12. Domeniul public și domeniul privat | 135 |
| 12.1 Reglementarea regimului general al proprietății publice | 135 |
| 12.2 Noțiunea și trăsăturile dreptului de proprietate publică | 135 |
| 12.3 Titularii dreptului de proprietate publică | 137 |
| 12.4 Administrarea generală și administrarea concretă a bunurilor proprietate publică | 138 |
| 12.5 Caracterele dreptului de proprietate publică | 138 |
| 12.6 Dobândirea dreptului de proprietate publică..... | 140 |
| 12.6.1 Dobândirea dreptului de proprietate publică prin achiziție publică .. | 141 |
| 12.6.2 Dobândirea dreptului de proprietate publică prin expropriere pentru cauză de utilitate publică..... | 141 |
| 12.6.3 Dobândirea dreptului de proprietate publică prin donație sau legat . | 142 |
| 12.6.4 Dobândirea dreptului de proprietate publică prin convenție cu titlu oneros | 143 |
| 12.6.5 Dobândirea dreptului de proprietate publică prin transferul unui bun din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora | 143 |
| 12.6.6 Dobândirea dreptului de proprietate prin alte moduri stabilite de lege..... | 144 |
| 12.7 Stingerea dreptului de proprietate publică | 146 |
| 12.8 Bunurile care constituie obiect al dreptului de proprietate publică..... | 146 |
| 12.8.1 Noțiunea de bun | 146 |
| 12.8.2 Noțiunile de „domeniu administrativ”, „domeniu public”, „domeniu privat” | 147 |
| 12.8.3 Clasificarea bunurilor domeniului public..... | 148 |

| | |
|--|-----|
| 12.9 Modalități de utilizare a bunurilor din domeniul public | 149 |
| 12.9.1 Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică | 149 |
| 12.9.2 Atribuirea în folosință cu titlu gratuit a unui bun proprietate publică.... | 151 |
| 12.9.3 Darea în administrare a unui bun proprietate publică | 151 |
| 12.9.4 Contractul de închiriere a unui bun proprietate publică | 153 |
| 12.10 Domeniul privat | 154 |

Capitolul 13. Funcția publică și funcționarii publici

| | |
|--|-----|
| 13.1 Funcția publică | 155 |
| 13.1.1 Noțiunea de funcție publică..... | 155 |
| 13.1.2 Trăsăturile funcției publice..... | 156 |
| 13.2 Funcționarul public | 157 |
| 13.2.1 Noțiunea de funcționar public | 157 |
| 13.2.2 Trăsăturile funcționarului public | 157 |
| 13.2.3 Drepturile și obligațiile funcționarilor publici | 159 |
| 13.2.3.1 Considerații generale | 159 |
| 13.2.3.2 Drepturile funcționarilor publici..... | 159 |
| 13.2.3.3 Obligațiile funcționarilor publici | 162 |
| 13.2.4 Cariera funcționarului public | 165 |
| 13.2.4.1 Recrutarea funcționarilor publici..... | 165 |
| 13.2.4.2 Perioada de stagiu..... | 166 |
| 13.2.4.3 Numirea funcționarilor publici | 167 |
| 13.2.4.4 Natura juridică a raportului de serviciu al funcționarului public..... | 167 |
| 13.2.4.5 Promovarea funcționarilor publici..... | 168 |
| 13.2.4.6 Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu al funcționarului public..... | 169 |
| 13.2.4.6.1 Modificarea raportului de serviciu al funcționarului public..... | 169 |
| 13.2.4.6.2 Suspendarea raportului de serviciu al funcționarului public..... | 171 |
| 13.2.4.6.3 Încetarea raportului de serviciu al funcționarului public..... | 173 |
| 13.2.4.7 Corpul de rezervă al funcționarilor publici..... | 176 |
| 13.2.5 Răspunderea funcționarilor publici..... | 177 |
| 13.2.5.1 Responsabilitatea și răspunderea funcționarilor publici | 177 |
| 13.2.5.2 Răspunderea administrativ-disciplinară a funcționarilor publici | 177 |

| | |
|---|------------|
| 13.2.5.3 Răspunderea contravențională a funcționarilor publici | 179 |
| 13.2.5.4 Răspunderea civilă a funcționarilor publici..... | 179 |
| 13.2.5.5 Răspunderea penală a funcționarilor publici | 180 |
| 13.3 Managementul funcției publice și al funcționarilor publici | 181 |
| Capitolul 14. Contenciosul administrativ | 182 |
| 14.1 Noțiunea de contencios administrativ | 182 |
| 14.2 Categoriile de contencios administrativ | 183 |
| 14.3 Condițiile de admisibilitate ale acțiunii directe în contenciosul administrativ.. | 186 |
| 14.3.1 Calitatea procesuală a părților în litigiile de contencios administrativ.. | 186 |
| 14.3.2 Vătămarea unui drept subiectiv sau a unui interes legitim prin actul atacat | 191 |
| 14.3.3 Existența unui act administrativ în formă tipică sau asimilată în sensul Legii contenciosului administrativ | 192 |
| 14.3.4 Actul atacat să provină de la o autoritate publică..... | 194 |
| 14.3.5 Îndeplinirea procedurii administrative prealabile..... | 196 |
| 14.3.6 Acțiunea în contenciosul administrativ să fie introdusă în termenele prevăzute de lege..... | 196 |
| 14.4 Actele administrative nesupuse controlului instanțelor de contencios administrativ și limitele controlului..... | 197 |
| 14.4.1 Actele administrative care sunt exceptate total de la controlul de legalitate al instanțelor de contencios | 198 |
| 14.4.1.1 Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul | 198 |
| 14.4.1.2 Actele de comandament cu caracter militar..... | 199 |
| 14.4.1.3 Actele administrative pentru modificarea sau desființarea căroră se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară..... | 200 |
| 14.4.2 Actele administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor..... | 201 |
| 14.5 Instanțele de judecată competente să judece acțiunile de contencios administrativ | 202 |
| 14.6 Soluțiile pe care le poate da instanța de contencios administrativ | 203 |
| 14.7 Controlul judecătoresc indirect al actelor administrative cu caracter individual pe calea excepției de nelegalitate | 204 |
| 14.8 Contenciosul administrativ în legile speciale..... | 205 |
| Bibliografie | 207 |