

# UNELE CONSIDERAȚII PRIVIND TRĂSĂTURILE DREPTULUI ADMINISTRATIV

## SOME CONSIDERATIONS ON THE FEATURES OF ADMINISTRATIVE LAW

CZU: 342.9

DOI:<https://doi.org/10.59295/ssdoed2024.22>

Liliana ȚURCAN<sup>1</sup>

**ABSTRACT.** *In this study, the opinions regarding the features of Administrative Law presented in the specialized literature are examined. It is found that there is no unique view on this subject, the number and content of the features being different from one author to another. Some of the peculiarities of Administrative Law are subject to criticism, having an outdated character (for example: the impossibility of codifying this branch of Law).*

*Identifying these features allows us to better understand the place and the importance of Administrative Law in the unitary legal system.*

**Keywords:** *Public Law, Administrative Law, features of Administrative Law*

**REZUMAT.** *În acest studiu sunt examinate opiniile referitoare la trăsăturile dreptului administrativ prezentate în literatura de specialitate. Se constată că nu există o viziune unică la acest subiect, numărul și conținutul trăsăturilor fiind diferit de la un autor la altul. Unele dintre particularitățile dreptului administrativ sunt supuse criticii, având un caracter neactual (de exemplu: imposibilitatea codificării acestei ramuri de drept).*

*Identificarea acestor trăsături ne permite să înțelegem mai bine locul și importanța dreptului administrativ în sistemul unitar de drept.*

**Cuvinte-cheie:** *drept public, drept administrativ, trăsături ale dreptului administrativ*

În manualele și tratatele de drept administrativ din ultimele decenii, trăsăturile dreptului administrativ sunt elucidate, de regulă, după ce sunt analizate definiția, obiectul și metoda de reglementare. Este evident, că obiectul și metoda de reglementare constituie principalele criterii de delimitare a dreptului administrativ de alte ramuri de drept. Totodată, considerăm că identificarea trăsăturilor sau particularităților dreptului administrativ ne permite să conturăm o viziune mai clară asupra locului dreptului administrativ în sistemul unitar de drept.

O sută de ani în urmă, autorul Paul Negulescu evidențiază doar câteva trăsături caracteristice ale dreptului administrativ: extraordinara diversitate de materii, extrema mobilitate, lipsa de codificare [1, p.17-18].

Astăzi părerile referitoare la numărul și conținutul trăsăturilor dreptului administrativ diferă de la un autor la altul, cum, de altfel, sunt diferite și opiniile acestora

---

<sup>1</sup> Liliana ȚURCAN, doctor în drept, Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, Republica Moldova, codul ORCHID: 0000-0002-4070-2731, e-mail: [liliana.turcan@usm.md](mailto:liliana.turcan@usm.md)

în ceea ce privește definirea dreptului administrativ, precum și determinarea obiectului său de reglementare.

- Pentru început, menționăm că *Dreptul administrativ este calificat unanim ca ramură distinctă a dreptului public*.

Divizarea dreptului în drept public și drept privat își are originea în dreptul roman. Distincția a fost subliniată prin cunoscuta expresie a jurisconsultului Ulpian: *Publicum ius est Quod ad statum rei Romanae spectat; privatum quod singulorum utilitatem*, ceea ce înseamnă: „Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat – la interesele fiecăruia”. Așadar, la baza divizării a fost pus criteriul interesului apărut prin intermediul noștrii de drept, *interes public* sau *privat*.

Ramurile dreptului ce intră în componența dreptului public au ca obiect de reglementare: relațiile sociale din domeniul organizării puterilor publice, distribuirea competențelor în stat, forma statului etc. (dreptul constituțional); *organizarea puterii executive la nivel central și local (dreptul administrativ)*; apărarea socială împotriva faptelor infracționale ce pun în pericol ordinea de drept (dreptul penal); relațiile de muncă și de protecție socială (dreptul muncii și al securității sociale); relațiile financiare (dreptul financiar); relațiile ce privesc buna desfășurare a procesului judiciar (dreptul procesual) [2, p.89].

- Potrivit părerii majoritare, *dreptul administrativ s-a constituit mai recent, comparativ cu alte ramuri de drept (cum ar fi dreptul penal sau civil)* [3, p.23; 4, p.23].

Într-o opinie de referință, dreptul administrativ este caracterizat ca acea ramură de drept care s-a născut și s-a dezvoltat în veacul al XIX-lea, când, în urma marelui revoluționar francez de la 1789, regimul legalității a înlocuit regimul absolutist sau polițienesc, ce exista până atunci [1, p.3]. În aceeași linie de idei, un alt autor susține că *doctrina a fost cea care a contribuit la formarea timpurie a legislației administrative în această țară (Franța)*, în corespundere cu aceasta doctrină, organele administrative trebuiau separate de instanțele judecătorești, deoarece acestea nu se bucurau de încredere [5, p.10].

Într-o altă opinie, teza privitoare la autonomia dreptului administrativ a apărut, în prima sa formulare clară, într-o decizie pronunțată în 1873 de către Tribunalul de conflicte, decizie care a rămas cunoscută în literatura de specialitate „*Decizia Blanco*” (după numele unei fetițe de 5 ani, Agnes Blanco, grav rănită de un vagonet condus de 4 angajați ai unei manufacture din Bordeaux), în care se enunța că administrația publică *nu poate fi reglementată de principiile stabilite de Codul civil pentru relațiile dintre particulari*, și, că administrația – putere publică – are regulile sale speciale, care variază după trebuințele serviciului și în funcție de necesitatea de a concilia drepturile statului cu drepturile private ale cetățenilor [6, p.68].

Pentru *dreptul administrativ românesc* s-a exprimat opinia că acesta a apărut odată cu intrarea în vigoare în cele două principate române, a Regulamentelor organice, Muntenia (1831) și Moldova (1832) [4, p.23; 7, p.18].

De altfel, această trăsătură referitoare la „tinerețea” dreptului administrativ a fost criticată de unii autori. Spre exemplu, E. Molcuț și D. Oancea menționează că dreptul administrativ face parte din ramura dreptului public și a apărut înaintea altor ramuri ale acestuia. Căci înaintea oricăror alte preocupări și activități, omul a trebuit să o pună pe cea privind modul în care își organizează comunitatea, cum se apără împotriva dușmanilor, acestea fiind dimensiuni ale activității administrative [8, p.7-8]. Pornind de la aceste idei, un alt autor, A. Iorgovan, în valorosul său „Tratat de drept administrativ” subliniază că *ab originem* dreptul administrativ este anterior dreptului constituțional, cel puțin în spațiul de influență a dreptului roman. ... Dreptul administrativ, ca formă de manifestare a lui *ius publicum*, are o vechime comparabilă cu cea a dreptului civil [9, p.93-94]. Mai subliniază autorul, că desprinderea dreptului administrativ din dreptul public (unde era plasat, alături de dreptul constituțional), în majoritatea țărilor Europei continentale, în sec. al XIX-lea, ne apare, așadar, ca o „negare a negației” și nu ca „actul de naștere” al unei noi ramuri de drept. De fapt, în secolul al XIX-lea, prin această operație de separare a dreptului administrativ de dreptul constituțional, se marchează nu atât momentul apariției normelor de drept administrativ, cât momentul constituirii ramurii științei dreptului care are ca obiect cercetarea acestor norme ale dreptului public [9, p.93-94].

Cât privește *dreptul administrativ al Republicii Moldova*, în literatura de specialitate autohtonă s-a subliniat că acesta este în plină formare, fiind de aceeași vârstă cu însuși statul actual, format după destrămarea URSS. Soarta vitregă a poporului aflat între Nistru și Prut, a făcut ca pe parcursul ultimelor două secole să fie folosit ca monedă de schimb la sfârșitul bătăliilor marilor puteri din Europa, și, respectiv, ba rupt de la țară, ba întors înapoi pentru a fi rupt din nou. Prin urmare, la această perioadă nu putem vorbi despre un sistem de drept propriu. Formarea unui astfel de sistem a devenit posibil abia după căpătarea independenței... [10, p.44].

- În *dreptul administrativ interesul public are prioritate față de interesul particular* [11, p.19; 12, p.19; 13, p.42]. Este o trăsătură ce decurge din prima, apartenența la dreptul public.

Codul administrativ al Republicii Moldova [14] stabilește expres în art.18 că „*interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții*”.

În statul de drept, interesele statului sunt ale colectivității, deci trebuie să fie prioritare în raport cu cele ale individului [15, p.38].

Prioritatea interesului public impune obligația autorităților administrației publice de a organiza servicii publice în vederea satisfacerii interesului general, cărora trebuie să le asigure funcționarea regulată și continuă.

- *Dreptul administrativ este un drept exorbitant*, ceea ce semnifică că administrația poate acorda particularilor drepturi sau le poate crea obligații fără consimțământul lor, în baza *prerogativelor de putere publică* [16, p.78].

Această trăsătură a dreptului administrativ, de altfel, reiese din cea precedentă. Pornind de la faptul că scopul administrației îl reprezintă satisfacerea interesului general, a binelui public, acest scop impune ca autoritățile administrative, pe de o parte, să dispună de anumite mijloace, iar, pe de altă parte, să dețină *anumite prerogative și o poziție de superioritate* față de cei administrați [17, p. 21].

*Regimul de putere publică* este definit de Codul administrativ al Republicii Moldova [14], art.8, drept „ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”.

Existența acestui regim de putere publică nu trebuie înțeleasă în sensul că particularul nu are nicio cale de a se plânde de măsurile dispuse de administrație, atunci când acestea au caracter abuziv și vatămă drepturi fundamentale și interese legitime ale cetățeanului. Oricare cetățean poate contesta abuzurile comise împotriva sa de autoritățile publice prin intermediul contenciosului administrativ.

- *Dreptul administrativ este dominat de principiul legalității*, în sensul că activitatea autorităților publice se desfășoară pe baza legilor și în conformitate cu acestea, urmărindu-se în principal, punerea lor în aplicare. Într-un stat democratic, dreptul administrativ fixează limitele în care administrația publică poate acționa în virtutea prerogativelor de putere publică.

O componentă esențială a activității administrației publice o reprezintă organizarea executării legii și executarea în concret a legii. Actele administrative sunt întotdeauna subsecvente legii și au o ierarhie specifică, astfel că actelor autorităților administrative ierarhic superioare li se recunosc forța juridică obligatorie în raport cu actele autorităților administrative ierarhic subordonate.

La nivelul administrației publice respectarea principiului legalității este garantată prin consacrarea răspunderii juridice și prin aplicarea de sancțiuni disciplinare, contravenționale și patrimoniale, după caz, atunci când sunt încălcate normele legale [11, p.18].

- *Dreptul administrativ reglementează o vastă diversitate de probleme*, din toate sectoarele și domeniile vieții economice și sociale, cum nu o face nici o altă ramură de drept public sau privat, intersectându-se, practic, cu aproape toate celelalte ramuri de drept, public sau privat [7, p.20-21; 4, p.23].

Această trăsătură este determinată de sfera largă a administrației publice, aceasta fiind împuternicită să traducă în viață prevederile legilor și să presteze servicii publice în domenii și sectoare de activitate diverse (educație, sănătate, economie, apărare, politica externă etc.).

- *Dreptul administrativ are un pronunțat caracter de mobilitate*, constând în faptul că normele de drept administrativ se înlocuiesc sau se modifică destul de repede după adoptarea lor [4, p.24; 7, p.20-21].

Acest caracter de mobilitate este determinat de transformările economice și sociale, dar, nu în ultimul rând, și cele politice, dat fiind faptul că normele adminis-

trative pot fi modificate în funcție de ideologia și concepțiile partidelor ajunse la guvernământ.

Nu mai puțin adevărat este că această permanentă mobilitate a normelor de drept administrativ, de drept public, în general, *dinamica legislativă* caracteristică mai ales, secolului actual a degenerat către o veritabilă *inflație legislativă*, devenită tot mai dăunătoare societății românești, criticată de mediul de afaceri, de societatea civilă, de toți cei cărora legislația li se adresează [13, p.42].

Față de această trăsătură, s-a considerat, dintr-o perspectivă critică, că „*mobilitatea*” dreptului administrativ lasă să se înțeleagă că suntem în prezența teoriei și practicii catastrofelor. Marile principii ale dreptului administrativ se află în Constituție, care, istoria dovedește, că nu are o „foarte mare mobilitate”. *Numai anumite norme ale dreptului administrativ*, ca, de pildă, cele care emană de la Guvern și administrația ministerială, *au o mobilitate mai mare*, reclamată de necesitățile realizării, în limitele Constituției și ale legii, a programului de guvernare, acceptat de Parlament [9, p.123].

- O perioadă îndelungată s-a considerat că *dreptul administrativ este imposibil de codificat* (având în vedere cercul larg de domenii reglementate, precum și caracterul pronunțat de mobilitate). Spre exemplu, o sută de ani în urmă, Paul Negulescu se întreba „cum s-ar putea face un cod în care să se vorbească într-un capitol de organizarea județelor, în altul de organizarea comunelor, într-altul de drumuri, în altul de organizarea ministerelor, într-altul de contribuțiuni, în altul de vămi, în unul de poliția vânătoarei, sau a pescuitului, într-altul de cotitul vaselor sau de poliția circulației?” [1, p.18]. Opinia privind imposibilitatea codificării a fost susținută de marea majoritate a doctrinarilor din perioada interbelică, dar se menține și în literatura de specialitate din ultimele decenii [*a se vedea, spre exemplu*: 4, p.23].

Această trăsătură poate fi considerată mai puțin actuală, pornind de la faptul aprobării recente a Codului administrativ al Republicii Moldova din 19.07.2018 [14], precum și a Codului administrativ al României din 03.07.2019 [18]. Așadar, teza privind imposibilitatea codificării dreptului administrativ urmează a fi revizuită. Rămâne însă importantă și actuală întrebarea: ce codificăm? Or, aceste 2 acte normative, deși au un titlu similar, au un conținut diferit, și asupra acestui fapt am atenționat într-un studiu recent [19].

Așa, spre exemplu, Codul administrativ al României cuprinde *dreptul substanțial (material) administrativ*. În Codul administrativ al României sunt reglementate în detaliu atât aspecte care țin de organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice la nivel central și local (Guvern, autorități ministeriale și extraministeriale, autorități administrative autonome, autorități administrative la nivel local), cât și aspecte care țin de statutul funcționarului public, de regimul proprietății publice și private a statului, a unităților administrativ teritoriale, precum și aspecte care țin de organizarea și funcționarea serviciilor publice. Pe de altă parte, conținutul Codului administrativ al Republicii Moldova ne sugerează că suntem în fața unui

cod de procedură administrativă, care are ca obiect de reglementare *procedura ne-contencioasă și cea contencioasă*. În ambele cazuri, însă, *nu putem vorbi despre o codificare integrală* a dreptului administrativ.

Considerăm că operațiunea de codificare a dreptului administrativ, deși posibilă, rămâne a fi foarte dificilă, pornind de la numărul enorm de norme ce reglementează organizarea și activitatea administrației publice, cercul larg de autorități publice competente să adopte aceste norme, varietatea domeniilor reglementate, dar și caracterul vădit de mobilitate al legislației administrative.

- În dreptul administrativ *unele conflicte juridice* apărute între autoritățile administrației publice și particulari (persoane fizice și juridice) *se soluționează de autoritățile proprii ale administrației publice*, de regulă de cele ierarhic superioare, altele de către structuri administrative cu atribuții jurisdicționale anume înființate. Aceasta, însă, nu exclude și competența autorităților judecătorești care, în condițiile legii, sunt competente să soluționeze asemenea conflicte juridice [3, p.23; 7, p.20-21].

- Dreptul administrativ *are un profund caracter național*. Nu este un drept administrativ la fel pentru toate statele, așa cum nu este o guvernare la fel. Dreptul administrativ al oricărui stat reflectă trecutul istoric, așezarea geografică, organizarea teritoriului, nivelul de dezvoltare social-economic, regimul politic etc.

Republica Moldova, ca, de altfel, România, Franța și majoritatea statelor europene, face parte din *statele sistemului de drept continental*. În aceste state dreptul administrativ reprezintă totalitatea normelor de drept, care reglementează *organizarea sistemului administrației publice, raporturile dintre elementele acestui sistem, structura internă și statutul lor juridic*. La fel, normele administrative reglementează *relațiile dintre autoritățile administrative și particulari*.

În *statele ce fac parte din familia de drept continental* obiectul de reglementare al dreptului administrativ este clar determinat. El include toate chestiunile ce țin de administrația publică: înființarea, structura, funcțiile, organizarea activității organelor administrative, actele administrative, procedurile administrative, serviciul public, controlul asupra activității administrative, organizarea instanțelor administrative, contenciosul administrativ.

În *statele sistemului de drept anglosaxon* obiectul dreptului administrativ este conceput diferit. În Marea Britanie știința dreptului administrativ studiază activitatea puterii executive și controlul asupra ei, însă cel mai mult se focusează pe formele, metodele, mijloacele de control judiciar asupra administrației. În general dreptul administrativ în Marea Britanie se află în strânsă legătură cu dreptul constituțional și nu s-a separat categoric de acesta.

Dacă ne referim nemijlocit la Republica Moldova, dreptul administrativ a avut o evoluție specifică, fiind influențat de diverse condiții politice, sociale și economice. Obiectul de reglementare al dreptului administrativ este în plină dezvoltare, fiind influențat în ultima perioadă de perspectiva integrării europene.

În concluzie menționăm că trăsăturile dreptului administrative nu pot fi prezentate printr-o listă exhaustivă. Indiferent de numărul și conținutul trăsăturilor în cauză, considerăm că dezvoltarea acestui subiect este utilă, deoarece ne permite să formăm o imagine mai cuprinzătoare referitor la dreptul administrativ ca ramură de drept, dar și ca știință sau disciplină de studiu.

### Referințe bibliografice:

1. Negulescu P. *Tratat de drept administrativ român*. Vol.1. București: Tipografiile României Unite, 1925, 595 p.
2. Popa N. *Teoria generală a dreptului*. Ediția 6. București: C. H. Beck, 2020. 275 p.
3. Cobăneanu S., Bobeico E., Rusu V. *Drept administrativ. Note de curs*. Chișinău: CEP USM, 2012. 308 p.
4. Prisăcaru V. *Tratat de drept administrativ român*. Partea generală. București: Lumina Lex, 1993, 543 p.
5. *Административное право зарубежных стран*. Под ред. Н. Румянцева. Москва: Закон и право, 2015, 455 p.
6. Dvoracek M. *Drept adminisitrativ. Noțiuni introductive*. Iași: Editura Fundației „Chemarea”, 2002, 166 p.
7. Preda M. *Drept administrativ: partea generală*. Ediția a 4-a. București: Lumina Lex. 2006.
8. Molcuț E., Oancea D. *Drept privat roman*. București: Casa de Editură și Presă „Șansa” SRL, București, 1995.
9. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Volumul 1. București: All Beck, 2001, 624 p.
10. Orlov M., Belecciu Ș. *Drept administrativ*. Chișinău: „Elena –V.I.”, 2005, 270 p.
11. Măță D. C. *Drept administrativ*. Volumul I. București: Universul Juridic, 2021, 430 p.
12. Coman Kund F., Coman Kund L. *Drept administrativ: sinteze teoretice și exerciții practice*. București: Universul juridic, 2013, 338 p.
13. Apostol Tofan D. *Drept administrativ*. Volumul I. Ediția 5. București: C. H. Beck, 2020, 370 p.
14. Codul administrativ al Republicii Moldova, nr.116 din 19.07.2018, intrat în vigoare la 01.04.2019 // Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 309-320 din 17.08.2018.
15. Petrescu R. N. *Drept administrativ*. București: Hamangiu, 2009, 639 p.
16. Manda C. *Teoria administrației publice*, București: Ed.C.H.Beck, 2013, 248 p.

17. Vedinaș V. *Drept administrativ*. Ediția a XIII-a. București: Universul juridic, 2022. 647 p.
18. Codul administrativ al României, aprobat prin Ordonanța de urgență a Guvernului României, nr.57 din 03.07.2019 // Publicat în Monitorul oficial al României, nr. 555 din 05.07.2019.
19. Țurcan L. *Ce trebuie să conțină un cod administrativ și un cod de procedură administrativă?* Revista națională de drept, nr. 3 (245), 2021, p.10-22.