

CAPITOLUL I

**DREPTUL ADMINISTRATIV –
RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC**

I. Noțiuni generale privind dreptul administrativ și administrația publică

§ 1. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public

1. „O analiză a dreptului administrativ pornește, de regulă, de la calificarea acestuia ca fiind o ramură a Dreptului public”¹.

Iar originea dreptului este „tot atât de veche ca omul și grupările de oameni”². Structurarea lui în cele două mari ramuri ale dreptului³, cel privat și cel public, s-a realizat în antichitate și este magistral exprimată de Ulpian „*Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum est quod ad singulorum utilitatem pertinent*”, ceea ce înseamnă de fapt că „**Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat – la interesele fiecăruia**”. La baza acestei distincții stă astfel **interesul ocrotit prin norma de drept**. Atunci când acest interes e relativ la viața statului, a cetății, suntem în sfera dreptului public. Când norma de drept e privitoare la individ, ne aflăm în domeniul dreptului privat. Spre deosebire de dreptul privat, obiectul de reglementare al dreptului public îl constituie autoritățile administrației publice, personalul acestora, relația dintre stat și cetățean, inclusiv relația dintre stat sau unitățile administrativ-teritoriale, ca proprietare de bunuri, și persoanele fizice sau juridice⁴. De aici, particularitatea dreptului public de a se constitui sub influența unor factori extra-legali, care țin de tradiția istorică, de sistemul politic și de ideologiile specifice. Care se manifestă însă într-un cadru constituțional determinat.

Acest specific este explicat prin faptul că „dreptul public este cel care conține totalitatea principiilor și regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre stat și individ, precum și în raporturile dintre state, iar dreptul privat conține totalitatea principiilor și regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre indivizi, indiferent dacă aceștia sunt din același stat sau din state diferite”⁵.

Precizăm că „*delimitarea disciplinelor juridice care aparțin uneia dintre cele două ramuri este și rămâne una care generează dezbateri, păreri pro și contra, elemente comune,*

¹ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, *Partea introductivă. Administrația publică*, Ed. C.H. Beck, București, 2024, p. 3.

² I. Alexandru, *De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ local*, Ed. Academiei Române, București, 2017, p. 80.

³ Cea mai simplă formulare a esenței dreptului a fost dată de Christian Thomasius, autor din secolul al VIII-lea, „*Quod tibi non vis fieri, elteri ne faceris*”, respectiv „*nu face altuia ceea ce nu vrei să ți se facă ție*”.

⁴ I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 11.

⁵ Ș. Deaconu, *Drept constituțional*, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 4.

dar și diferențieri între autori”¹. Ne referim la disputele care există între autorii de drept public și cei de drept privat cu privire la apartenența unor instituții la una dintre cele două ramuri de drept. Intră în această categorie instituții precum contractul administrativ, proprietatea publică, domeniul public sau funcționarul public. Se încearcă o „privatizare forțată a dreptului administrativ”, prin „decuparea din obiectul său de reglementare a unor instituții tradiționale și transferul lor în dreptul privat”², realitate împotriva căreia ne-am îngăduit să luăm atitudine, în articolul precitat.

2. Dreptul administrativ a apărut, după cum se exprimă regretatul profesor Emil Molcuț³, înaintea altor ramuri ale dreptului privat. Căci de la începuturi, omul s-a preocupat de modul în care își organizează comunitatea, cum se apără împotriva dușmanilor, acestea fiind dimensiuni ale activității administrative. Autorităților de natură administrativă care s-au cristalizat de-a lungul timpului, pe teritoriul țării noastre, li s-a aplicat un anumit gen de norme juridice, iar acestea nu au aparținut numai dreptului public, așa cum subliniază și prof. univ. Antonie Iorgovan⁴, referindu-se la perioada Evului Mediu, unde regăsim „reglementări specifice dreptului feudal românesc (dreptul țării, pravilele și dreptul domnesc), care conțineau, în egală măsură, norme de drept public și de drept privat”. Constatăm că istoria se repetă, în prezent resimțindu-se o interferență a normelor aparținând celor două ramuri în reglementarea administrației, de unde și disputele pe care le-am menționat anterior. Iar delimitarea dintre ele nu se mai pune atât de categoric ca în perioada interbelică, spre exemplu. Însă o asemenea corelare nu trebuie să ducă la ideea că dreptul privat ar avea un rol covârșitor, atotcuprinzător, iar alte ramuri de drept se zbat să supraviețuiască. Așa cum o societate sau comunitate nu poate să se nască, fără reguli care țin de dreptul public, ea nu poate subzista fără astfel de reguli.

Despre un drept administrativ, în sens modern, putem vorbi abia odată cu Regulamentele Organice, care constituie, alături de dreptul francez, principala sursă a dreptului administrativ român⁵. În alte opinii, ar fi vorba de secolul XIX⁶, Regulamentele organice reprezentând primele Constituții românești.

Într-o lucrare de referință,⁷ se afirmă că „ajuns la vârsta de 200-230 de ani, dreptul administrativ modern este, prin comparație cu dreptul civil, una din ramurile tinere ale oricărui sistem național de drept, dispus să-i recunoască existența și individualitatea. El a fost marcat, încă din epoca nașterii sale, de o inimaginabilă versatilitate, ce s-a manifestat pe cel

¹ V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forțată* în RDP nr. 4/2017, p. 15.

² V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forțată*, art. cit., pp. 15-20.

³ E. Molcuț, D. Oancea, *Drept privat roman*, Casa de Editură și Presă „Șansa” S.R.L., București, 1995, pp. 7-8.

⁴ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 177.

⁵ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., București, 1929, vol. I, pp. 15-20.

⁶ C. G. Dissescu, *Curs de drept public român*, 1890, pp. 267-268.

⁷ Lucrarea fost distinsă cu un premiu al Revistei de Drept Public. În cadrul ediției a V-a a Conferinței de drept administrativ și administrație publică, desfășurată la Facultatea de Drept a Universității București la data de 3 iulie 2024, a avut loc și prima ediție a Premiilor Revistei de Drept Public. Autorul Cristian Clipa a primit Premiul „Emil Molcuț” pentru cea mai bună carte din domeniul dreptului public, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ*, ed. a II-a consolidată, Ed. Hamangiu, București, 2024.

puțin două planuri¹”. Primul dintre acestea este cel al *sistematizării sale*, iar cel de-al doilea este cel al „*identificării unor fundamente ideologice, prin raportare la care el poate pretinde individualitate în relația cu celelalte ramuri de drept/discipline juridice*”².

§ 2. Obiectul și definiția dreptului administrativ

3. Potrivit doctrinei franceze „*administrația și dreptul administrativ nu pot, nici din punct de vedere pedagogic, nici din punct de vedere teoretic, să fie definite de o manieră autonomă*”³. De aceea, conținutul și sfera administrației publice se află într-o dependență categorică de cele care privesc obiectul dreptului administrativ⁴.

În literatura juridică postbelică s-au conturat trei mari curente:

A) Cel care promovează teza „**unicității**” sau a **concordanței**, potrivit căreia administrației publice îi este aplicabilă o singură ramură de drept, dreptul administrativ, promovată de Școala de la București.

B) Cel de-al doilea curent a îmbrățișat concepția conform căreia administrației publice îi sunt aplicabile norme ale dreptului administrativ, alături de norme aparținând altor ramuri ale dreptului public sau privat, care pot avea aceeași importanță sau, după caz, una mai redusă, fiind „conduse” de normele dreptului administrativ. În mod logic, *atâta vreme cât prin administrația publică înțelegem, în final, o activitate în regim de putere publică, nu este de conceput ca normele dreptului public care conturează acest regim să nu dea „impulsuri” pentru conținutul și sfera rezervată reglementării normelor de drept privat, garantând, totodată, executarea actelor de drept privat*⁵.

C) Reținem și teza a treia, a subsidiarității⁶, potrivit căreia *dreptul administrativ se aplică nu numai administrației publice, ci și activităților de natură administrativă realizate de alte organe de stat*⁷. Este vorba despre **teza neconcordanței**, în care regăsim, pe lângă administrația propriu-zisă și **administrația – mijloc de realizare a competenței** evocată de Școala de la Cluj în bine-cunoscuta dispută cu Școala de la București⁸.

Raportându-ne la actualul sistem constituțional și legal, rezultă concluzia că teza unicității nu mai poate fi susținută în ziua de azi⁹. **Au aplicabilitate celelalte două teze**, în sensul, pe de o parte, administrației publice i se aplică norme de drept administrativ, în principal, dar și norme aparținând altor ramuri de drept, pe de o parte, iar pe de alta, art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție au impus teza subsidiarității. Ele fac referire la **acte administrative ale autorităților publice**, rezultând că **un act administrativ poate proveni de la orice autoritate publică, nu doar de la cele din sfera executivului**. De aici concluzia că **activitatea de natură administrativă se regăsește la nivelul oricărei autorități publice**. Pentru a realiza misiunea care le revine, toate celelalte autorități publice

¹ C. Clipa, *Fundamentele ideologice ale dreptului administrativ, vol. II, tomul 2, Specificitățile*, ed. a II-a, consolidată, Ed. Hamangiu, București, 2024, p. 73.

² *Ibidem*.

³ G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1980, p. 55.

⁴ A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 114.

⁵ A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 115.

⁶ D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, 2024, p. 28.

⁷ I. Santai, *Drept administrativ și știință administrativă*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1998, p. 8.

⁸ Pentru dezvoltări, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, pp. 5-54.

⁹ D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, 2024, p. 28.

(Parlamentul, instanțele judecătorești) trebuie să desfășoare și activități de natură administrativă, prin care să pregătească realizarea competenței specifice, să o exercite efectiv sau să pună în executare decizii luate în realizarea ei. Exemplu, să facă achiziții de bunuri și servicii sau să recruteze personal care are statut de funcționari publici.

Atunci când relațiile sociale sunt reglementate de normele dreptului administrativ împreună cu alte ramuri ale dreptului privat, **dreptul administrativ are rol de factor structurant**¹, iar „normele de drept privat se află într-un raport de subsecvență față de normele dreptului administrativ”².

4. Definiția dreptului administrativ

Doctrina este bogată în definirea dreptului administrativ, regăsind atât constante, cât și diferențieri.

Potrivit unei opinii, el reprezintă *acea ramură a dreptului care cuprinde ansamblul normelor juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea și activitatea, controlul și răspunderea administrației publice, în baza și în executarea legii*³. Într-o altă opinie, după ce se atrage atenția că „dreptul administrativ nu cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează administrația publică”, se definește acesta ca reprezentând „(...) *acea ramură a dreptului care cuprinde normele juridice care reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea, activitatea, controlul și răspunderea administrației*”⁴.

Conform definiției regretatului nostru Profesor, *dreptul administrativ reprezintă ramura dreptului public care reglementează concret sau cu valoare de principiu relațiile sociale din sfera administrației publice, precum și pe cele de natură conflictuală dintre autoritățile publice sau structuri private, investite cu autoritate publică, pe de o parte, și cei vătămăți în drepturile lor prin actele administrative ale acestor autorități, pe de altă parte*⁵.

5. În opinia noastră, **dreptul administrativ reprezintă ramura dreptului public care reglementează raporturile din sfera administrației publice active, raporturile acestora cu celelalte autorități publice, cu particularii, cele care privesc organizarea și funcționarea ei, precum și pe cele de natură conflictuală, dintre administrație, pe de o parte, și cei vătămăți în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte**⁶.

Din definiție rezultă următoarele trăsături:

A) dreptul administrativ este o **ramură de drept public**. Soarta dreptului administrativ este o problemă care îi preocupă nu doar pe specialiștii în dreptul public, ci și pe *privatiști*, perpetuându-se dispute cu privire la unele instituții, cum ar fi domeniul public/proprietatea publică, contractul administrativ, funcționarul public. Soluția impune să tratăm lucrurile

¹ A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 118.

² D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 36.

³ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 27; A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 3.

⁴ C.S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 35.

⁵ A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a 4-a, vol. I, p. 122.

⁶ Referirea la vătămarea, în egală măsură, a **drepturilor**, cât și a **intereselor** are în vedere art. 52 alin. (1) din Constituție și prevederile art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care fac, în egală măsură, referiri la cele două valori.

rațional și echilibrat, respectând identitatea fiecărei ramuri¹. Informatizarea, în mod cert, va produce influențe asupra lui. Deja au apărut instituții precum *actul administrativ electronic, semnătura electronică, desfășurarea on-line a ședințelor organelor colegiale*, care se vor resimți în evoluția lui, ca și a dreptului, ca teorie și practică, în general.

B) dreptul administrativ reglementează două categorii de relații sociale:

a) cele de *administrație activă*, care includ *executarea legii* și prestarea de servicii publice, în limitele legii;

b) cele de *natură conflictuală*, dintre autoritățile publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

În literatura de specialitate regăsim abordată problema *dreptului administrației și a dreptului administrativ*², deoarece administrația publică este guvernată de norme ale dreptului administrativ, dar și de norme aparținând altor ramuri ale dreptului public sau privat, iar actele administrației produc efecte asupra dreptului administrativ, dar și asupra altor ramuri ale dreptului public sau ale dreptului privat³.

Acestora se adaugă și altele care sunt semnalate în doctrină⁴, respectiv: este un drept exorbitant; este dominat de principiul legalității; normele sale au, ca regulă, caracter imperativ; normele sale au caracter mobil, față de cele ale dreptului privat. Am constatat că unul dintre principiile sale fundamentale este cel al *adaptabilității*.

§3. Locul și rolul administrației publice între puterile statului

6. Noțiunea centrală a dreptului administrativ⁵ este **administrația publică**. Tot ce se construiește în plan exegetic, toate au în centrul lor **administrația publică**. De aceea, reprezintă o prioritate să deslușim sensurile a ceea ce reprezintă administrația, unde se află ea plasată în arhitectura instituțională a unui stat, în general și în modul de existență și ordonare a celor trei puteri în stat, în particular.

7. Administrația publică are ca obiect înfăptuirea fenomenului administrativ, noțiune care în perioada postbelică, a fost identificată prin câteva trăsături: caracterul social; faptul că presupune un ansamblu de mijloace ținute către realizarea unor obiective, care sunt stabilite de o forță superioară; realizarea acoperă toate formele, până la înfăptuirea concretă a valorilor și obiectivelor⁶.

De aceea este necesar să pornim în cercetarea dreptului administrativ de la teoria separației și echilibrului puterilor din stat, pe care o așezăm la temelia organizării și funcționării statelor de drept și a democrațiilor lumii. Oamenii au o apetență deosebită pentru inovare. Noul, cu orice preț și risc, a devenit zeu, se dau la o parte lucrurile clasice, normale, tradiționale. Astfel consideră mulți specialiști învechită și ancestrala regulă a separării, colaborării și echilibrului puterilor în stat, ceea ce legitimează abuzuri. Ne

¹ V. Vedinaș, *Quo vadis dreptul administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2024, p. 258.

² I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 121.

³ De exemplu, o propunere a Guvernului privind numirea unui ambasador și decretul Președintelui de numire a acestuia este evident că produc efecte și în planul dreptului internațional public.

⁴ D.A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, 2024, pp. 32-33; C.-S. Săraru, *Drept administrativ*, Ed. Universul Juridic, vol. I, 2023, p. 23.

⁵ D.A. Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, *Partea introductivă. Administrația publică*, Ed. C.H. Beck, București, 2024, p. 4.

⁶ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 7.

gândim la modul în care „se amestecă” puterile azi, cum o putere se subrogă în rolul alteia, precum preluarea, de către Guvern, a funcției legislative a Parlamentului prin adoptarea de ordonanțe de urgență într-un mod discreționar.

Unul din reprezentanții de seamă ai Școlii de Drept de la Cluj considera că, în pofida faptului că „*acum sunt mai numeroase Constituțiile care nu consacără expres principiul separației puterilor în stat decât cele care îl consacără ca atare, totuși, separația puterilor este evocată și valorizată pe baza altor principii constituționale și politice, îndeosebi principiile democrației și cele ale statului de drept*”¹.

Teoria separației puterilor în stat, fundamentată de Baronul Charles Louis de Secondat, Baron de la Brede et de Montesquieu în celebra sa lucrare „*Despre spiritul legilor*” (1748)², a constituit pedestalul formării gândirii juridice moderne, alături de teoria drepturilor naturale și *teoria contractului social* a lui J.J. Rousseau, fondată pe teza că „*Din moment ce niciun om nu are autoritate naturală asupra semenului său și de vreme ce forța nu dă naștere niciunui drept, rezultă că baza oricărei autorități legitime printre oameni nu poate fi decât convenția* (subl. ns.)”³.

Germeii acestei teorii se regăsesc în antichitate, Aristotel fiind cel care, pe de o parte, recunoaște că puterea trebuie încredințată la mai mulți titulari, iar pe de altă parte, atrage atenția că, dacă se întâmplă acest lucru, ei trebuie făcuți păzitori și slujitori ai legii⁴.

Înainte de Montesquieu, „*Locke este cel care a pus pentru prima oară în mod clar problema numită astăzi a separației puterilor. Din dorința de a modera forța puterilor statului, el a încercat să dezvolte o teorie a frânelor și contraponderilor, care să nu permită transformarea bazei statului (care pentru el era contractul social) dintr-un act bazat pe manifestarea liberă și egală a voințelor într-un act ce se sprijină doar pe supunere*”⁵.

Cât privește geneza ei, „*teoria separației puterilor a fost elaborată în epoca de apogeu a absolutismului de tip feudal și a fost promovată cu scopul de a pune în lumină lipsa de suport legitim a acelei organizări statale. Ea nu viza cercetarea rădăcinilor istorice ale separației puterilor statului, ci, pur și simplu, înlăturarea regimului absolutist și instaurarea unui regim democratic, prin reforma radicală a sistemului statal de atunci*”⁶.

8. Montesquieu, a realizat nevoia de separare a celor trei puteri, pornind de la constatarea că *acela care deține puterea, are tendința naturală de a abuza de ea*. De aceea, pentru a stopa abuzul „*puterea trebuie să oprească puterea*”, adică puterile să fie încredințate unor titulari diferiți, care să se controleze și contracareze reciproc. Astfel „*Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor*”⁷, reflectat în toate constituțiile lumii, inclusiv în acte declarative de drepturi precum Declarația drepturilor adoptată de către Revoluția franceză, unde se stipula că **un**

¹ Ion Deleanu, *Separația puterilor în stat. Reglementare constituțională și jurisprudența Curții Constituționale în materie*, în RDP nr. 2/1995, p. 27.

² Ch. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964.

³ J.J. Rousseau, *Contractul social*, ed. Antet, București, 2013, p. 10, *apud* Andreea Ana-Maria Stănculescu (Alexe), *Înțelegerea conceptului de putere constituantă ca urmare a teoriei contractului social și a teoriilor privind legitimarea puterii*, în RDP nr. 1/2019, p. 27.

⁴ Aristotel, *Politica*, Ed. Paideia, București, 2001, p. 110.

⁵ D.C. Dănișor, *Originele teoriei separației puterilor. De la separația puterilor statului la separarea statului, justiției și societății civile*, în RDP nr. 4/2017, p. 24.

⁶ M. Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament și Guvernul României*, în RDP nr. 2/2016, p. 27.

⁷ I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, ed. a 3-a, București, 2022, p. 13.

stat în care drepturile omului nu sunt respectate, iar separarea puterilor nu este garantată, nu are Constituție¹.

9. Constituția României din 1991², s-a înscris în curentul constituționalist de după a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în care separația puterilor nu mai este proclamată în mod expres, ci este reglementată de o manieră implicată, prin referiri și la alte expresii cum ar fi *funcție publică, autoritate publică* etc.³. Autorul citat se raportează la mai multe legi fundamentale, precum cea din Franța⁴, care nu vorbește, în niciunul dintre cele 92 de articole, despre separația puterilor, apoi cea a Greciei⁵, a Spaniei⁶. Aceasta din urmă, deși consacră o monarhie constituțională, l-a influențat pe legiuitorul constituant român, ca și cea franceză, de altfel⁷.

Teoria separației puterilor în stat se află la baza organizării statelor democratice de astăzi⁸. Ea se regăsește în prezent și în Constituția României, în forma revizuită.

Semnălam faptul că niciodată și nicăieri puterile nu au fost complet separate, întotdeauna a existat o colaborare între ele, inerentă funcționării echilibrate dintr-un stat. Au existat și există autorități publice care, deși au aparținut unei puteri, au exercitat și atribuții specifice altei sau altor puteri. Exemplu, **șeful de stat**, care aparține puterii executive, este cel care **promulgă legile**⁹, ceea ce semnifică **investirea acestora cu formulă juridică obligatorie** pentru toți cetățenii.

În acest mod, el exercită atribuții care țin de sfera puterii legislative. Tot el acordă grațierea individuală¹⁰, atribuție care ține de puterea judecătorească și este implicat și în procesul de numire a magistraților, conform art. 125 alin. (1) din Constituția României, potrivit căruia: „*Judecătorii numiți de Președintele României sunt inamovibili, în condițiile legii*”.

Modul de exercitare a acestor atribuții diferă de la stat la stat. În România ultimilor ani s-au purtat ample dezbateri cu privire la regimul numirii șefilor unor structuri ale Ministerului Public, modul în care sunt distribuite prerogativele între șeful statului, ministrul justiției și, respectiv, Consiliul Superior al Magistraturii. Curtea Constituțională a fost chemată să se pronunțe, soluționând un conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției și Președinte. Prin Decizia nr. 358/2018¹¹ Curtea a statuat în sensul că „(...) *argumentele cuprinse în propunerea de revocare a procurorului din funcția de*

¹ Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului a fost adoptată la 26 august 1789, prin intermediul ei fiind puse, în Franța și în lume, bazele democrației moderne. Art. XVI din Declarație prevede că „*orice societate care nu asigură garanția drepturilor și nu statornicește separația puterilor este lipsită de Constituție*”. A se vedea <http://ro.wikipedia.org/>, consultată în data de 4 februarie 2015, orele 11:30.

² Constituția a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991. A fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003, și republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

³ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, ed. a 4-a, vol. I, pp. 30-31.

⁴ Constituția franceză a fost adoptată în 1958, a suferit mai multe modificări, ultima realizându-se în 2008.

⁵ Constituția Greciei a fost adoptată în 1975.

⁶ Constituția Spaniei a fost adoptată în 1978.

⁷ Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat..., op. cit.*, vol. I, pp. 33-36.

⁸ C.-S. Săraru, *Contenciosul administrativ român*, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 8.

⁹ Potrivit art. 77 din Constituția României, Președintele este cel care promulgă legile.

¹⁰ Art. 94 lit. d) din Constituția României enumeră printre atribuțiile Președintelui, și pe aceea de a „*acorda grațierea individuală*”.

¹¹ Publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018.

conducere (...), precum și temeinicia acestora se subsumează competenței discreționare a ministrului justiției, și nu a Președintelui României (...)"¹ și a decis că „Președintele României urmează să emită decretul de revocare din funcție a procurorului-șef (...)"

Prin Decizia nr. 643 din 24 septembrie 2020², prin care se aproba un obiectiv de investiție medicală, par. 59-60 Curtea a statuat că „**Operațiunea juridică se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ și nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății. Din această perspectivă, Curtea reține că actul normativ criticat este de natură a contraveni dispozițiilor art. 1 alin. (4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ. 60. Prin urmare, competența Parlamentului de a adopta o lege cu un astfel de obiect de reglementare contravine principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție, (...)**"

10. Argumentelor deja prezentate adăugăm pe acela că există autorități publice care, prin statutul lor, nu se încadrează în niciuna dintre clasicele puteri ale statului, cum ar fi Avocatul Poporului, reglementat în Constituția României în Capitolul IV al titlului II, dat fiind faptul că el **apără drepturile și libertățile persoanelor fizice**. Achiesăm la teza conform căreia este necesară *conceperea drepturilor omului nu doar ca drepturi subiective, ci ca norme. Aceasta implică faptul că drepturile omului nu mai sunt situate în spațiul privat, ci sunt constitutive pentru spațiul public însuși, care devine un loc al drepturilor, nu al puterii*³.

În doctrină se afirmă că „în stabilirea naturii juridice a Instituției Avocatului Poporului, putem să pornim (în opinia noastră, chiar **trebuie să pornim**) de la principiul clasic al separării puterilor statului, pentru a determina apartenența instituției la una dintre aceste puteri. Astfel, Instituția Avocatului Poporului nu face parte din puterea legislativă, deși sau tocmai pentru că Avocatul Poporului este numit de Parlament. De asemenea, nu face parte nici din puterea executivă (...)", însă el „(...) realizează un control specific asupra administrației publice, constatând abuzurile acesteia. Deși Avocatul Poporului, la sesizarea cetățeanului, persoanelor fizice, poate constata unele nereguli sau chiar abuzuri ale administrației publice, dar nu judecă aceste situații, nu devine o instanță de judecată (...)"⁴. Referindu-se la statutul acestuia, se afirmă că, în calitate de „componentă a democrației constituționale, instituția Avocatului Poporului din țara noastră poate fi considerată ca nefăcând parte din niciuna dintre puterile statului reglementate în art. 1 alin. (4) din Constituția României, prin natura sa putând fi calificată ca o instituție prin care se asigură medierea și echilibrul puterilor"⁵. O altă autoritate publică similară ca statut este **Curtea**

¹ Decizia nr. 358/2018, par. 114.

² Decizia nr. 643/24 septembrie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea obiectivului de investiții Spitalul Militar Regional „Carol I”, publicată în M. Of. nr. 978 din 23 octombrie 2020.

³ D.C. Dănișor, *Oamenii au Dreptul – drepturile omului ca sinteză a drepturilor subiective și normelor secundare*, în RDP nr. 4/2022, p. 19.

⁴ A. Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate*, în RDP nr. 2/2015, pp. 69-70.

⁵ E. Bălan, *Ombudsmanul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României*, în RDP nr. 1/2016, p. 71.

de Conturi¹. Plasarea ei în titlul consacrat **economiei și finanțelor publice** se justifică prin aceea că, rolul său constă în a controla modul de formare, de întreținere și de administrare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Lor li se adaugă **Curtea Constituțională**, care „este o instituție fundamentală a statului, cu rol de garant al supremației Constituției, al statului de drept, și al **principiului separației și echilibrului puterilor** (subl. ns.)”².

Regretatul profesor Antonie Iorgovan, insistă în comentarea, de către studenți, a următoarelor aspecte precum:

- a) de ce un anumit text se află plasat într-o parte a Constituției (capitol, titlu)?
- b) cu ce alte texte se coroborează?

Rezultă că **locul unde este plasat în Constituție un articol are relevanță pentru înțelegerea și interpretarea sa**, în litera și spiritul pe care legiuitorul le-au avut în vedere.

11. În concluzie, separația puterilor în stat își păstrează semnificația, însă ea trebuie adaptată noilor realități politico-instituționale.

În titlul III al Constituției regăsim autoritățile care realizează prerogativele celor trei clasice puteri sunt reglementate, după cum urmează:

– **capitolul I** privind **Parlamentul** pe care îl califică, prin art. 61 alin. (1), ca fiind *organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării*. În acest capitol regăsim **prima putere în stat**, respectiv, **puterea legiuitoare**, unica, de altfel, în sistemul constituțional actual. Rolul acesta s-a alterat, din păcate, în raporturile cu Parlamentul, un procent îngrijorător – credem în jur de 90% din legile care se dezbat au ca obiect aprobarea de ordonanțe de urgență³. Constituția noastră consacră o structură bicamerală a Parlamentului, acesta fiind format din Senat și Camera Deputaților, încă de la crearea sa, din 1862, Parlamentul român a avut o structură bicamerală⁴.

În practică s-a pus frecvent problema încălcării bicameralismului în procesul de legiferare. Prin Decizia CCR nr. 51 din 18 februarie 2025⁵ s-a statuat că instanța constituțională a dezvoltat o veritabilă „doctrină” a bicameralismului și a modului în care acest principiu este reflectat în procedura de legiferare, statuând, în esență, că autoritatea legiuitoare trebuie să respecte principiile constituționale în virtutea cărora o lege nu poate fi adoptată de către o singură Cameră (...) ⁶. În continuare, a observat că „în Camera decizională

¹ Reglementată de art. 140, plasat în titlul IV consacrat economiei și finanțelor publice.

² Decizia CCR nr. 738 din 19 septembrie 2012, M. Of. nr. 690 din 8 octombrie 2012.

³ V. Vedinaș, I. L. Vedinaș, *Rolul dreptului public în exercitarea competenței Parlamentului, între negare și clamare*, în RDP, Supliment 2025, p. 25.

⁴ Cu excepția perioadei comuniste, când a existat un monocameralism, care purta denumirea de Marea Adunare Națională.

⁵ Decizia nr. 51/2025 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea O.U.G. nr. 79/2024 pentru modificarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ și a O.U.G. nr. 79/2024, publicată în M. Of. nr. 603 din 27 iunie 2025.

⁶ Sunt date următoarele exemple: Decizia nr. 472 din 22 aprilie 2008, publicată în M. Of. nr. 336 din 30 aprilie 2008; Decizia nr. 624 din 26 octombrie 2016, publicată în M. Of. nr. 937 din 22 noiembrie 2016, par. 31; Decizia nr. 62 din 7 februarie 2017, publicată în M. Of. nr. 161 din 3 martie 2017, par. 28 și 32; Decizia nr. 718 din 8 noiembrie 2017, publicată în M. Of. nr. 998 din 15 decembrie 2017, paragraful 48; Decizia nr. 76 din 30 ianuarie 2019, publicată în M. Of. nr. 217 din 20 martie 2019, par. 30 și 35; Decizia nr. 404 din 6 iunie 2019, publicată în M. Of. nr. 580 din 16 iulie 2019, par. 76 și 79; Decizia nr. 154 din 6 mai 2020, publicată în M. Of. nr. 398 din 15 mai 2020; Decizia nr. 849 din 25 noiembrie 2020, publicată în M. Of. nr. 51 din 18 ianuarie 2021, par. 28; Decizia nr. 492 din 2 noiembrie 2022, publicată în M. Of. nr. 106 din 7 februarie 2023, par. 85; Decizia nr. 334 din 9 iulie 2024, publicată în M. Of. nr. 808 din 14 august 2024, par. 31.

au fost aduse modificări și completări actului normativ, astfel încât, sub aspectul formei, legea adoptată este structurată într-un articol unic care cuprinde 3 puncte, însă cu o alcătuire substanțial diferită de cea adoptată de Camera de reflecție (...)”. A mai constatat că „legea supusă controlului de constituționalitate, în redactarea pe care a adoptat-o Camera Deputaților, reglementează domenii diferite față de cele vizate prin dispozițiile legale dezbătute și adoptate de Senat și relevă o viziune legislativă esențial diferită, inclusiv prin raportare la scopul inițial al actului normativ”. În aceste condiții, a declarat neconstituțională legea de adoptare.

Modificarea structurii bicamerale a făcut obiectul unui referendum, organizat la data de 22 noiembrie 2009, alături de întrebarea relativă la reducerea numărului de parlamentari la 300, însă ea nu s-a materializat, niciodată, deși rezultatele referendumului au susținut-o¹. Statutul parlamentarilor este reglementat prin Legea nr. 96/2006, cu modificările și completările ulterioare, republicată², în temeiul art. V din Legea nr. 357/2015³. Parlamentarii se aleg prin scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale. Prin Legea nr. 288/2015⁴ a fost introdus sistemul votului prin corespondență;

– **capitolul II** este consacrat **Președintelui**, care este șeful statului, România fiind declarată prin art. 1 alin. (2) ca fiind **republică**;

– **capitolul III** reglementează **Guvernul**, care exercită un **dublu rol**, acela de a **asigura realizarea politicii interne și externe a țării (rolul politic)** și de a **exercita conducerea generală a administrației publice (rol administrativ)**. Ambele roluri se realizează în baza programului de guvernare, care a fost acceptat de Parlament;

– **capitolul IV** reglementează **raporturile Parlamentului cu Guvernul**, în el regăsindu-se modalitățile prin care se concretizează colaborarea dintre organul legiuitor, pe de o parte și unul dintre șefii executivului, pe de altă parte. Aici regăsim reglementări referitoare la *controlul Parlamentului asupra Guvernului, moțiunea de cenzură, angajarea răspunderii Guvernului sau delegarea legislativă*⁵;

– **capitolul V** este consacrat **administrației publice** și în el regăsim reglementate atât **administrația centrală de specialitate**, cât și **administrația publică locală**. Observăm că în capitolele II-V, regăsim **cea de-a doua putere în stat**, respectiv **puterea executivă**;

– **capitolul VI** al titlului III reglementează „*autoritatea judecătorească*” și vizează **cea de-a treia putere a statului**, care este **puterea judecătorească**.

12. Actuala lege fundamentală a României, încă de la adoptarea ei și în prezent, a concentrat într-un titlu, respectiv titlul III, autoritățile publice prin care se concretizează principiul ancestral al separării puterilor în stat. Curtea Constituțională a semnalat acest lucru anterior revizuirii din 2003, în jurisprudența sa constantă, și a statuat că, „*deși Constituția nu consacră în niciun text al său, expressis verbis, principiul separației, acest*

¹ V. Vedinaș, G. Condurache, *L'autonomie financière du Parlement roumain*, în RDP nr. 1/2019, pp. 42-43.

² Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

³ Publicată în M. Of. nr. 975 din 29 decembrie 2015.

⁴ Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208 /2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

⁵ Și în Constituția Franței regăsim un titlu special, respectiv titlul V, a cărui titlatură este „*despre raporturile dintre Parlament și Guvern*”.

principiu rezultă din modul în care Legea fundamentală reglementează autoritățile publice și competențele ce revin acestora¹. Față de forma inițială, urmare a revizuirii, Constituția a fost completată cu un nou alineat la art. (1), actualul alin. (4), prin care se consacră „*principiul separației și echilibrului puterilor în stat*”². „*Motivul inserării acestui alineat a fost, în principal, acela de a contribui la o mai bună delimitare a raporturilor dintre puteri, prezentând avantajul pe care întotdeauna o normă expresă îl prezintă față de aceea rezultată din interpretare, anume certitudinea, în mod strict, previzibilitatea, în mod indubitabil*”³.

După cum se exprimă doctrina, **în prezent, miza nu mai este separația, cât echilibrul puterilor**⁴.

Am putut costata, inclusiv prin prisma calității de membru al Parlamentului, că echilibrul între puteri se fragilizează. Că Guvernul devine omnipotent, iar Parlamentului îi slăbesc puterile. „*Este normal ca Guvernul și Parlamentul să colaboreze (...). Dar loialitatea constituțională nu înseamnă obediență. Ea implică respectarea atribuțiilor fiecărei puteri (...)*”⁵.

Separarea, dar și echilibrul puterilor au devenit *coordonate politice fundamentale pentru întreaga activitate a statului*, pe care practica jurisdicțională a Curții Constituționale le-a completat cu *principiul colaborării loiale*, care are „*un rol definitoriu în implementarea Constituției*”⁶. Cât privește *echilibrul puterilor*, un rol important pentru realizarea lui are Curtea Constituțională, care, prin cele două pârgii, controlul de constituționalitate și soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională, reglează divergențele care privesc frontierele dintre autoritățile publice și asigură autonomia lor funcțională⁷. Pe lângă garantarea democrației și respectul principiului separației și echilibrului puterilor în stat, prin *justiția constituțională* pe care aceasta o înfăptuiește are loc și *garantarea drepturilor și libertăților cetățenești, având în vedere că în unele state (de exemplu Spania, Germania sau Ungaria), pot fi verificate din punct de vedere al constituționalității și unele hotărâri judecătorești*⁸.

¹ Decizia CCR nr. 27/1993, publicată în M. Of. nr. 163 din 15 iulie 1993; Decizia CCR nr. 9/1994, publicată în M. Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1994; Decizia CCR nr. 209/1999, publicată în M. Of. nr. 76 din 21 februarie 2000.

² Art. 1 alin. (4) din Constituție are următorul conținut: „*Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale*”.

³ M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, pp. 2-3.

⁴ C.-S. Săraru, *Tratat de contencios administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 22 și nota de subsol 49.

⁵ C. Gilia, *A devenit Parlamentul un „accesoriu” al Guvernului? Loialitate sau „subordonare” între puterile statului?*, în RDP nr. 3/2025, p. 62.

⁶ I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României...*, op. cit., ed. a 3-a, pp. 13-17. A se vedea Decizia CCR nr. 611/2017, publicată în M. Of. nr. 877 din 7 noiembrie 2017.

⁷ I. Muraru, M. Constantinescu, *Rolul Curților Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat*, în Dreptul nr. 9/1996, p. 5.

⁸ Ș. Deaconu, *Accesul curților de arbitraj la justiția constituțională*, în T. Briciu, M. Nicolae, P. Pop (editori) *In memoriam Viorel Mihail Ciobanu. Dreptul procesual și dreptul substanțial la începutul mileniului al III-lea*, Ed. Universul Juridic, București, 2023, p. 492.