UNIVERSITATEA ECOLOGICĂ DIN BUCUREŞTI

FACULTATEA DE DREPT

Program de studii universitare de licenţă: Drept

Forma de învăţământ: cu frecvenţă redusă/I.D.

Suport de curs pentru disciplina:
DREPT ADMINISTRATIV

Titular de disciplină:
Conf. univ. dr. GABRIEL MANU

Bucureşti
2023 - 2024

CUPRINS

INTRODUCERE …… 12
a. Date privind titularul de disciplină …… 12
b. Date despre disciplină …… 13
c. Obiectivele disciplinei …… 13
d. Competențe acumulate după parcurgerea cursului …….. 13
e. Resurse și mijloace de lucru ……14
f. Structura cursului …… 15
g. Cerințe preliminare ……..…17
h. Durata medie de studiu individual ……17
i. Evaluare ……17

Unitatea de învățare 1 ……..19
Noțiuni fundamentale. Dreptul administrativ. Administrația publică …… 19
1.1. Introducere ……19
1.2. Conținut ……19
1.2.1. Dreptul administrativ - ramură a dreptului public ……19
1.2.2. Administraţia publică - noţiune centrală a dreptului administrativ……21
1.2.3. Bazele constituţionale ale administraţiei publice…… 23
1.2.4. Definiţia şi trăsăturile administraţiei publice…….. .24
1.3. Rezumat …….. …26
1.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor …….. 27
1.5 Bibliografie recomandată …… …27
1.6 Teme de control …… .27

Unitatea de învățare 2 ……28
Dreptul administrativ. Definiție. Obiect. Trăsături.
2.1. Introducere ……..28
2.2. Conținut …….. ..28
2.2.1 Definiţia şi obiectul dreptului administrativ …….. 28
2.2.2.Trăsaturile dreptului administrativ …… 31
2.3. Rezumat …….. .34
2.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……..34
2.5 Bibliografie recomandată ……34
2.6 Teme de control ……..……35

Unitatea de învățare 3 …… ..36
Izvoarele dreptului administrativ. Normele de drept administrativ. Raporturile de drept administrativ …… 36
3.1. Introducere ……..36
3.2. Conținut …… 36
3.2.1. Izvoarele dreptului administrativ.…… ……36

3.2.2. Normele de drept administrativ ……46
3.2.3. Raporturile de drept administrativ …… …53
3.3. Rezumat …….. 56
3.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor …… 57
3.5 Bibliografie recomandată ……..57
3.6 Teme de control ……58

Unitatea de învățare 4 …… 59
Statutul constituţional al Preşedintelui României
4.1. Introducere ……59
4.2. Conținut …… 59
4.2.1. Rolul Președintelui României …….. ….59
4.2.2. Alegerea şi mandatul Preşedintelui Romaniei …….. 63
4.3. Rezumat ……67
4.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……67
4.5 Bibliografie recomandată …… 6
4.6 Teme de control ……..…… 68

Unitatea de învățare 5 …… 69
Atribuţiile Preşedintelui României.
5.1. Introducere …….. 69
5.2. Conținut …….. 69
5.2.1. Atribuţiile Președintelui in raport cu poporul…….. 69
5.2.2. Atribuţiile Președintelui României în raporturile cu Parlamentul ……70
5.2.3. Atribuţiile Președintelui in raporturile cu Guvernul şi alte autorităţi publice
……..…75
5.2.4. Atribuţiile Președintelui in raport cu justiţia şi Curtea Constituţională…. ..78
5.2.5. Atribuţii exercitate în domeniul apărării şi în situaţii excepţionale……. 79
5.2.6. Atribuţii exercitate în domeniul politicii externe ……. 81
5.3. Rezumat ……..…… 83
5.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……83
5.5 Bibliografie recomandată ……83
5.6 Teme de control ……83

Unitatea de învățare 6 ……84
Actele Preşedintelui României. Răspunderea Preşedintelui României
6.1. Introducere …….. 84
6.2. Conținut …….. ….84
6.2.1. Actele Președintelui României …… 84
6.2.2. Răspunderea Președintelui României ……..86
6.3. Rezumat …….. …90
6.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……90
6.5 Bibliografie recomandată …… .91

6.6 Teme de control …….91

Unitatea de învățare 7 …… 92
Componenţa Guvernului. Învestitura Guvernului. Mandatul Guvernului. Statutul primului-ministru.
7.1. Introducere …….. 92
7.2. Conținut …… ..92
7.2.1. Noțiunea şi rolul Guvernului …… ..92
7.2.2. Componenţa Guvernului ……. …94
7.2.3. Învestitura Guvernului ……. ……95
7.2.4. Mandatul Guvernului ……. …….99
7.2.5. Statutul primului-ministru …… 102
7.3. Rezumat …….. .104
7.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……104
7.5 Bibliografie recomandată ……..104
7.6 Teme de control ……..……105

Unitatea de învățare 8 ……..106
Aparatul de lucru al Guvernului. Funcţionarea şi atribuţiile Guvernului. Actele Guvernului.
8.1. Introducere ……106
8.2. Conținut ……106
8.2.1. Aparatul de lucru al Guvernului ……..…106
8.2.2. Funcționarea și atribuțiile Guvernului ……...….107
8.2.3. Actele Guvernului ……..……109
8.3. Rezumat ……113
8.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……113
8.5 Bibliografie recomandată ……...…114
8.6 Teme de control ……..……114

Unitatea de învățare 9 ……...…115
Controlul parlamentar asupra activităţii Guvernului. Răspunderea Guvernului. Prefectul. Administraţia centrală de specialitate.
9.1. Introducere ……115
9.2. Conținut ……115
9.2.1, Controlul parlamentar asupra activităţii Guvernului ……..….. 115
9.2.2. Răspunderea Guvernului ……...….118
9.2.3. Prefectul …… 120
9.2.4. Administrația Centrală de specialitate ……. 126
9.3. Rezumat …….. 136
9.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……137

9.5 Bibliografie recomandată ……137
9.6 Teme de control ……..138

Unitatea de învățare 10 …… 139

Administraţia publică locală. Principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice local.

10.1. Introducere ……..…139
10.2. Conţinut ……139
10.2.1. Administrația Publică ……..…139
10.2.2. Principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale ..140
10.3. Rezumat ……..149
10.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……..150
10.5 Bibliografie recomandată ……150
10.6 Teme de control …….……150

Unitatea de învățare 11 …….. 151

Consiliul Local

11.1. Introducere ……151
11.2. Conţinut ……151
11.2.1. Constituirea consiliului local …… 151
11.2.2. Atribuţiile consiliului local …… …154
11.2.3. Funcţionarea consiliului local …… 155
11.2.4. Actele consiliului local ……..… 157
11.2.5. Răspunderea consilierilor şi a consiliului local ……..157
11.2.6. Dizolvarea consiliului local ……160
11.3. Rezumat ……162
11.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……163
11.5 Bibliografie recomandată ……..163
11.6 Teme de control ……..……..163

Unitatea de învățare 12 …… 164

Primarul

12.1. Introducere ……164
12.2. Conţinut ……164
12.2.1. Alegerea primarului ……164
12.2.2.Atribuţiile primarului …….….166
12.2.3. Actele primarului ……168
12.2.4. Mandatul primarului ……..168
12.2.5. Răspunderea primarului ……..…169

12.3. Rezumat ……170
12.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor ……170
12.5 Bibliografie recomandată ……171
12.6 Teme de control ……171

Unitatea de învăţare 13 ……172

Consiliul Judeţean.
13.1. Introducere ……172
13.2. Conţinut ……172
13.2.1. Constituirea şi componenta consiliului judeţean…… 172
13.2.2. Atribuţiile consiliului judeţean …….. 174
13.2.3. Funcţionarea consiliului judeţean ……175
13.2.4. Actele consiliului judeţean …… 176
13.2.5. Răspunderea consilierilor şi a consiliului judeţean ……176
13.3. Rezumat …… 177
13.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor ……178
13.5 Bibliografie recomandată …… 178
13.6 Teme de control …… 178

Unitatea de învăţare 14 ……179

Preşedintele Consiliului Judeţean. Comisia Judeţeană Consultativă.
14.1. Introducere ……179
14.2. Conţinut ……179
14.2.1. Preşedintele consiliului judeţean…… 179
14.2.2. Comisia Judeţeană Consultativă…… 181
14.3. Rezumat …….. 183
14.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor ……183
14.5 Bibliografie recomandată ……184
14.6 Teme de control ……184

Unitatea de învăţare 15 ……185
Forme ale activităţii administraţiei publice
15.1. Introducere ……..185
15.2. Conţinut ……185
Faptele materiale şi operaţiunile administrative …… 185
15.3. Rezumat …… 186
15.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor ……186
15.5 Bibliografie recomandată ……187
15.6 Teme de control ……187

Unitatea de învăţare 16 ……188

Actul administrativ. Definiţie, trăsături
16.1. Introducere ……..…..188
16.2. Conţinut …….. 188
16.2.1. Noţiunea şi definiţia actului administrativ …….. 188
16.2.2.Trăsăturile actului administrativ ……..…… 189
16.2.3. Clasificarea actelor administrative ……193
16.3. Rezumat ……..……195
16.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor ……195
16.5 Bibliografie recomandată ……..…195
16.6 Teme de control ……196

Unitatea de învățare 17 ……197
Actul administrativ. Regimul juridic
17.1. Introducere ……197
17.2. Conţinut ……197
17.2.1 Legalitatea actului administrativ ……197
17.2.2. Oportunitatea actului administrativ ……..198
17.2.3. Forma actului administrativ……199
17.2.4. Procedura emiterii actelor administrative ……..…201
17.2.5. Forţa juridică a actelor administrative ……204
17.2.6. Efectele actelor administrative……205
17.2.7. Suspendarea actelor administrative ……..206
17.2.8. Revocarea actelor administrative……209
17.2.9. Anularea actelor administrative ……..……210
17.2.10. Inexistenţa actelor administrative ……..…..211
17.3. Rezumat ……..213
17.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor ……..…213
17.5 Bibliografie recomandată ……213
17.6 Teme de control ……..….214

Unitatea de învățare 18 ……215
Contractul administrativ
18.1. Introducere ……..…215
18.2. Conţinut ……..….215
18.2.1. Definiţie şi istoric ……..…215
18.2.2. Tipuri de contracte administrative.……216
18.2.3. Trăsături ale regimului juridic aplicabil contractelor administrative….218
18.3. Rezumat …….. 220
18.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor ……220
18.5 Bibliografie recomandată ……..……221
18.6 Teme de control ……..……..…221

Unitatea de învățare 19 ……222

Noţiunea şi istoricul contenciosului administrativ
19.1. Introducere ……222
19.2. Conţinut ……..…222
19.2.1.Noţiunea de contencios administrativ ……222
19.2.2. Istoricul contenciosului administrativ ……223
19.2.3. Bazele constituționale și legale ale contenciosului administrativ …. 224
19.3. Rezumat ……225
19.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……..226
19.5 Bibliografie recomandată ……226
19.6 Teme de control ……226

Unitatea de învățare 20 ……227
Trăsăturile contenciosului administrativ
20.1. Introducere ……..227
20.2. Conţinut ……...…227
20.2.1. Obiectul litigiilor de contencios administrativ ……227
20.2.2. Calitatea părţilor în litigiu ……228
20.2.3. Contencios de plină jurisdicţie ……..….229
20.2.4. Caracterul obligatoriu al procedurii administrative prealabile ……..230
20.2.5. Competența materială generală a instanțelor de contencios administrativ ……230
20.2.6. Posibilitatea de a fi atacate în justiţie şi actele administrative cu caracter jurisdicţional ……..… 231
20.2.7. Posibilitatea ca acţiunea să poată fi formulată şi personal împotriva funcţionarului ……231
20.2.8. Stabilirea unor garanţii pentru soluţionarea acţiunilor in contencios administrativ şi pentru punerea in executare a hotărarilor ……..……232
20.3. Rezumat ……..……232
20.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……..……233
20.5 Bibliografie recomandată ……233
20.6 Teme de control ……233

Unitatea de învățare 21 ……234
Condiţiile acţiunii în contenciosul administrativ
21.1. Introducere ……234
21.2. Conţinut ……234
21.2.1.Calitatea procesuală in litigiile de contencios administrativ……235
21.2.2. Actul atacat trebuie să fie un act administrativ sau asimilat acestuia ..236
21.2.3. Actul atacat să emane de la o autoritate publică……237
21.2.4. Actul administrativ atacat să vatăme un drept sau un interes legitim ..238
21.2.5 Îndeplinirea procedurii administrative prealabile ……..239
21.2.6. Condiţia respectării termenului de introducere a acţiunii……..241

21.2.7. Elemente de procedură specifice acțiunii in contenciosul administrativ ..241
21.2.8. Elemente specifice de executare a hotărarilor judecătorești pronunțate de către instanțele de contencios administrativ ……..248
21.2.9.Controlul indirect al actelor administrative. Excepția de nelegalitate……249
21.3. Rezumat ……251
21.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……..…252
21.5 Bibliografie recomandată ……..252
21.6 Teme de control ……252

Unitatea de învățare 22 ……..……253
Excepţiile de la controlul de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ (finele de neprimire)
22.1. Introducere ……..253
22.2. Conținut ……...….253
22.2.1.Actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul……...…254
22.2.2. Actele de comandament cu caracter militar…….……254
22.2.3. Actele administrative supuse, prin lege, unei alte proceduri judiciare.…255
22.3. Rezumat ……..256
22.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……256
22.5 Bibliografie recomandată ……256
22.6 Teme de control ……256

Unitatea de învățare 23 ……258
Definiţia şi trăsăturile domeniului public
23.1. Introducere ……258
23.2. Conținut ……258
23.2.1.Definiţia domeniului public ……258
23.3. Rezumat ……265
23.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……265
23.5 Bibliografie recomandată ……..265
23.6 Teme de control ……..……265

Unitatea de învățare 24 ……266
Modalităţi de punere in valoare a domeniului public. Regimul juridic aplicabil domeniului public
24.1. Introducere ……266
24.2. Conținut ……266
24.2.1. Modalităţile de punere in valoare a domeniului public ……266
24.2.2. Darea in administrare a bunurilor proprietate publică ……267
24.2.3. Concesionarea bunurilor proprietate publică ……268
24.2.4. Inchirierea bunurilor proprietate publică ……275

24.2.5. Darea in folosință gratuită a bunurilor proprietate publică ……277
24.2.6. Regimul juridic aplicabil domeniului public ……279
24.3. Rezumat ……279
24.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……280
24.5 Bibliografie recomandată ……..280
24.6 Teme de control ……281

Unitatea de învățare 25 ……282
Regimul juridic al funcţiei publice
25.1. Introducere ……282
25.2. Conținut ……282
25.2.1. Definiția funcției publice și a funcționarului public ……..282
25.2.2. Clasificarea funcțiilor publice și a funcționarilor publici……287
25.3. Rezumat ……288
25.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……289
25.5 Bibliografie recomandată ……..289
25.6 Teme de control ……289

Unitatea de învățare 26 ……290
Regimul juridic al funcţionarului public
26.1. Introducere ……..290
26.2. Conținut ……..290
26.2.1. Regimul juridic al actului de numire într-o funcție publică……290
26.2.2. Drepturi și îndatoriri …… ..291
26.2.3. Cariera funcționarilor publici.…… …299
26.2.4. Tipuri de răspundere a funcționarilor publici …… …302
26.2.5. Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu ….. ….305
26.3. Rezumat ……..310
26.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……311
26.5 Bibliografie recomandată ……311
26.6 Teme de control ……..…….311

Unitatea de învățare 27 ……313
Răspunderea disciplinară
27.1. Introducere ……313
27.2. Conținut ……313
27.2.1. Noțiunea și principiile răspunderii disciplinare.……313
27.2.2. Abaterea disciplinară și sancțiunile disciplinare ……315
27.3. Rezumat ……318
27.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……319
27.5 Bibliografie recomandată ……319
27.6 Teme de control ……..…….319

Unitatea de învățare 28 ……..320
Răspunderea contravenţională
28.1. Introducere ……320
28.2. Conţinut ……320
28.2.1. Noțiunea contravenției ……320
28.2.2. Trăsăturile contravenției ……..323
28.2.3. Reglementarea contravenţiilor de către Parlament şi Guvern …….331
28.2.4. Reglementarea contravenţiilor prin hotărari ale autorităţilor administraţiei publice locale sau judeţene ……..332
28.2.5. Încălcarea competenţei de reglementare în materie contravenţională ..335
28.2.6. Sancțiunile contravenționale…….335
28.2.7. Procedura contravenţională ……..336
28.2.8. Contestarea procesului-verbal de contravenție…… ….338
28.2.9. Punerea in executare a sancțiunilor contravenționale……339
28.3. Rezumat ……..340
28.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor ……341
28.5 Bibliografie recomandată ……341
28.6 Teme de control ……341

Introducere

Cursul este destinat, în principal, studenţilor Facultăţii de Drept din cadrul Universităţii Ecologice din Bucureşti – învăţământ cu frecvenţă redusă (IFR), dar poate constitui un util material de studiu şi pentru studenţii la învăţământ cu frecvenţă (IF).

a. Date privind titularul de disciplină

Nume şi prenume:	MANU DUMITRU GABRIEL
E-mail:	av.gabrielmanu@gmail.com

b. Date despre disciplină

Anul de studiu:	II
Semestrul:	I, II

c. Obiectivele disciplinei

Obiectivul general al disciplinei	Cunoaşterea conceptelor şi noţiunilor fundamentale de drept administrativ, in principal cel de „administraţie publică”; Cunoaşterea structurii administraţiei publice, a activităţii acesteia şi a regimului special in care se realizează. Cunoaşterea regimului juridic specific fiecărei autorităţi a administraţiei publice. Cunoaşterea conceptelor şi noţiunilor fundamentale de drept administrativ, in principal cele de „act administrativ, contencios administrativ, funcţie publică, funcţionar public, proprietate publică, domeniu public, răspundere administrativă”; Cunoaşterea regimului juridic al actului administrativ, sub aspect teoretic şi practic. Cunoaşterea condiţiilor de admisibilitate şi a aspectelor de procedură in legătură cu acţiunea in contencios administrativ. Cunoaşterea regimului funcţiei publice, a statutului funcţionarului public, a regimului domeniului public şi a regimului răspunderii administrativ-contravenţionale. Cunoaşterea jurisprudenţei in materiile sus-enunţate.
Obiectivele specifice	Formarea unor cunoştinţe fundamentale in materia dreptului administrativ, respectiv in privinţa structurii şi funcţionării administraţiei publice , la toate nivelurile de organizare a acesteia, a regimului juridic al activităţii administraţiei publice şi al contenciosului dintre autorităţile acesteia şi cetăţeni.

d. Competenţe acumulate după parcurgerea cursului

Competenţe profesionale	• utilizarea noţiunii de”administraţie publică” şi a celorlalte concepte fundamentale specifice dreptului administrativ; • aplicarea cunoştinţelor privind structura administraţiei publice de stat/ autonome locale şi identificarea autorităţilor acesteia; • stabilirea regimului juridic aferent fiecărei autorităţi a administraţiei publice ; • utilizarea noţiunilor fundamentale de”act administrativ” şi „contencios administrativ” şi a elementelor regimului juridic al acestora; • aplicarea cunoştinţelor privind actul administrativ, contenciosul administrativ, funcţia publică şi funcţionarul public, domeniul public şi proprietatea publică, răspunderea administrativă; • Conoaşterea practică a tehnicii de elaborare şi emitere a actelor administrative, cat şi elementelor substanţiale şi de procedură ale acţiunii in contenciosul administrativ;
Competenţe transversale	• acordarea asistenţei sau consultanţei de specialitate autorităţilor administraţiei publice, in legătură cu statul lor legal şi organizarea acestora; • acordarea asistenţei sau consultanţei de specialitate autorităţilor administraţiei publice, in legătură cu regimul actelor administrative prin care se realizează activitatea acestora; • acordarea asistenţei şi consultanţei de specialitate persoanelor fizice şi juridice care intră in raporturi juridice specifice cu autorităţile administraţiei publice; • gestionarea activităţii autorităţilor administraţiei publice; • acordarea asistenţei sau consultanţei de specialitate autorităţilor administraţiei publice/funcţionarilor publici, in legătură cu regimul juridic al raporturilor existente intre aceştia, inclusiv cel al răspunderii juridice specifice; • acordarea asistenţei sau consultanţei de specialitate autorităţilor administraţiei publice, in legătură cu regimul actelor administrative prin care se realizează activitatea acestora; • acordarea asistenţei şi consultanţei de specialitate persoanelor fizice şi juridice care intră in raporturi juridice specifice cu autorităţile administraţiei publice, vătămate in drepturi sau interese prin acte administrative; • gestionarea activităţii autorităţilor administraţiei publice;

e. Resurse şi mijloace de lucru

Pentru o pregătire temeinică, vă sugerăm să efectuaţi toate testele de evaluare, astfel încât rezultatul pregătirii dumneavoastră să fie cât mai obiectiv. De asemenea, vă sugerăm să vă alcătuiţi propriile dumneavoastră planuri şi scheme, acestea ajutându-vă la o mai bună sistematizare a cunoştinţelor dobândite.

Fiecare curs debutează cu prezentarea obiectivelor pe care trebuie să le atingeţi – din punctul de vedere al nivelului de cunoştinţe – prin studierea temei respective.

Vă recomandăm să le citiţi cu atenţie şi apoi, la sfârşitul cursului, să le revedeţi pentru a verifica dacă le-aţi atins în întregime.

Testele de evaluare prezente la sfârşitul fiecărui curs vă vor ajuta să verificaţi modalitatea specifică de învăţare şi să vă îmbunătăţiţi cunoştinţele. Timpul recomandat rezolvării testelor este de 30 de minute. Rezolvaţi testele numai după studierea în întregime a unui curs şi nu vă uitaţi la răspunsuri decât după rezolvarea testului şi numai dacă nu reuşiţi să găsiţi răspunsul prin recitirea cursului.

La fiecare curs există indicată o bibliografie selectivă pe care vă sfătuim să o parcurgeţi.

f. Structura cursului

Cursul de Drept Administrativ este alcătuit din 28 unități de învățare:

Unitatea de învățare 1. Noțiuni fundamentale. Dreptul administrativ. Administrația publică.

Unitatea de învățare 2. Dreptul administrativ. Definiție. Obiect. Trăsături.

Unitatea de învățare 3. Izvoarele dreptului administrativ. Normele de drept administrativ. Raporturile de drept administrativ.

Unitatea de învățare 4. - Statutul constituţional al Preşedintelui României

Unitatea de învățare 5. Atribuţiile Preşedintelui României.

Unitatea de învățare 6. Actele Preşedintelui României. Răspunderea Preşedintelui României

Unitatea de învățare 7. Componenţa Guvernului. Învestitura Guvernului. Mandatul Guvernului. Statutul primului-ministru.

Unitatea de învățare 8 . Aparatul de lucru al Guvernului. Funcţionarea şi atribuţiile Guvernului. Actele Guvernului.

Unitatea de învățare 9. Controlul parlamentar asupra activităţii Guvernului. Răspunderea Guvernului. Prefectul. Administraţia centrală de specialitate.

Unitatea de învățare 10. Administraţia publică locală. Principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice local.

Unitatea de învățare 11. Consiliul Local.

Unitatea de învățare 12. Primarul.

Unitatea de învățare 13. Consiliul Judeţean.

Unitatea de învățare 14. Preşedintele Consiliului Judeţean. Comisia Judeţeană Consultativă.

Unitatea de învățare 15. Forme ale activităţii administraţiei publice.

Unitatea de învățare 16.Actul administrativ. Definiţie, trăsături.

Unitatea de învățare 17. Actul administrativ. Regimul juridic.

Unitatea de învățare 18. Contractul administrativ.

Unitatea de învățare 19. Noţiunea şi istoricul contenciosului administrativ

Unitatea de învățare 20. Trăsăturile contenciosului administrativ

Unitatea de învățare 21. Condiţiile acţiunii în contenciosul administrativ

Unitatea de învățare 22. Excepţiile de la controlul de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ (finele de neprimire)

Unitatea de învățare 23. Definiţia şi trăsăturile domeniului public

Unitatea de învățare 24. Modalităţi de punere in valoare a domeniului public. Regimul juridic aplicabil domeniului public

Unitatea de învățare 25. Regimul juridic al funcţiei publice

Unitatea de învățare 26. Regimul juridic al funcţionarului public

Unitatea de învățare 27. Răspunderea disciplinară

Unitatea de învățare 28. Răspunderea contravenţională

La sfârşitul fiecărui unitate de învățare beneficiaţi de modele de teste de autoevaluare care vă vor ajuta să stabiliţi singuri ritmul de învăţare şi necesităţile proprii de repetare a unor teme.

Cursul poate fi studiat atât în întregime, potrivit ordinii prestabilite a capitolelor, dar se poate şi fragmenta în funcţie de interesul propriu mai accentuat pentru anumite teme. În vederea susţinerii examenului este obligatorie parcurgerea tuturor celor 28 unități de învățare şi efectuarea testelor prezentate.

g. Cerinţe preliminare

Pentru o mai bună înţelegere a materiei, este necesară coroborarea cunoştinţelor dobândite în cadrul acestei discipline cu cele acumulate la Teoria generală a dreptului şi Drept Constituţional.

h. Durata medie de studiu individual

Durata medie de învăţare estimăm a fi de aproximativ 28 de ore.

În vederea susținerii examenului/colocviului considerăm necesar, de regulă, un studiu de o săptămână.

Studierea fiecărei unități de învățare necesită un efort de cca. 2 ore, astfel încât cunoştinţele specifice acestui domeniu să se fixeze temeinic.

i. Evaluarea

La finalul studierii cursului, este obligatorie realizarea celor trei teme de control.

Înainte de examen este indicat să parcurgeţi din nou toată materia, cu atenţie, durata estimată pentru această activitate fiind de aproximativ o săptămână.

Forma de evaluare (E-examen, C-colocviu/test final, LP-lucrări de control)		**E**
	- evaluarea finală	**7**

Stabilirea notei finale (procentaje)	- activităţi aplicative /laborator/lucrări practice/proiect etc.	**1**
	- teste pe parcursul semestrului	**1**
	- teme de control	**1**

Unitatea de învățare 1

NOŢIUNI FUNDAMENTALE. DREPTUL ADMINISTRATIV. ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ.

1.1. Introducere

În cuprinsul acestui capitol sunt prezentate cunoştinţe referitoare la dreptul administrativ-ramură a dreptului public şi noțiunea fundamentală de „administraţie publică”, cu indicarea trăsăturilor sale.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

1.2. Conţinut

1.2.1. Dreptul administrativ - ramură a dreptului public.
1.2.2. Administraţia publică - noţiune centrală a dreptului administrativ.
1.2.3. Bazele constituţionale ale administraţiei publice.
1.2.4. Definiţia şi trăsăturile administraţiei publice.

1.2.1. Dreptul administrativ - ramură a dreptului public.

Definirea şi delimitarea unei discipline juridice, implică identificarea acesteia in raport de cele două mari forme de grupare a normelor juridice : sistemul naţional de drept[1] şi ramura de drept.

Plasarea dreptului administrativ, in cadrul sistemului romanesc de drept, se realizează, in mod tradiţional, prin raportare la diviziunea clasică a normelor de drept, consacrată, in antichitate, de Ulpian. Afirmand că *„ Publicum jus est quod ad statum*

[1] Sistemul naţional de drept reprezintă suma elementelor ce compun dreptul intr-un stat, impreună cu relaţiile dintre acestea, fiind caracterizat atat de unitatea normelor juridice , cat şi de gruparea acestora in subdiviziuni;

rei romane spectat, privatum est quod ad singulorum utilitatem pertinent" (*Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat-la interesele fiecăruia*), celebrul jurisconsult roman, structura normele dreptului roman in două ramuri : dreptul public şi dreptul privat. Criteriul principal de delimitare este natura interesului ocrotit prin normele care le alcătuiesc. In timp ce dreptul public vizează viaţa cetăţii şi ocrotirea intereselor generale ale acesteia, normele dreptului privat privesc drepturile individuale ale cetăţenilor.

Recurenţa dreptului roman şi organizarea socială modernă au perpetuat această distincţie fundamentală. Perfecţionarea şi diversificarea normelor juridice şi a domeniilor de reglementare au relativizat-o, dand o altă dimensiune conceptului de ramură a dreptului. In inţelesul actual, aceasta reuneşte, in cadrul sistemului naţional de drept, normele juridice ce reglementează relaţii sociale dintr-un domeniu determinat al vieţii sociale, in baza unei metode specifice de reglementare şi a unor principii comune.

Dreptul public, subsumand mai multe ramuri şi discipline juridice aferente, reglementează organizarea şi funcţionarea statului şi a autorităţilor publice (de stat sau autonome locale), inclusiv raporturile dintre acestea şi raporturile lor cu particularii.

Apartenenţa dreptului administrativ la dreptul public este indiscutabilă, prin obiectul sau de reglementare. Relaţiile sociale reglementate de normele dreptului administrativ sunt cele din sfera administraţiei publice (administraţia activă) şi cele de natură conflictuală, care vizează soluţionarea litigiilor dintre autorităţile publice şi cei vătămaţi prin acte administrative ale acestora (administraţia contencioasă).

Apariţia şi dezvoltarea dreptului administrativ roman sunt determinate de evoluţia formelor de organizare politico-statală specifice acestui spaţiu şi de afirmarea dreptului in cadrul său.

Pentru inceput, sunt atestate, in statul dacic, reguli juridice aplicabile aparatului administrativ de stat, care avea menirea de a indeplini funcţiile statului pe plan intern şi extern.[2] In perioada Evului Mediu, atat *dreptul ţării* (obiceiul pământului), cat şi dreptul domnesc (alcătuit din hotărarile Domnului, unic legiuitor) au inclus şi reglementări aplicabile raporturilor administrative, existente in domenii precum organizarea administrativ-teritorială, fiscalitatea etc.

---

[2] Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Vol.I, Ediţia 4, Editura All Beck, Bucureşti, 2005, p.108;

Bazele dreptului administrativ modern sunt puse in prima jumătate a secolului al XIX-lea, prin adoptarea Regulamentelor Organice, principal izvor al dreptului administrativ in Ţările Romane[3] şi consolidate in perioada următoare, prin infiinţarea Consiliului de Stat (1864), ca instanţă specializată de contencios administrativ, sistem abandonat de Constituţia din 1866, care dă in competenţa instanţelor de drept comun soluţionarea litigiilor dintre administraţie şi cetăţeni şi realizează o reglementare modernă şi unitară a regimului administraţiei publice.

1.2.2. Administraţia publică - noţiune centrală a dreptului administrativ.

1) Ansamblul normelor juridice care alcătuiesc ramura dreptului administrativ, cat şi temele disciplinei juridice aferente, sunt concentrate in jurul noţiunii devenită, astfel, fundamentală pentru domeniu, de „**administraţie publică".**

Sub aspect etimologic, de provenienţă latină, noţiunea de „administraţie" derivă din substantivul „minister" (servitor), ceea ce dă sensul său material, de activitate subordonată şi rezumă in mod sugestiv activitatea administraţiei marcată, in mod ideal, de modestie şi ambiţie. *Modestie* pentru că administraţia care „serveşte" este intr-o poziţie de subordonare faţă de cele trei puteri, legislativă, judecătorească şi executivă. Le pregăteşte şi execută deciziile, guvernul „dispune" de administraţie, relaţia fiind ierarhizată. *Ambiţie* pentru că serveşte interesul general, ceea ce dă fiecăreia dintre deciziile şi acţiunile sale, de la cea mai importantă, la cea mai neinsemnată, o notă de nobleţe. Conflictul dintre dorinţa de a proteja drepturile cetăţenilor şi nevoia de menţinere a ordinii şi solidarităţii sociale dispare, dacă acţiunea administraţiei este prezentată ca un serviciu al unuia către celălalt.[4]

Cadrul legal actual dă noţiunii de „administraţie publică" un caracter integrator, incluzand atat conceptul de „administraţie de stat", realizată de autorităţi de natură statală, cat şi pe cel de „administraţie publică locală", infăptuită de autorităţile autonomiei locale, alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.[5]

---

[3] Anibal Teodorescu, Noţiuni de Drept Administrativ, Partea I, Tipografia Eminescu, Bucureşti, 1912,p.5;

[4] Jacqueline Morand-Deviller, Droit administratif, LGDJ, 13-e edition, Paris, 2013, p. 13;

[5] Virginia Vedinaş, Drept Administrativ, Ediţia a IV-a , Editura Universul Juridic, 2009, p. 29;

Urmand metoda clasică de definire[6], respectiv stabilirea genului proxim in care poate fi incadrată noţiunea şi a diferenţei specifice care o delimitează de celelalte noţiuni ale genului, administraţia publică apare, din perspectivă extrajuridică, drept o specie a fenomenului administrativ.[7] Diferenţa specifică este că suntem in prezenţa administraţiei publice doar atunci cand valoarea realizată prin faptul administrativ este de natură politică (vizează satisfacerea interesului public şi este stabilită, de regulă, de o instituţie politică), fiind indeplinită in regim de putere publică. Din perspectivă juridică, administraţia publică este o specie a fenomenului puterii publice, divizată, conform principiului separaţiei şi echilibrului puterilor statului[8], in puterea legislativă, executivă şi judecătorească.

Prin natura sa, administraţia publică se regăseşte in sfera puterii executive, cu precizările care se impun, in legătură cu relaţia dintre aceste două noţiuni.

In mod tradiţional, doctrina romanească interbelică, de inspiraţie franceză, distinge intre două categorii de activităţi desfăşurate pentru realizarea puterii executive in stat, respectiv **activităţi de guvernare şi de administrare.** In general, ele coexistă in activitatea oricărei autorităţi, in proporţii diferite, date de poziţia acesteia in sistemul administraţiei publice. Autorităţile aflate la varful acestei ierarhii (precum Preşedintele şi Guvernul) realizează, cu precădere, activitatea politică a executivului, in timp ce autorităţile situate la baza sa desfăşoară preponderent activitatea de administrare propriu-zisă.

Guvernarea desemnează elementul politic al executivului, adică adoptarea unor importante decizii politice, esenţiale pentru viitorul naţiunii.

Administraţia propriu-zisă este o activitate tehnică şi cotidiană, de aplicare in concret a legii şi prestare de servicii publice. In cadrul activităţii de administrare sunt realizate actele şi faptele necesare inclusiv pentru punerea in practică a deciziilor politice de guvernare[9].

---

[6] Florin Coman-Kund, Alexandru-Sorin Ciobanu, Drept administrativ, Sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar, Ediţia a III-a, Editura Universul Juridic, 2009, p. 11;

[7] Fenomenul administrativ(faptul administrativ) este o activitate de organizare, dirijare , combinare a unor mijloace, resurse, in vederea infăptuirii, pană la fapte materiale concrete, a unor obiective, valori,stabilite de structuri organizatorice superioare;

[8] Consacrat in legislaţia romanescă prin art. 1 alin. (4) din Constituţia Romaniei din 1991, revizuită in 2003;

[9]Jean Rivero, Jean Waline, Droit administratif, 21 edition, Dalloz, 2006, p.4;

Aceste elemente relevă un raport de intreg-parte intre executiv şi administraţie, cea din urmă fiind o componentă a executivului.

1.2.3. Bazele constituţionale ale administraţiei publice.

Constituţia Romaniei reglementează, in mod fundamental, administraţia publică, stabilind elementele definitorii ale acestei noţiuni şi ale dreptului administrativ.

Titul III din legea fundamentală include şase capitole : „Parlamentul", Preşedintele Romaniei", „Guvernul", „Raporturile Parlamentului cu Guvernul", „Administraţia publică", „Autoritatea judecătorească".

O aplicare formală a regulilor de tehnică legislativă, ar impune teza că autorităţile publice care nu se regăsesc , sub aspectul reglementării, in Cap. V „Administraţia publică" nu fac parte din sfera administraţiei publice, concluzie inacceptabilă, in raport de natura indiscutabilă de autorităţi ale administraţiei publice a celor doi şefi ai executivului bicefal, existent in sistemul constituţional roman. Nereglementarea unitară, a Preşedintelui Romaniei şi Guvernului, in cadrul capitolului consacrat administraţiei publice, delimitează activitatea preponderent de guvernare, politică, realizată de cele două autorităţi aflate in fruntea executivului, de activitatea de administraţie propriu-zisă, tehnico-administrativă, desfăşurată in mod curent de autorităţile administrative reglementate in Cap. V al Constituţiei Romaniei.

Reglementarea constituţională a administraţiei publice in general (incluzand Secţiunea 1- Administraţia publică centrală de specialitate şi Secţiunea a 2-a – Administraţia publică locală), şi a Preşedintelui Romaniei şi Guvernului , in special, priveşte regimul de organizare şi funcţionare a acestora, adică relaţiile sociale necontencioase din sfera administraţiei publice.

Raporturile de natură conflictuală dintre autorităţile publice (orice autorităţi, nu doar cele al administraţiei publice) şi cei vătămaţi in drepturile şi interesele legitime prin actele administrative, fac obiectul unor alte dispoziţii constituţionale, care fundamentează instituţia contenciosului administrativ. Art. 52 din Constituţia Romaniei prevede că „*Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei."*, iar art. 73

alin. (2) lit. k) că materia contenciosului administrativ poate fi reglementată doar prin lege organică, ceea ce relevă importanţa dată acesteia de legiuitorul constituant.[10]

Pe langă reglementările amintite, Constituţia Romaniei cuprinde şi alte texte care intregesc bazele constituţionale al administraţiei publice, precum cele referitoare la dreptul cetăţenilor Uniunii Europene de a fi aleşi in autorităţile administraţiei publice locale (art. 16 alin. (4)), obligaţiile Guvernului in legătură cu elaborarea bugetului public naţional (art. 138), integrarea in Uniunea Europeană (art. 148) etc.

1.2.4 Definiţia şi trăsăturile administraţiei publice.

In mod tradiţional, pentru definirea noţiunii de ***administraţie publică***, se distinge intre **sensul formal, organic**, care desemnează autorităţile publice investite cu sarcini administrative şi **sensul funcţional** care se referă la activităţile pe care sunt insărcinate a le realiza aceste autorităţi publice.[11]

Elementele subsumate noţiunii de administraţie publică, cristalizate in trăsaturi ale acesteia, impun, in ciuda multiplelor tentative de originalitate, definirea acesteia ca fiind ***ansamblul activităţilor realizate de Preşedintele şi Guvernul Romaniei, celelalte autorităţi ale administraţiei publice de stat, cat şi de administraţia publică locală şi structurile subordonate acestora, prin care, in regim de putere publică, se aduc la indeplinire legile sau se prestează servicii publice.***

Trăsăturile rezultate din definiţie răspund unor intrebări fundamentale in legătură cu această noţiune : care sunt autorităţile ce alcătuiesc administraţia publică , in ce constă activitatea acesteia şi in ce regim special se defăşoară ? **1. Activitatea administraţiei publice este realizată de autorităţile sale, impărţite , conform regimului legal al acestora, in două categorii :**

Autorităţi ale administraţiei de stat :

- Preşedintele şi Guvernul Romaniei , cei doi şefi ai executivului ;

- ministerele şi alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului, cat şi structurile subordonate acestora (instituţii publice, regii autonome, companii naţionale etc) ;

---

[10] Alături de domenii fundamentale precum sistemul electoral, regimul juridic general al proprietăţii, organizarea invăţământului, organizarea administraţiei publice locale şi a teritoriului, regimul general al raporturilor de muncă, regimul infracţiunilor şi pedepselor aplicabile in materie penală etc;

[11] Antonie Iorgovan, op. cit., p.64;

- autorităţile administrative autonome organizate la nivel central (spre ex. Banca Naţională a Romaniei, serviciile de informaţii) şi structuri subordonate acestora (instituţii publice, regii autonome, companii naţionale etc);

- serviciile deconcentrate , adică organe locale de specialitate subordonate ministerelor, altor organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau autorităţilor administrative autonome centrale;

- prefectul, ca reprezentant al guvernului in teritoriu;

Autorităţi ale administraţiei publice locale:

- Consiliul judeţean, Consiliul Local (autoritate deliberativă), Primarul (autoritate executivă) ;

- organe, instituţii publice, regii autonome ori alte structuri, subordonate autorităţilor locale arătate anterior.

Activitatea administraţiei publice constă in aducerea la indeplinire a legii şi organizarea prestării ori prestarea propriu-zisă de servicii publice.

Prima direcţie in care se obiectivează activitatea administraţiei publice şi cea care răspunde, in mod tradiţional, raţiunilor de organizare a acesteia, este cea de **aducere la indeplinire a legii**, sub cele două forme :

* organizarea executării legii, activitate de adoptare a unor acte normative, cu forţă juridică inferioară acesteia, in vederea creării, sub aspect administrativ, a condiţiilor necesare aplicării in concret a legii (referitoare la proceduri administrative, la aspecte instituţionale, logistice , de resurse materiale şi umane etc.);

* aplicarea in concret a legii, la situaţii determinate , prin formele specifice de realizare a activităţii administraţiei, respectiv emiterea de acte administrative şi realizarea de operaţiuni materiale, tehnico-administrative.

Prestarea de servicii publice este cealaltă dimensiune fundamentală a activităţii administraţiei publice.

Serviciul public desemnează activităţile desfăşurate sau organizate de o autoritate a administraţiei publice pentru realizarea unor nevoi de interes public.

Autoritatea care are in responsabilitate realizarea serviciului public poate să-l presteze efectiv, direct sau prin structuri publice , ori să delege prestarea acestuia, in condiţiile legii, către o persoană juridică de drept privat, aflată sub controlul său.

Pentru a-şi atinge scopul, serviciul public trebuie să răspundă unor exigenţe : caracterul permanent, asigurarea unui acces egal al cetăţenilor la acesta (aplicaţie a art. 16 alin. (1) din Constituţie), adaptabilitatea permanentă la interesul public pe care-l serveşte şi respectarea unui regim juridic specific, guvernat de regulile dreptului public, sau mixt, după caz.[12]

Activitatea administraţiei publice se realizează intr-un regim de putere publică.

Acesta desemnează ansamblul prerogativelor legale de care dispun autorităţile administraţiei publice, pentru a putea impune interesul public, in raport cu cel privat. Este un regim „exorbitant" , care sugerează forţa, puterea publică in relaţia cu cetăţenii, creat in servicul acestora şi limitat prin lege, in general, şi prin intervenţia instanţelor de contencios administrativ, in cazuri concrete.

Regimul de putere publică reclamă poziţia de inegalitate juridică a părţilor, de subordonare, specifică raporturilor de drept administrativ, iar forţa obligatorie a deciziilor administraţiei publice, respectiv caracterul executoriu din oficiu al actelor administrative sunt o consecinţă a acestuia.

Să ne reamintim

1.2.2. Administraţia publică in sens formal desemnează autorităţile publice investite cu sarcini administrative, iar in sens funcţional se referă la activităţile pe care sunt insărcinate a le realiza aceste autorităţi publice.

1.2.3. Activitatea administraţiei publice constă in aducerea la indeplinire a legii şi organizarea prestării ori prestarea propriu-zisă de servicii publice şi se realizează intr-un regim de putere publică.

1.3. Rezumat

Apartenenţa dreptului administrativ la dreptul public este indiscutabilă, prin obiectul sau de reglementare. Relaţiile sociale reglementate de normele dreptului administrativ sunt cele din sfera administraţiei publice (administraţia activă) şi cele de natură conflictuală, care vizează soluţionarea litigiilor dintre autorităţile publice şi cei vătămaţi prin acte administrative ale acestora (administraţia contencioasă).

[12] Florin Coman-Kund, Alexandru-Sorin Ciobanu, op. cit., p. 40-41;

Administraţia publică desemnează ansamblul activităţilor realizate de Preşedintele şi Guvernul Romaniei, celelalte autorităţi ale administraţiei publice de stat, cat şi de administraţia publică locală şi structurile subordonate acestora, prin care, in regim de putere publică, se aduc la indeplinire legile sau se prestează servicii publice.

1.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1. Prin ce se deosebeşte dreptul public de dreptul privat şi care sunt criteriile pe care se fundamentează distincţia ?
2. Prin ce se deosebeşte activitatea de guvernare de activitatea de administrare ?
3. Explicaţi neincluderea Preşedintelui Romaniei şi a Guvernului in Capitolul V al Titlului III din Constituţie.

1.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2021

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2000

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

1.6. Teme de control

Realizaţi un referat de maximum 5 pagini în care să prezentaţi noţiunea de „administraţie publică”, prin raportare la bazele sale constituţionale.

Unitatea de învățare 2

DREPTUL ADMINISTRATIV. DEFINIŢIE. OBIECT. TRĂSĂTURI.

2.1. Introducere

În cadrul acestui capitol sunt prezentate elementele de conceptualizare ale dreptului administrativ : definiţia dreptului administrativ, obiectul său şi trăsăturile definitorii.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

2.2. Conţinut

2.2.1 Definiţia și obiectul dreptului administrativ
2.2.2.Trăsaturile dreptului administrativ

2.2.1 Definiţia și obiectul dreptului administrativ

In mod necesar, există o legătură organică intre drept şi activitatea administraţiei publice. Cea din urmă constă, in principal, in aducerea la indeplinire a legii şi este guvernată de principiul legalităţii, adică se desfăşoară pe baza legii şi in conformitate cu aceasta.

Definirea dreptului administrativ, ca ramură de drept[13], respectiv ca ansamblu de norme juridice aplicabile unei categorii determinate de relaţii sociale, implică analiza obiectului său, prin raportare la conţinutul şi limitele administraţiei publice.

---

[13] Există şi perspectiva de ramură a ştiinţei, adică un ansamblu sistematizat de cunoştinţe despre Dreptul administrativ, ca ramură de drept (Dumitru Brezioanu, Drept administrativ roman, Editura All Beck, 2004, p. 22);

Pentru a stabili sfera de cuprindere a dreptului administrativ, Prof. Antonie Iorgovan identifică trei teorii, privind raportul dintre această ramură de drept şi administraţia publică .[14]

- dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administraţiei publice (**teza unicităţii de norme**);

- administraţia publică este supusă normelor dreptului administrativ, cat şi unor norme aparţinand altor ramuri de drept (**teza pluralităţii de norme**);

- dreptul administrativ se aplică nu doar activităţilor realitate de administraţia publică, ci şi unor activităţi realizate de alte autorităţi publice (**teza subsidiarităţii**).

Cea dintai teză (**unicităţii)** este invalidată de diversitatea domeniilor şi instituţiilor juridice, care privesc administraţia publică, iar valabilitatea celei de-a doua, a pluralităţii de norme, este de necontestat. Sunt numeroase domenii de reglementare, care exced dreptului administrativ, dar care , in mod inevitabil, se aplică unor relaţii sociale din sfera administraţiei publice[15], precum : organizarea şi funcţionarea administraţiei de stat, regimul juridic al domeniului public, răspunderea penală şi patrimonială, regimul contractului administrativ etc.

In cazul aplicării normelor de drept administrativ , alături de alte norme aparţinand dreptului public, acestea pot privi:

- **raporturi reglementate de dreptul administrativ subsecvent altei ramuri de drept public.** Este cazul dreptului constituţional, care subsumează norme juridice, ce privesc administraţia publică , in general (Capitolul V al Titlului III), autorităţi ale acesteia (Preşedintele Romaniei şi Guvernul), contenciosul administrativ etc . Dreptul constituţional, ca factor structurant in sistemul de drept, guvernează şi orientează reglementarea juridică din celelalte ramuri ale dreptului;[16]

- **raporturi reglementate de dreptul administrativ ca drept comun.** Acestea aparţin unor ramuri de drept care au căpătat autonomie faţă de dreptul administrativ, dar care includ in mod covarşitor instituţii specifice dreptului administrativ (dreptul urbanismului, dreptul financiar etc);

---

[14] A. Iorgovan, op. cit., p.115-116;

[15] Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Editura Accent, 2004, p. 44;

[16] Ion Deleanu, Tratat de drept constituţional, Editura C.H.Beck, 2006, p.17;

- **raporturi** din sfera administraţiei publice **reglementate de dreptul administrativ in colaborare cu alte ramuri ale dreptului public**; este cazul relaţiilor de politică externă a statului, in cadrul cărora activitatea administraţiei publice este supusă atat normelor de drept administrativ, cat şi celor de drept internaţional public, in ordinea stabilită de art. 20 din Constituţia Romaniei.[17]

Teza pluralităţii de norme include şi posibilitatea reglementării relaţiilor din sfera administraţiei publice de către normele dreptului administrativ, alături de norme aparţinand dreptului privat. Adesea, competenţa autorităţilor administraţiei publice vizează aplicarea normelor ce aparţin unor ramuri de drept precum dreptul civil, dreptul familiei etc, inclusiv garantarea producerii efectelor de drept civil ale unor acte juridice, prin mijloacele de constrangere administrativă, acestea aflandu-se, de regulă, intr-un raport de subsecvenţă faţă de normele dreptului administrativ.[18]

Teza subsidiarităţii priveşte situaţia aplicării normelor de drept administrativ relaţiilor sociale născute in sfera altor autorităţi publice, decat cele ale administraţiei publice. Poate fi vorba de norme de drept administrativ necontencios sau de contencios (art. 52 din Constituţia Romaniei, consacrand instituţia contenciosului administrativ, face referire la actele „autorităţilor publice” , noţiune care excede sfera „autorităţilor administraţiei publice”).

Concluzionand :

- normele dreptului administrativ se aplică relaţiilor din sfera administraţiei publice, dar nu sunt aceleaşi cu obiectul administraţiei publice ca formă de realizare a puterii de stat.[19] Administraţia publică se realizează, in principal, prin aceste norme, dar şi prin norme aparţinand altor ramuri de drept;

- sfera de aplicare a normelor de drept administrativ depăşeşte, uneori, limitele administraţiei publice, extinzandu-se şi asupra altor autorităţi publice; in această

---

[17] „Dacă există neconcordanţe intre pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care Romania este parte, şi legile interne, au prioritate reglementările internaţionale, cu excepţia cazului in care Constituţia sau legile interne conţin dispoziţii mai favorabile”

[18] Dana Apostol Tofan, Drept administrativ, Ediţia a 2-a, Editura C.H.Beck, 2008, p. 41;

[19] Alexandru Negoiţă, Drept administrativ şi stiinţa administraţiei, Editura Atheneum, 1993, citat de Corneliu Manda, Drept administrativ, Tratat elementar, Ediţia a V-a, Editura Universul juridic, 2008, p.64;

situaţie, regimul administrativ este cerut ca mijloc, nu ca scop, fiind intru-un raport de subsecvenţă faţă de alte regimuri juridice, a căror realizare o mijloceşte.[20]

Intr-o accepţiune sintetică, dar care include elementele concluziei anterioare, dreptul administrativ este definit fie ca *„dreptul comun al acţiunii administrative”*[21], fie *o ramură a dreptului public, care guvernează administraţia publică*.[22]

Prin raportare la obiectul său, definim dreptul administrativ ca **ramură a dreptului public ce reglementează relaţiile sociale necontencioase din sfera administraţiei publice şi pe cele de natură conflictuală, dintre autorităţile publice şi cei vătămaţi in drepturi şi interese legitime, prin acte administrative.**

Se are in vedere distincţia dintre cele două mari categorii de relaţii sociale dezvoltate in sfera administraţiei publice : cele *de administraţie activă*, care se referă la organizarea şi funcţionarea administraţiei publice (aducerea la indeplinire a legii şi prestarea de servicii publice) şi cele *contencioase* , privitoare la soluţionarea litigiilor dintre autorităţile administraţiei publice (autorităţile publice, in general) şi cei vătămaţi in drepturile sau interesele lor legitime.

2.2.2.Trăsăturile dreptului administrativ.

1. Este o ramură a dreptului public, normele sale avand ca scop promovarea interesului public, raţiune de existenţă a administraţiei publice. Din perspectiva evoluţiei istorice a dreptului, la nivel global şi naţional, dreptul administrativ este caracterizat drept o ramură de drept relativ tanără, prin comparaţie cu cele clasice (civil , penal).

2. Dreptul administrativ este guvernat de *principiul legalităţii,* consacrat de art. 1 alin.(5) din Constituţia Romaniei[23], ce semnifică regula fundamentală potrivit căreia toate subiectele de drept, public sau privat, sunt ţinute la respectarea normelor juridice aflate in vigoare. Supremaţia Constituţiei in cadrul ordinii de drept, este

---

[20] A. Iorgovan, op. cit., p.120;

[21] F.-P. Benoit, Le droit administratif francais, Dalloz, 1968, citat de Jacqueline Morand-Deviller, Droit administratif, LGDJ, 13-e edition, Paris, 2013, p.9;

[22] Jean Rivero, Jean Waline, op.cit, p.1;

[23] *„In Romania, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie”;*

justificată de poziţia sa supraordonată, in varful piramidei sistemului juridic, generand supralegalitatea constituţională.[24]

Legalitatea este o cerinţă esenţială a statului de drept, vizand preeminenţa legii in reglementarea relaţiilor sociale, in sensul art. 16 alin.(2) din Constituţia Romaniei, potrivit căruia *„Nimeni nu este mai presus de lege”*.[25]

Principiul legalităţii semnifică faptul că activitatea administraţiei publice se defăşoară in baza legii şi in conformitate cu aceasta, aducerea la indeplinire a legii fiind activitatea sa cea mai importantă. Principiul fixează cadrul activităţii autorităţilor statului in limita legilor, asigură stabilitatea juridică, drepturile şi libertăţile omului şi inseamnă subordonarea tuturor activităţilor autorităţilor publice, voinţei supreme a naţiunii, consemnată in principiile şi normele pactului fundamental statuat in Constituţie.[26]

Normele dreptului administrativ sunt caracterizate prin mobilitate, in raport cu cele ale dreptului privat , fiind modificate sau inlocuite intr-un timp scurt după adoptarea lor, fapt explicat prin specificul activităţii administrative şi transformările rapide care au loc in administraţie.[27]

Această trăsătură este relativizată de ideea că marile principii ale dreptului administrativ se găsesc in Constituţie, ale cărei norme se bucură de stabilitate, aşa incat doar anumite norme , precum cele emise de Guvern şi administraţia ministerială, au o mobilitate mai mare, reclamată de necesităţile realizării, in limitele Constituţiei şi a legii, a programului de guvernare, acceptat de Parlament.[28]

Dinamica administraţiei publice şi a normelor aplicabile acesteia reprezintă un proces complex, influenţat de o multitudine de factori : dinamica socială generală, inregistrată la nivel global şi statal, apartenenţa la un anumit regimul politico-constituţional, configurarea politică a interesului general etc.

---

[24] D.A.Tofan, op. cit. p. 45;

[25] Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituţia Romaniei revizuită-comentarii şi explicaţii, Editura All Beck, 2004, p.3;

[26] Ioan Alexandru, Drept administrativ, Editura Omnia, 1999, p. 93;

[27] R.N.Petrescu, op.cit., p.63;

[28] A. Iorgovan, op. cit., p.124 ;

Sensul pozitiv al mobilităţii dreptului administrativ este capacitatea sa de a-şi adapta normele la realitatea relaţiilor sociale, intr-o manieră previzibilă şi lipsită de brutalitate. Schimbările privesc ansamblul instituţiilor dreptului administrativ şi chiar dreptul administrativ in sine, care, in contextul diversificării izvoarelor, subiectelor şi metodelor sale, fără a-şi pierde identitatea, se află intr-un proces de coabitare cu alte ramuri ale dreptului. Transformarea dreptului administrativ, in sensul adaptării şi evoluţiei calitative a normelor sale, este marcată de factori precum *privatizarea sa* (evocă fenomenul de intensificare a participării persoanelor private la realizarea interesului public, impreună cu şi sub controlul autorităţilor publice), *convenţionalizarea* (generată de inflaţia şi creşterea complexităţii surselor normative edictate de Uniunea Europenă) şi constituţionalizarea (obligativitatea conformării activităţii administraţiei publice cu ordinea constituţională).[29]

Dreptul administrativ este un drept „exorbitant", fiind caracterizat de regimul de putere publică in care işi desfăşoară activitatea, respectiv de prerogativele de putere publică prin intermediul cărora este realizat interesul public.

Raporturile juridice aparţinad dreptului privat sunt caracterizate prin poziţia de egalitate juridică a părţilor, actele juridice care le conţin fiind rezultatul unui acord de voinţă.

Administraţia, servind interesul general, trebuie să il impună in raporturile cu particularii (cei administraţi), ceea ce face ca, in aceste raporturi, administraţia să se afle pe o poziţie de superioritate juridică, avand aptitudinea de a stabili, in baza legii, conduita juridică obligatoriu de urmat pentru cei cu care intră in aceste raporturi juridice. Voinţa unilaterală a administraţiei (materializată in actul administrativ) este, in considerarea regimului de putere publică in care a luat naştere, executorie, fără vreo formalitate prealabilă.

Nu intotdeauna, insă, interesul general este realizat prin instrumente de autoritate, unilaterale, folosirea prerogativelor de putere publică fiind recomandată doar cand este necesară. Din ce in ce mai mult, raporturile dintre administraţie şi particulari tind să facă obiectul contractului.[30]

Să ne reamintim

---

[29] Jacqueline Morand-Deviller, Droit administratif, LGDJ, 13-e edition, Paris, 2013, p.10-13;

[30] Contractul administrativ, încheiat de autorităţile publice, avand ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice şi realizarea achiziţiile publice;

- normele dreptului administrativ se aplică relaţiilor din sfera administraţiei publice, dar nu sunt aceleaşi cu obiectul administraţiei publice ca formă de realizare a puterii de stat. Administraţia publică se realizează, in principal, prin aceste norme, dar şi prin norme aparţinand altor ramuri de drept;

- sfera de aplicare a normelor de drept administrativ depăşeşte, uneori, limitele administraţiei publice, extinzandu-se şi asupra altor autorităţi publice; in această situaţie, regimul administrativ este cerut ca mijloc, nu ca scop, fiind intru-un raport de subsecvenţă faţă de alte regimuri juridice, a căror realizare o mijloceşte.

2.3. Rezumat

Definim dreptul administrativ ca ramură a dreptului public ce reglementează relaţiile sociale necontencioase din sfera administraţiei publice şi pe cele de natură conflictuală, dintre autorităţile publice şi cei vătămaţi in drepturi şi interese legitime, prin acte administrative.

Trăsăturile dreptului administrativ : este o ramură a dreptului public, este guvernat de *principiul legalităţii, este un drept „exorbitant”* , normele dreptului administrativ sunt caracterizate prin mobilitate.

2.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1)**Prezentaţi tezele formulate in doctrina juridică privitor la obiectul dreptului administrativ.**

2) Care este relaţia dintre dreptul administrativ şi alte ramuri ale dreptului public aplicabile administraţiei publice ?

3) Identificaţi norme ale dreptului administrativ care sunt caracterizate de o mare stabilitate.

2.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021
c. Lucian Chiriac, Drept administrativ. Activitatea autorităţilor publice, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2011.
d. V. Vedinaş, Drept Administrativ, Ediţia a X-a, Editura Universul Juridic, 2017;
e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

2.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați una din cele trei teorii privind raportul dintre dreptul administrativ şi administraţia publică.

Unitatea de învățare 3

IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV. NORMELE DE DREPT ADMINISTRATIV. RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV.

3.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate izvoarele dreptului administrativ.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

3.2. Conţinut

3.2.1. Izvoarele dreptului administrativ.
3.2.2. Normele de drept administrativ
3.2.3. Raporturile de drept administrativ

3.2.1. Izvoarele dreptului administrativ.

Noţiunea de *izvor al dreptului* desemnează originea dreptului, modurile de creare şi de expresie a dreptului,[31]fiind susceptibilă de două importante accepţiuni.

Izvoarele materiale reprezintă condiţiile sociale care determină adoptarea unor norme juridice, iar cele *formale* desemnează formele juridice de exprimare a acestor norme, respectiv a voinţei guvernanţilor.

---

[31] Ion Dogaru, Nicolae Popa, Dan Claudiu Dănişor, Sevastian Cercel, Bazele dreptului civil, Vol. I. Teoria generală, C.H. Beck, 2008, p. 79;

Ştiinţa dreptului investighează izvoarele formale ale dreptului[32], clasificate in izvoare scrise (materializate in norme scrise, elaborate de autorităţile publice) şi nescrise (cutuma, jurisprudenţa, doctrina, principiile generale de drept).

Izvoarele dreptului administrativ reprezintă formele in care se exprimă normele dreptului administrativ care nasc, modifică sau sting raporturi de drept administrativ.[33]

Izvoarele scrise sunt ierarhizate in cadrul sistemului naţional de drept, in funcţie de forţa juridică a actelor normative in care se regăsesc. Forţa juridică a unui izvor scris de drept este dată de conţinutul şi caracterul acestuia determinate, la randul lor, de natura şi poziţia (nivelul) autorităţii publice de la care emană. Izvoarele scrise au o determinare constituţională, Constituţia fiind primul dintre acestea.[34]

In raport de autoritatea publică de la care provin şi, in consecinţă, de forţa lor juridică, izvoarele scrise ale dreptului administrativ sunt : Constituţia, legile (constituţionale, organice sau ordinare), decretele-legi adoptate pană in mai 1990, ordonanţele Guvernului, actele administraţiei ministeriale şi extraministeriale, actele administraţiei centrale autonome, ordinele prefecţilor, hotărarile consiliilor judeţene şi locale, dispoziţiile preşedinţilor consiliilor judeţene şi ale primarilor. Tratatele şi convenţiile internaţionale sunt izvoare ale dreptului administrativ, in anumite condiţii.[35]

Constituţia Romaniei este izvorul de drept administrativ cu cea mai mare forţă juridică, avand in vedere supremaţia acesteia in ierarhia actelor normative interne, avand aceeaşi valoare normativă şi pentru alte ramuri de drept. Aceste norme aparţin, in principal, dreptului constituţional şi , in subsidiar, dreptului administrativ (teoria dublei naturi juridice a normelor constituţionale).

Multe dintre textele Constituţiei Romaniei vizează, direct sau indirect, regimul administraţiei publice : limitele şi exigenţele generale ale activităţii acesteia (art. 1 alin. (3)-(5); sarcini şi obligaţii, corelative drepturilor fundamentale ale cetăţenilor (Titlul II) ; organizarea şi funcţionarea autorităţilor administraţiei publice (Cap. II, III şi V din Titlul III); responsabilităţile administraţiei publice in domeniul economico-financiar public(Titlul IV) etc.

---

[32] Emil Bălan, Instituţii administrative, Editura C.H. Beck, 2008, p. 40;

[33] D. A. Tofan, op. cit. , p. 49 ;

[34] A. Iorgovan, op. cit., p.129-130;

[35] D. A. Tofan, op. cit. , p. 49-50 ;

Codul administrativ, formă superioară de legiferare, a cărui recentă adoptare, prin Ordonanța de urgență Guvernului nr. 57/20019[36], a reprezentat *”un moment de cotitură in evoluția dreptului aplicabil administrației publice”*[37], reglementează, ca ”lege-cadru”, organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, devenind principal izvor al dreptului administrativ[38].

Sistematizat in părți, titluri și capitole, Codul administrativ cuprinde dispoziții referitoare la administrația publică centrală și administrația publică locală, cu o parte dedicată prefectului și serviciilor publice deconcentrate (Partea a IV-a), stabilește reguli privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, include statutul funcționarilor publici și prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică, consacră in dreptul pozitiv și reglementează, cu titlu de inovație, răspunderea administrativă, cu regim specific pentru formele sale (disciplinară, contravențională, patrimonială) și reguli de inființare, desființare și gestiune a serviciilor publice.

Legea este izvor de drept administrativ, in măsura in care conţine norme juridice cu aplicabilitate in domeniile de reglementare ce alcătuiesc această ramură de drept.

Legile reprezintă forma de manifestare a puterii legislative a statului, fiind adoptate de Parlament, *„organul reprezentativ suprem al poporului roman şi unica autoritate legiuitoare a ţării”* (art. 61 alin. (1) din Constituţia Romaniei). Parlamentul poate adopta legi constituţionale, organice sau ordinare.

Legile constituţionale, avand ca obiect revizuirea Constituţiei Romaniei, se inscriu in această categorie de izvoare dacă insumează dispoziţii referitoare la sfera administraţiei publice. Legea nr. 429/2003, prin care a fost revizuită Constituţia din 1991, cuprinde norme ce vizează acest domeniu : regimul unor autorităţi ale administraţiei publice precum Preşedintele ţi Guvernul, regimul contenciosului administrativ etc, ceea ce face să se constituie in izvor al dreptului administrativ.

---

[36] Publicată in M.Of. Partea I nr. 555 din 5 iulie 2019.

[37] V. Vedinaș, Codul administrativ adnotat, Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, Ed. a II - a, revăzută și adăugită, Ed. Universul juridic, București, 2020, p. 8.

[38] Potrivit art. 18 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, *”În vederea sistematizării și concentrării legislației, reglementările dintr-un anumit domeniu sau dintr-o anumită ramură de drept, subordonate unor principii comune, pot fi reunite într-o structură unitară, sub formă de coduri”.*

Legile organice, ce intervin in domeniile cele mai importante[39], vizează, in majoritatea lor covarşitoare, fie structural , fie funcţional, administraţia publică, fiind izvoare ale dreptului administrativ.[40]

Legile ordinare nu sunt reglementate explicit sub aspectul domeniilor in care pot fi adoptate, ceea ce impune, pe cale de interpretare, concluzia că acestea reprezintă regula in materia legiferării, intervenind in orice domeniu, cu excepţia celor rezervate de art. 73 alin. (3) legii organice. Sunt izvoare de drept administrativ numai in măsura in care reglementează relaţii sociale ce fac obiectul administraţiei publice.

Ordonanţele Guvernului simple sau de urgenţă sunt acte normative cu forţă juridică egală cu cea a legii, emise ca urmare a unei delegări legislative (de ordin constituţional, in cazul ordonanţelor de urgenţă şi prin lege de abilitare, in cazul celor simple) (art. 108 şi art. 115 din Constituţia Romaniei). Sunt izvoare ale dreptului administrativ, avand in vedere natura de autoritate a administraţiei publice a emitentului (Guvernul), cat şi domeniile in care au aplicabilitate, prin obiectul de reglementare.

Hotărarile Guvernului, ordinele şi instrucţiunilor administraţiei ministeriale şi ale conducătorilor celorlalte organe centrale ale administraţiei publice subordonate sau autonome, actele conducătorilor serviciilor publice deconcentrate, ale prefecţilor şi ale administraţiei publice locale sunt izvoare ale dreptului administrativ sub condiţia de a avea caracter normativ. Criteriul de

---

[39] Prevăzute explicit de art.73 alin. (3) din Constituţie ca fiind : sistemul electoral; organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente; organizarea, funcţionarea şi finanţarea partidelor politice; statutul deputaţilor şi al senatorilor, stabilirea indemnizaţiei şi a celorlalte drepturi ale acestora; organizarea şi desfăşurarea referendumului; organizarea Guvernului şi a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării; regimul stării de mobilizare parţială sau totală a forţelor armate şi al stării de război; regimul stării de asediu şi al stării de urgenţă; infracţiunile, pedepsele şi regimul executării acestora; acordarea amnistiei sau a graţierii colective; statutul funcţionarilor publici; contenciosul administrativ; organizarea şi funcţionarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanţelor judecătoreşti, a Ministerului Public şi a Curţii de Conturi; regimul juridic general al proprietăţii şi al moştenirii; organizarea generală a învăţământului; organizarea administraţiei publice locale, a teritoriului, precum şi regimul general privind autonomia locală; regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele şi protecţia socială; statutul minorităţilor naţionale din România; regimul general al cultelor; celelalte domenii pentru care în Constituţie se prevede adoptarea de legi organice.

[40] Enumerăm dintre cele mai importante Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Legea nr. 188/1999 privind statutul funcţionarilor publici, Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale;

distincţie intre actele administrative cu caracter normativ şi individual este sfera de cuprindere a acestora, respectiv determinabilitatea persoanelor cărora li se aplică.

Actele normative sunt acea categorie de acte juridice care conţin o regulă, adică un act de aplicabilitate repetată, asupra unor subiecţi de drept nedeterminaţi, în timp ce actele individuale sunt acea categorie de acte care urmăresc reglementarea unei situaţii juridice precise în raport cu un număr relativ restrâns şi determinat de subiecţi de drept.[41]

O categorie de acte administrative asupra căreia există controverse in privinţa calificării drept izvoare ale dreptului administrativ o constituie decretele Preşedintelui Romaniei. Intr-o opinie, acestea, putand avea atat caracter individual , cat şi normativ, pot fi izvoare ale dreptului administrativ numai in măsura in care au caracter normativ şi reglementează raporturile sociale din sfera administraţiei publice.[42] In opinia contrară, decretele Preşedintelui nu pot fi decat acte administrative individuale, intrucat acestea, prevăzute de art. 92 şi 93 din Constituţia Romaniei, au rolul de a face incidente hotărarile adoptate in mod colectiv de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, al cărui Preşedinte este.[43]

Tratatele şi convenţiile internaţionale au aplicabilitate in ordinea juridică internă in conformitate cu următoarele dispoziţii constituţionale :

- **art.11** : *„(1) Statul român se obligă să îndeplinească întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile ce-i revin din tratatele la care este parte.*

(2) Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern.

(3) În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziţii contrare Constituţiei, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituţiei."

- **art. 20 alin. (2)** : "Dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi legile interne, au prioritate reglementările internaţionale, cu excepţia cazului în care Constituţia sau legile interne conţin dispoziţii mai favorabile."

- **art. 148 alin. (2)** : „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter

---

[41] Decizia nr. 2110/2 mai 2012 a Inaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie- Secţia de Contencios Administrativ şi Fiscal;

[42] Corneliu Manda, Drept administrativ, Ediţia a V-a, Editura Universul Juridic, 2008, p.73;

[43] A. Iorgovan, op. cit., p.131-132; D. A. Tofan, op. cit. , p. 51;

obligatoriu, au prioritate faţă de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.”

Aşadar, pentru a se constitui in izvoare ale dreptului administrativ, tratatele şi convenţiile internaţionale trebuie să răspundă următoarelor condiţii :

- se aplică in mod direct, nemijlocit in ordinea juridică internă;

- sunt ratificate de Statul roman, prin Parlament, conform dispoziţiilor constituţionale. Ratificarea se realizează prin lege, iar tratatele la nivel guvernamental pot fi ratificate şi prin ordonanţă de urgenţă a Guvernului, in situaţii extraordinare, cand reglementarea lor nu poate fi amanată, sub condiţia justificării temeinice a urgenţei ratificării. Tratatele la nivel de stat, indiferent de domeniul in care intervin, se ratifică doar prin lege;[44]

- reglementează relaţii sociale specifice dreptului administrativ.

Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ sunt cele invocate in mod tradiţional , respectiv cutuma (obiceiul), jurisprudenţa şi doctrina.

Cutuma este definită ca sentimentul general admis al caracterului juridic obligatoriu al unui anumit comportament social[45], iar apartenenţa sa la izvoarele de drept, iniţial contestată, este recunoscută in prezent , in mod limitat şi cu indeplinirea unor condiţii.

Este necesar că regula de conduită nescrisă să aibă o practică veche (condiţie obiectivă), ca in conştiinţa celor cărora li se aplică, să existe convingerea obligativităţii sale (condiţie subiectivă) şi să aibă un caracter precis.[46] Aceasta nu poate, insă, incălca regulile scrise de drept.

Caracterul de izvor de drept administrativ la cutumei este recunoscut in multe dintre statele Uniunii Europene (Belgia, Franţa, Germania, Italia etc).

---

[44] Regimul juridic al tratatelor este stabilit prin Legea nr. 590/2003;

[45] Virginia Vedinaş, op.cit., p.39;

[46] D. A. Tofan, op. cit. , p. 55 ;

In cadrul sistemului romanesc de drept, cutuma este considerată izvor de drept de rang constituţional, avand in vedere dispoziţiile constituţionale care fac referire la aceasta, in mod explicit.[47]

Jurisprudenţa, desemnand modul de interpretare a legii de către judecător, nu poate constitui in mod formal izvor de drept. Judecătorul se supune legii (art. 124 alin. (3) din Constituţia Romaniei) şi este chemat să o aplice, in litera şi spiritul ei, la situaţii concrete.

In sistemul de drept anglo-saxon jurisprudenţa (precedentul judiciar) reprezintă veritabil izvor de drept, soluţiile pronunţate anterior, in aceeaşi materie, fiind obligatorii.

Sistemul romano-germanic, căruia ii aparţinem, acordă, in mod tradiţional, practicii judiciare un rol limitat. Cu toate acestea, jurisprudenţa are, insă, rolul de a găsi cele mai bune modalităţi de adecvare a dispoziţiilor legale la multitudinea şi diversitatea cazurilor concrete aduse in faţa instanţei. In acest scop, judecătorul interpretează şi adaptează legea la realităţile concrete, remediază golurile normative şi descoperă remedii care pot să-l inspire pe legiuitor.[48]

Practica judiciară, in special a instanţelor ierarhic superioare, constituie un argument din ce in ce mai important in tranşarea litigiilor judiciare, fapt ce se inscrie intr-un fenomen constatat şi la nivelul altor state, de consolidare a statutului său de izvor nescris al dreptului, in general, şi al dreptului administrativ, in special.

In afara tradiţiei sistemului romanesc de drept in această privinţă, sunt importante două argumente legale :

- rolul Inaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie in cadrul sistemului judiciar romanesc de a asigura *„interpretarea şi aplicarea unitară a legii de către celelalte instanţe judecătoreşti, potrivit competenţei sale”* (art.126 alin.(3) din Constituţia Romaniei).

---

[47] **Art. 1 alin.(3)** : “România este stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme, **în spiritul tradiţiilor democratice ale poporului roman**(s.n.) şi idealurilor Revoluţiei din decembrie 1989, şi sunt garantate.”; **art. 44 alin.(6)** : “Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecţia mediului şi asigurarea bunei vecinătăţi, precum şi la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau **obiceiului**(s.n.), revin proprietarului. Şi pricipiul autonomiei locale, consacrat de art. 120 alin. (1) din Constituţia Romaniei, permite ca anumite practice locale să devină reguli nescrise obligatorii;

[48] Sofia Popescu, Teoria generală a dreptului, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 159 , citată de Corneliu Manda, in op. cit., p. 77;

Deciziile pronunţate in acest scop de instanţa supremă se publică in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, iar dezlegarea dată problemelor de drept, in cuprinsul acestora, este obligatorie pentru instanţe (art. 521 Cod procedură civilă şi art.477 Cod procedură penală).

- efectele deciziilor judecătoreşti prin care se anulează acte administrative cu caracter normativ. *„Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanţelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicare*." (art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004);

- caracterul obligatoriu *orga omnes* al deciziilor Curţii Constituţionale şi efectele acestora in privinţa dispoziţiilor din legi sau ordonanţe declarate neconstituţionale. *"Deciziile, hotărârile şi avizele Curţii Constituţionale se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Deciziile şi hotărârile Curţii Constituţionale sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor"* (art.11 alin. (3) din Legea nr. 471992), iar *"Dispoziţiile din legile şi ordonanţele în vigoare constatate ca fiind neconstituţionale îşi încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curţii Constituţionale, dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pune de acord prevederile neconstituţionale cu dispoziţiile Constituţiei. Pe durata acestui termen, dispoziţiile constatate ca fiind neconstituţionale sunt suspendate de drept." (art. 31 alin. (3).*

O situaţie specială o are jurisprudenţa, ca izvor de drept, in sistemele de drept in care există un sistem de justiţie distinct in domeniul administrativ. Este cazul celui francez , in care practica instanţei administrative supreme-Consilul de Stat, este obligatorie, ceea ce face din dreptul administrativ unul jurisprudenţial.[49]

Accesul la jurisprudenţa de contencios administrativ. Evoluţie şi stare actuală.[50] După o perioadă de oarecare marginalizare ca vizibilitate şi preponderenţă, dar cultivare in mod judicios sub forma extraselor, notelor şi sintezelor de practică judiciară, dar aparent paradoxal cu o autoritate de orientare in campul judiciar sporită, in condiţiile concrete date, post-1989, asistăm la un reviriment extraordinar al fenomenului jurisprudenţial in toate sensurile sintagmei[51].

---

[49] Jean Rivero, Jean Waline, op.cit, p.8;

[50] Studiu preluat din G. Manu, Liberul acces la jurisprudența de contencios administrativ, in Revista Universul Juridic nr. 8/2020. A se vedea și G. Manu, Open data in materia hotărarilor judecătorești, Revista Universul Juridic nr. 10/2020.

[51] M. Duţu, Spre o valorificare superioară a concluziilor jurisprudenţei. De la comentariu la sinteza exhaustivă, publicat pe Juridice essentials, la data de 22.07.2020, disponibil la https://www.juridice.ro/essentials/4119/spre-o-valorificare-superioara-a-concluziilor-jurisprudentei-de-la-comentariu-la-sinteza-exhaustiva.

Adaptarea contenciosului administrativ la realităţile de organizare a Statului şi a administraţiei publice, dar şi la noile temeiuri constituţionale şi legale, a produs mutaţii semnificative şi in privinţa conţinutului şi formelor de comunicare publică a jurisprudenţei aferente materiei.

In această etapă, jurisprudenţa naţională, inclusiv cea din domeniul contenciosului administrativ, a fost supusă diseminării şi eventual, analizei critice, prin intermediul unor Repertorii de practică sau culegeri de jurisprudenţă[52].

Incepand cu anul 2005, creşterea transparenţei a constituit o direcţie esenţială a strategiei de reformă a sistemului judiciar, inclusiv prin implementarea sistemului ECRIS, moment considerat a fi startul informatizării justiţiei şi a portalului electronic al instanţelor de judecată (http:/portal.just.ro/), destinat să furnizeze informaţii referitoare, intre altele, la jurisprudenţa relevantă. Prin modificarea Regulamentului de ordine interioară al instanţelor judecătoreşti, s-a stabilit obligaţia judecătorilor de a-şi selecta şi prelucra, dintre hotărarile pronunţate, pe cele relevante, soluţie criticată ca fiind anacronică şi de natură a limita mecanismul de facilitare a accesului la jurisprudenţă, in lipsa definirii caracterului relevant. Totodată, buletinele de jurisprudenţă ale curţilor de apel au inceput să fie publicate prin intermediul unor edituri de specialitate, fiind distribuite pe piaţa liberă, contra cost. La nivelul anului 2008 se constata că accesul la hotărarile judecătoreşti este relativ, depinzand exclusiv de preocuparea specialiştilor şi de resursele materiale de care dispun[53].

Premisele elaborării proiectului au constat, in opinia fondatorului său[54], in regula caracterului public al şedinţelor de judecată (art. 127 din Constituţia Romaniei, revizuită), al pronunţării hotărarilor (art. 11 alin. 2 din Legea nr. 304/2004) şi al conţinutului acestora şi importanţa punerii la dispoziţia publicului a tuturor hotărarilor judecătoreşti, ca instrument fundamental pentru dezvoltarea dreptului la informare şi realizarea drepturilor justiţiabililor, in conformitate cu practica acestora, obiectivul fiind accesul integral la toate hotărarile judecătoreşti, fără să se intervină asupra formei lor originale, prelucrarea, sub aspectul protejării datelor cu conţinut personal şi publicarea lor urmans să se realizeze automatizat.

Ulterior, programul JURINDEX, a fost reorganizat intr-un Portal national de centralizare a jurisprudenţei instanţelor, gestionat de Institutul Roman pentru Informaţii Juridice-RoLII[55], conceput ca reprezentanţă locală a Mişcării mondiale

---

[52] Cu titlu de exemplu, a se vedea : Emanuel Albu, Jurisprudenţa Inaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie-Contencios administrativ şi fiscal 2004, Ed. Lumina Lex, 2005 ; Dan Lupaşcu, Culegere de practică judiciară civilă. 1993-1998, Ed. All Beck, 1999.

[53] Judecător Adrian Neacşu, Accesul liber la hotărarile judecătoreşti. Evoluţii şi involuţii in impunerea unui principiu, publicat la 17.12.2008 pe Juridice.ro, disponibil la https://www.juridice.ro/38063/accesul-liber-la-hotararile-judecatoresti-evolutii-si-involutii-in-impunerea-unui-principiu.html.

[54] A. T. Neacşu, fost preşedinte al Tribunalului Vrancea, calitate in care a implementat programul JURINDEX, fondator al fundaţiei Romanian Legal Institute Information (RoLII) şi membru al Consiliului Superior al Magistraturii, poziţie din care a intreprins demersuri pentru impunerea accesului efectiv şi gratuit la hotărarile judecătoreşti.

[55] Organizat ca fundaţie, avand ca membri fondatori Consiliul Superior al Magistraturii, Uniunea Nationala a Barourilor din Romania, Institutul National al Magistraturii, Institutul National pentru Pregatirea si Perfectionarea Avocatilor, Uniunea Nationala a Notarilor Publici din Romania, Institutul Notarial Roman si persoana fizică Adrian Toni Neacşu.

pentru accesul liber la lege, propunandu-şi punerea la dispoziţia publicului, in format deschis şi gratuit, a surselor primare şi secundare de drept, ca parte a patrimoniului comun naţional şi international, in scopul promovării justiţiei şi statului de drept.

Dezvoltările ulterioare, inclusiv poziţionarea Consiliului Superior al Magistraturii faţă de caracterul de informaţie de interes public al jurisprudenţei, au condus la atingerea doar parţială a obiectivelor proiectului RoLII, respectiv dreptul oricărei persoane de a avea acces general şi gratuit la totalitatea hotărarilor judecătoreşti, de a avea acces la forma originală şi completă a acestora, de a utiliza liber şi a disemina copii ale hotărârilor judecătoreşti, precum şi dreptul părţilor din dosare de a le fi protejate datele cu caracter personal şi datele de identificare.[56]

Luand in discuţie posibilitatea comunicării unei copii anonimizate a unei hotărari judecătoreşti, către o persoană care nu a avut calitatea de parte in proces, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), prin comisii de specialitate, a adoptat, la 19 ianuarie 2015, un punct de vedere prin care lăsa la aprecierea instanţei sesizate cu o asemenea cerere soluționarea sa, cu următoarea motivare :

-Consiliul nu are competența de a aprecia cu privire la caracterul public al informațiilor conținute într-o hotărâre judecătorească, în scopul comunicării acesteia la cererea oricărei persoane interesate (conform art. 6 din Legea nr. 544/2001 privind liberul de acces la informațiile de interes public). Consiliul are competenta, în schimb, de a comunica informațiile de interes public care privesc sau rezultă din activitatea sa;

- soluționarea unei astfel de cereri este de competența instanței care a pronunțat-o, prin intermediul Biroului de informare și relații publice, constituit la nivelul instanței (conform art. 77-81 din Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești).[57]

Un an mai tarziu[58], printr-o schimbare semnificativă de poziție, răspunzand solicitărilor formulate de către terţe persoane privind comunicarea unor copii de pe hotărârile judecătoreşti pronunţate în materie civilă, justificate de necesitatea cunoaşterii jurisprudenţei instanţei, C.S.M. a stabilit că :

- hotărârea judecătorească priveşte raporturile dintre părţile cauzei şi nu reprezintă o informaţie de interes public, în sensul art. 2 lit. b) din Legea nr. 544/2001, hotărârile judecătoreşti soluţionand, cu preponderenţă, litigii private.

---

[56] A. T. Neacşu, Nu există justiție fără hotărare judecătorească, publicat pe Juridice.ro la 29 mai 2013, disponibil la https://www.juridice.ro/262755/nu-exista-justitie-fara-hotararea-judecatoreasca.html.

[57] A se vedea "CSM ref. comunicarea pe mail a unei copii anonimizate a unei hotărâri judecătorești către o persoană care nu a fost parte în proces", pe Juridice.ro, publicat la data de 27.01.2015, disponibil la https://www.juridice.ro/357821/csm-ref-comunicarea-pe-mail-a-unei-copii-anonimizate-a-unei-hotarari-judecatoresti-catre-o-persoana-care-nu-a-fost-parte-in-proces.html.

[58] In ședința din 17 decembrie 2016.

-publicarea hotărârilor judecătoreşti anonimizate prin intermediul Fundaţiei RoLII, precum şi publicarea hotărârilor judecătoreşti relevante pe paginile de internet ale instanţelor oferă suficiente repere pentru cunoaşterea jurisprudenţei naţionale.[59]

Analizand situația publicării jurisprudenței in Romania, documentul tehnic al Raportului Comisiei Europene privind progresele inregistrate in cadrul mecanismului de verificare și cooperare, aferent anului 2016[60], reține că disponibilitatea unui acces online și deschis la toate hotărârile judecătorești, care să permită folosirea funcției de căutare, a fost o recomandare reiterată în mai multe rapoarte privind MCV succesive, fiind considerată una dintre modalitățile prin care magistrații și toți justițiabilii pot face referire la cauze și hotărâri similare.

In prezent, la nivelul Inaltei Curți de Casație și Justiție, accesul la hotărarile sale se realizează utilizand rubrica ”Jurusprudență” a portalului instanței[61], unde sunt menţionate ca surse Buletinul Casației[62], Buletinul Jurisprudenței[63] și este pusă la dispoziție o rubrică de căutare. Pe lista informațiilor prevăzute la art. 5 alin. (2) din Legea nr. 544/2004 intocmită de instanța supremă sunt menționate deciziile pronunțate de această instanță. Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea administrativă a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie[64] stabileşte că Serviciul legislaţie, studii şi documentare asigură selectarea şi rezumarea deciziilor Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie în vederea publicării lor pe pagina de internet a acesteia şi în culegeri de jurisprudenţă sau alte publicaţii ale Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

Dacă la nivelul instanței supreme, din considerente care vizează in principal rolul său in unificarea practicii, accesul la jurisprudență este realizat intr-o măsură determinabilă, instanțele inferioare oferă un asemenea serviciu public doar in mod limitat și selectiv.

Doctrina, reprezentand opiniile şi interpretările date de specialişti in legătură cu instituţiile şi normele juridice, formal nu constituie un izvor al dreptului administrativ. Are insă, un rol important in cadrul fenomenului juridic, intrucat influenţează in mod semnificativ atat jurisprudenţa, cat şi acţiunea legislativă, in special prin propunerile *de lege ferenda* exprimate in doctrină.

---

[59] Informație disponibilă la https://www.legal-land.ro/csm-hotararile-judecatoresti-pronuntate-materie-civila-nu-reprezinta-informatii-de-interes-public/.

[60] Disponibil la https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0016 .

[61] https://www.scj.ro/.

[62] Revista oficială a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, lansată în anul 2005, a urmarit asigurarea accesului la jurisprudenţa instanţei supreme, în special la soluţiile cu valoare de principiu pronunţate de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie în scopul unificarii practicii judiciare.

[63] Conceput ca o culegere de decizii relevante, publicată anual.

[64] Republicat, cu modificări și completări, in M.Of. Partea I nr. 121 din 17 februarie 2020.

3.2.2. Normele de drept administrativ.

Norma juridică reprezintă o regulă generală de conduită, impersonală şi obligatorie, edictată sau recunoscută de puterea publică, a cărei respectare este asigurată prin conştiinţa juridică şi impusă, la nevoie, prin forţa de constrangere a statului.

Regulile juridice sunt etaloane, măsuri abstracte ale conduitei umane, existand doar prin intermediul raporturilor intersubiective. [65]

Norma de drept administrativ este o regulă juridică ce reglementează relaţiile sociale care fac obiectul Dreptului administrativ.

Normele de drept administrativ sunt acele norme ce reglementează raporturile sociale care apar intre autorităţile administraţiei publice in realizarea sarcinilor executive, intre acestea şi particulari.[66]

Aceste relaţii apar în procesul de executare a legii şi prestare a serviciilor publice, de către organele administraţiei de stat, în care acestea se manifestă ca autorităţi publice, în realizarea puterii de stat.

Pentru a răspunde cerinţelor generale de organizare şi funcţionare a administraţiei publice (intre care legalitatea, satisfacerea interesului public, proporţionalitatea, adaptabilitatea) activitatea autorităţilor administraţiei publice, de executare a legii şi prestare a serviciilor publice, este supusă unor norme cu natură diversă : juridice, de tehnică şi politică administrativă, economice, sociale etc.

Normele juridice aplicabile administraţiei publice alcătuiesc dreptul administrativ, in timp ce domeniul mult mai cuprinzător al ştiinţei administrative, ce studiază diversele metode de organizare şi gestionare a administraţiei, factorii umani şi tehnici care o determină, include toate celelalte categorii de norme.

Sursa normelor juridice de drept administrativ poate fi exterioară administraţiei publice (ex.: Parlamentul Romaniei, Parlamentul şi Consiliul Uniunii Europene), ori chiar administraţia publică insăşi, in principal prin activitatea sa normativă. Există autori care contestă calificarea normelor cuprinse in acte administrative individuale ori in contractele administrative, ca fiind norme juridice, intrucat nu indeplinesc condiţia generalităţii, avand valoare decat in considerarea legăturilor cu o normă juridică autentică.

Normele de drept administrativ sunt cuprinse in cele mai diferite acte juridice normative, putand imbrăca cele mai variate forme. De aceea, se atrage atenţia asupra

---

[65] Ion Dogaru, Nicolae Popa, Dan Claudiu Dănişor, Sevastian Cercel, Bazele dreptului civil, Volumul I. teoria generală, Editura C.H. Beck, Bucureşti 2008, pag. 4;

[66] D. A. Tofan, op. cit. , p. 60;

distincţiei necesare intre normele de drept administrativ şi actele administrative normative. Deşi foarte multe norme de drept administrativ imbracă forma actelor administrative cu caracter normativ, cele din urmă nu epuizează sfera actelor juridice in care sunt cuprinse norme de drept administrativ, iar actul administrativ normativ poate să cuprindă şi alte norme juridice, decat administrative.

Structura normei de drept administrativ

Structura logico-juridică a normei de drept administrativ este una trihotomică, cuprinzand ipoteza, dispoziţia şi sancţiunea.

Legiuitorul va descrie in norma juridică o anumită conduită (un complex de drepturi şi obligaţii), conduită cerută subiectului in circumstanţe date(un ansamblu de imprejurări) şi in legătură cu care este fixată şi o anumită formă de reacţie (sancţiune).

Ipoteza normei de drept administrativ ca regulă, este foarte dezvoltată, datorită specificului administraţiei de a pune în practică deciziile politice şi de a se adapta la situaţiile foarte variate, aflate in continuă schimbare, din societate şi se referă la : împrejurările, condiţiile, situaţiile în care se aplică norma juridică; subiectele de drept, ce intră sub incidenţa normei şi calitatea lor; principii de aplicare, definiţii şi explicarea semnificaţiei unor termeni etc.

Raportat la modul de determinare pe care il realizează in conţinutul său, ipoteza:

-are caracter absolut determinat, fiind vorba despre o „competenţă legată”, ipoteza normei legale avand un conţinut caracterizat de precizie, pe care autoritatea administraţiei publice este obligată să-l respecte, fără a avea posibilitatea de apreciere proprie;

-are caracter relativ determinat, variantă in care, prin raportare la elemente mai puţin precise in detalii ori criterii generale pe care le cuprinde ipoteza, autoritatea administraţiei publice are o marjă de apreciere proprie („putere discreţionară”) in stabilirea aplicabilităţii normei la o situaţie concretă.

După modul de alcătuire şi complexitatea lor, ipotezele pot fi simple sau complexe iar, la randul lor, cele complexe pot fi alternative sau cumulative:

-ipoteza simplă prevede o situaţie singulară in care dispoziţia trebuie aplicată.

-ipoteza simplă cumulativă este atunci cand sunt stipulate doauă sau mai multe situaţii care trebuie să existe impreună pentru a fi aplicabilă dispoziţia.

-ipoteza complexă alternativă, la fel ca şi cea cumulativă prevede mai multe situaţii in care norma devine operantă, dar acestea nu trebuie să fie indeplinite impreună, fiind suficient să fie indeplinită numai una din ele.

Dispoziţia normei de drept administrativ formează conţinutul normei juridice, cuprinzand drepturile şi obligaţiile subiectelor participante la raporturile sociale, conduita acestora. Este partea normei juridice care conţine prescripţia, comandamentul, permisiunea sau autorizarea de a face sau a nu face ceva.

Caracterul de drept public al dreptului administrativ şi regimul de putere publică ce guvernează sistemul administraţiei publice, impun ca dispoziţia normei de drept administrativ să fie, ca regulă, imperativă, stabilind o conduită obligatorie pentru organul care o aplică şi pentru subiectele supuse normei.

In funcţie de conţinutul conduitei prescrisă prin dispoziţia normei juridice de drept administrativ, aceasta poate fi:

-onerativă, cand obligă subiectul de drept la o anumită conduită;

-prohibitivă, cand interzice subiectului de drept o anumită acţiune;

-permisivă, când norma nu impune, ci prevede posibilitatea subiectului de drept de a avea o anumită conduită, lăsand la alegerea acestuia dacă o va urma (ex. va exercita un drept procedural ori substanţial, va accesa o procedură). Odată adoptată o conduită, in baza normei permisive, aceasta este obligatorie pentru autoritatea administraţiei publice, iar subiectul de drept este ţinut să respecte reglementările juridice privind acea conduită.

Această clasificare a dispoziţiei normei de drept administrativ nu înseamnă că un izvor de drept conţine numai un anumit tip de dispoziţie, din cele sus menţionate.

Sancţiunea normei de drept administrativ reprezintă modul de reacţie, răspunsul social-statal faţă de conduita neconformă, avand rolul de a descuraja, in mod deliberat, comportarea particulară nelegală[67], cuprinzand măsuri impotriva persoanei ori de restabilire a situaţiei anterioare (prin repararea prejudiciului, inlăturarea unor acte din ordinea juridică etc)

Faptul că norma juridică este obligatorie nu inseamnă că nu poate fi incălcată, in caz contrar sancţiunea fiind lipsită de scop. Obligativitatea sa nu ţine de frecvenţa aplicării pedepsei, regula fiind că membrii societăţii se supun normei de bunăvoie şi doar cand norma nu este respectată, intervine forţa de constrangere care reface echilibrul social afectat, sancţiunea avand un rol subsidiar.[68]

[67] N. Popa, op. cit., p. 131.

[68] S. Popescu, M. L. Hrestic, A. Şerban, R. Stancu, M. Viziteu, op. cit. , p. 43.

Uneori structura tehnică a normei nu cuprinde partea denumită formal *sancţiune*, ceea ce constituie o caracteristică a normei de drept administrativ.[69] Nu inseamnă că prescripţia acelei norme nu este inzestrată cu o sancţiune specifică, sancţiune care insă o regăsim fie in mod separat, intr-o diviziune acceptată de legiuitor funcţie de tehnica legislativă adoptată, fie in structura unor norme asemănătoare.[70]

După temeiului obiectiv al răspunderii, sancţiunile specifice normelor administrative pot fi: sancţiuni administrativ disciplinare, sancţiuni administrativ contravenţionale şi sancţiuni administrativ patrimoniale.[71]

După obiectul la care se referă, se pot stabili următoarele tipuri de sancţiuni[72]:

-sancţiuni cu privire la acte juridice (anulări, suspendări etc.)

-sancţiuni cu privire la persoane, instituţii, autorităţi publice (amendă, avertisment, suspendare din funcţie, reducerea salariului);

-sancţiuni cu privire la bunuri (confiscarea, demolarea unei construcţii ilegale);

-sancţiuni mixte (destituirea unui funcţionar public şi anularea actului la a cărui emitere a contribuit).

Structura tehnico-legislativă a normei de drept administrativ.

Structura tehnico-legislativă a normei de drept administrativ respectă regulile generale privind construcţia tehnico-legislativă a normei juridice, fiind structurată şi exprimată in articole şi alienate.

Articolul reprezintă elementul structural de bază al părţii dispozitive şi cuprinde, de regulă, o singură dispoziţie normativă aplicabilă unei situaţii date. Dacă din dispoziţia normativă primară a unui articol decurg, în mod organic, mai multe ipoteze juridice, acestea vor fi prezentate în alineate distincte, asigurându-se articolului o succesiune logică a ideilor şi o coerenţă a reglementării.

Alineatul, ca subdiviziune a articolului, este constituit, de regulă, dintr-o singură propoziţie sau frază, prin care se reglementează o ipoteză juridică specifică ansamblului articolului; dacă dispoziţia nu poate fi exprimată într-o singură propoziţie sau frază, se pot adăuga noi propoziţii sau fraze, separate prin punct şi virgulă.

---

[69] Cu titlu de exemplu, există norme care prevăd conţinutul obligatoriu al unui act administrativ, necesitatea realizării unor forme procedurale anterioare ori posterioare (obţinerea de avize , acorduri, intocmirea unor analize tehnice etc), etapele unei proceduri administrative, fără a prevedea sancţinea nerespectării acestora, situaţie in care sancţiunea se deduce din principii, reguli generale, ori prin analogie.

[70] L. Barac, Elemente de teoria dreptului, Ediţia 3, Ed. C.H.Beck, 2013, p. 110.

[71] Clasificare realizată in concordanţă cu prevederile Codului administrativ relative la formele răspunderii administrative (art.566);

[72] V. Vedinaş, op.cit. , 2019, p. 88;

In structura actului normativ, articolele sunt grupate in părţile sale: titlul (cuprinzand denumirea generică a actului), formula introductivă (ce constă într-o propoziţie care cuprinde denumirea autorităţii emitente şi exprimarea hotărârii de luare a deciziei referitoare la emiterea sau adoptarea actului normativ), preambulul (care enunţă, în sinteză, scopul şi, după caz, motivarea reglementării), partea dispozitivă (conţinutul propriu-zis al reglementării, alcătuit din totalitatea normelor juridice instituite pentru sfera raporturilor sociale ce fac obiectul acestuia), cand este cazul, menţiunea privind transpunerea normelor comunitare (cuprinde elementele de identificare a actului comunitar care a fost preluat) şi formula de atestare a autenticităţii actului (actul normativ adoptat se semnează de reprezentantul legal al emitentului, se datează şi se numerotează).

Clasificarea normelor de drept administrativ

Clasificarea normelor de drept administrativ prezintă in special o importanţă practică, fiind o modalitate de stabilire a incidenţei acestora intr-o situaţie concretă ori intr-un anumit domeniu social.

Necesitatea cunoaşterii categoriilor de norme de drept administrativ decurge din faptul că, atunci cand există mai multe norme juridice care reglementează aceleaşi relaţii sociale, va trebui să se facă o operaţie de analiză a criteriilor ce fundamentează aplicarea unei norme inaintea celeilalte.[73]

Criteriile de clasificare sunt diverse, majoritatea autorilor folosind drept criteriu obiectul reglementării[74], sfera de aplicare[75], funcţia dreptului administrativ care se realizează prin norma respectivă[76], gradul de impunere a normelor[77].

După ***obiectul reglementării***, normele dreptului administrativ sunt :

- **norme organice**, care reglementează infiinţarea, organizarea şi funcţionarea structurilor administrative;
- **norme de drept material**, care reglementează activitatea autorităţilor administraţiei publice, stabilind drepturile şi obligaţiile subiectelor raporturilor de drept administrativ;
- **norme de procedură**, care reglementează modul de desfăşurare (procedura) activităţii organelor administraţiei publice, precum şi modul de soluţionare a litigiilor dintre administraţie şi administraţi.[78]

---

[73] A. Iorgovan, op.cit., vol.I, , p.146;

[74] V. Gilescu, Drept administrativ, 1986, p.164, apud Antonie Iorgovan, op.cit., vol.I, , p.146.

[75] D. Brezoianu, Drept administrativ roman, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 25.

[76] A. Iorgovan, op.cit., vol.I, , p.146.

[77] M. E. Mihăilescu, Drept administrativ, Partea generală, Curs universitar, Ed. Hamangiu , 2016, p. 97-98.

[78] F. Coman-Kund, A.-S. Ciobanu, op. cit., Partea 1, p. 83.

După ***domeniul de aplicare***, normele dreptului administrativ se impart in :

- **norme generale**, cu cea mai largă sferă de reglementare, aplicabile tuturor organelor administraţiei publice şi subiectelor care intră in raporturi juridice cu acesta, cat şi intregii lor activităţi, acţionand ca un *„drept comun";*

- **norme speciale**, derogatorii (*specialia generalibus derogant*), care sunt aplicabile unei sfere restranse şi bine determinate de relaţii sociale;

- **norme de excepţie**, care completează norme generale sau speciale, fără ca excepţia prevăzută să fie considerată a aduce atingere ordinii de drept.[79] Excepţia este de strictă interpretare (*exceptio est strictissimae interpretationis*) şi se aplică doar in cazurile şi condiţiile prevăzute de normă.

Norma specială se aplică faţă de norma generală, iar norma de excepţie (care se referă la situaţii ce se ivesc in mod excepţional, cu toul deosebite, ieşite din comun) se va aplica şi faţă de norma generală şi faţă de norma specială.[80]

Demarcaţia dintre normele generale şi speciale se caracterizează printr-o mare relativitate. Toate normele juridice se caracterizează prin generalitate. O normă poate fi specială in raport cu o altă normă care este generală şi, in acelaşi timp, poate fi generală faţă de altă normă specială.[81]

In raport de ***funcţia dreptului administrativ care se realizează prin norma respectivă***, criteriu complementar cu cel al obiectului regelementării, normele dreptului administrativ sunt :

- **norme organice**, ce vizează organizarea administraţiei publice;

- **norme de structurare in sistem a altor categorii de norme juridice**, care stabilesc reguli privind aplicarea celorlalte norme juridice, creand cadrul necesar aplicării lor;

- **norme de garantare a aplicării altor categorii de norme juridice**, inclusiv prin măsuri de constrangere administrativă;

- **norme de apărare a valorilor sociale cu caracter generic** (dar neesenţiale) pentru societate - contravenţionale, sfera acestora fiind determinate prin raportare la valorile sociale ocrotite prin norma de drept penal;

- **norme de contencios administrativ**, aplicabile relaţiilor de natură contencioasă (litigioasă), care apar in activitatea autorităţilor administraţiei publice.

Criteriul ***gradului de impunere a normelor*** are in vedere caracterul dispoziţiei din normă, impărţind normele de drept administrativ in :

---

[79] N. Popa, op. cit., p. 137.

[80] A. Iorgovan, op.cit., vol.I, , p.146.

[81] S. Popescu, M. L. Hrestic, A. Şerban, R. Stancu, M. Viziteu, op. cit. , p. 53.

- **norme imperative** - norme prin care subiectele vizate sunt obligate la o anumită acţiune, de natură administrativă, fiind cele mai numeroase[82];

-**norme prohibitive** - norme care interzic acte sau fapte in sfera administraţiei publice;

-**norme permisive** - norme prin care subiectele raporturilor de drept administrativ au posibilitatea să opteze pentru o anumită conduită, potrivit propriei voinţe, regimul juridic al conduitei alese devenind obligatoriu.

3.2.3. Raporturile de drept administrativ

Normele juridice impreună cu relaţiile juridice născute in baza lor alcătuiesc ordinea de drept, parte componentă a ordinii sociale, care este mai mult decat guvernarea legii, intrucat priveşte si alte categorii de relaţii, plasate in afara dreptului. Ordinea de drept alcătuieşte nucleul ordinii sociale, intrucat constituie garanţia realizării drepturilor esenţiale ale individului şi a funcţionării corecte a instituţiilor. Raportul juridic este acea legătură socială, reglementată de norma juridică, conţinand un sistem de interacţiune reciprocă intre participanţi determinaţi, legătură ce este susceptibilă a fi apărată pe calea coerciţiunii statale.[83]

Norma juridică este premisa fundamentală a unui raport juridic. Cu ajutorul ei se prefigurează, in abstract, subiectele de drept, conduita acestora şi faptele juridice care duc la apariţia, modificarea sau stingerea raporturilor juridice.[84]

Prin raporturile juridice, necesare pentru reglementarea conduitei oamenilor, prescripţiile normative exprimate in mod generic, ipotetic, impersonal, se materializează in raporturi juridice concrete, in care, participanţii apar ca titulari ai unor drepturi subiective şi ai unor obligaţii juridice corelative.[85]

Existenţa numai a subiectului şi a normei juridice nu ar putea genera un raport juridic, pentru că doar o normă juridică onerativă (obligă subiectul la o acţiune) presupune apariţia şi intervenţia din exterior a unui act sau a unui fapt juridic şi atunci acesta se va alătura celor două aspecte amintite mai sus şi va face posibilă aplicarea normei.[86]

Raporturile juridice de drept administrativ reprezintă relaţiile sociale care au fost reglementate, direct sau indirect, adică prin intervenţia unor fapte juridice, de

---

[82] M. E. Mihăilescu, op.cit. , p. 97-98.

[83] N. Popa, op. cit., p. 123.

[84] R. P. Vonica, judecător la Curtea Constituţională, Introducere generală in drept, Lumina Lex, p. 473, 474, apud S. Popescu, M. L. Hrestic, A. Şerban, R. Stancu, M. Viziteu, op. cit. , p. 200-201.

[85] M. Bădescu, Teoria generală a dreptului, Ed. Universul Juridic, 2007, p. 389.

[86] M. E. Mihăilescu, op.cit. , p. 107.

către normele de drept administrativ.[87] Intr-o altă definiţie, raportul de drept administrativ reprezintă acel raport social reglementat de normele dreptului administrativ care intervine in cadrul şi pentru realizarea funcţiei executive a statului.[88]

Pentru ca norma juridică să devină activă, in cadrul unui raport juridic pe care il poate naşte, modifica sau stinge, este necesară intervenţia unui element extern, prevăzut in conţinutul normei, respectiv un act sau fapt juridic.

Particularizand discuţia la sfera dreptului administrativ, elementul determinant pentru raportul juridic concret, alături de norma juridică şi subiectele acesteia, poate fi actul administrativ[89], individual[90] şi normativ[91] ori faptul material juridic, inclusiv in forma particulară a faptului juridic administrativ.

Faptele materiale produc efectele prevăzute de norma juridică, putand avea forma unor acţiuni (ex. : realizarea ori desfiinţarea unei construcţii fără autorizaţia cerută de lege) sau inacţiuni (neluarea unei măsuri, lipsa unui răspuns al autorităţii) umane, realizate prin voinţa subiectului, ori evenimente, adică fapte naturale, independente de voinţa omului, dar determinante pentru naşterea, modificarea sau stingerea unui raport juridic.

Prin raportare la obiectul dreptului administrativ, sunt evidenţiate o serie de trăsături, care diferenţiază raporturile de drept administrativ de celelalte raporturi juridice, majoritatea autorilor făcand referire la două asemenea trăsături :

- raportul de drept administrativ presupune ca unul dintre subiecte să fie o entitate ce acţionează pentru realizarea autorităţii publice[92]; această trăsătură urmăreşte să individualizeze raporturile de drept administrativ faţă de raporturile de drept civil, in care pot intra şi autorităţi ale administraţiei publice sau structuri

---

[87] A. Iorgovan, op. cit., p. 150;

[88] R.N.Petrescu, op.cit., p.49;

[89] Forma juridică principală de activitate a autorităţilor administraţiei publice sau a unor structuri autorizate de acestea să presteze servicii publice , ce constă intr-o manifestare unilaterală de voinţă de a da naştere , a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii , in realizarea puterii publice , sub controlul principal de legalitate al instanţelor judecătoreşti (art. …din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004).

[90] Care produce efecte in sensul naşterii , modificării sau stingerii de drepturi şi obligaţii, in legătură cu o persoană determinată in conţinutul său.

[91] Care cuprinde reglementări de principiu, aplicabile unui număr nedeterminat de persoane. Acesta poate fi izvorul uni raport juridic administrativ doar prin excepţie, intrucat de regulă actul administrativ normativ stabileşte reguli de conduită generale, abstracte şi impersonale (A. Trăilescu, Drept administrativ, Curs universitar, Ediţia 4, Ed. C.H. Beck, 2010, p. 5); Spre exemplu, in cazul in care face parte din categoria actelor administrative normative, Planul Urbanistic Zonal (P.U.Z.) crează raporturi juridice intre autoritatea emitentă şi proprietarii parcelelor determinate reglementate.

[92] O autoritate a administraţiei publice, o altă autoritate sau o persoană juridică de drept privat care a obţinut statut de utilitate publică sau este autorizată să presteze un serviciu public, in regim de putere publică.

nestatale[93] care se comportă ca orice subiect de drept şi nu ca purtătoare ale puterii publice;

- raportul de drept administrativ este un raport de putere, ce apare in sfera relaţiilor sociale reglementate de dreptul administrativ, ceea ce-l delimitează de celelalte raporturi de drept public, in sensul că alături de raporturile de drept administrativ există şi alte raporturi de putere, dar raporturile de drept administrativ sunt singurele raporturi de putere reglementate de normele dreptului administrativ.[94]

Structura raportului juridic de drept administrativ

Structura raportului juridic de drept administrativ implică trei elemente : **subiecte**, **obiect** şi **conţinut**.

Subiectele raportului de drept administrativ sunt participanţii la această categorie de raporturi, fiind titulari de drepturi şi obligaţii.

Unul dintre subiecte este obligatoriu purtător de putere publică, celălalt putand să fie un particular (persoană fizică sau juridică),o autoritate a administraţiei publice ori o altă autoritate publică.

Conţinutul raportului de drept administrativ este dat de drepturile şi obligaţiile subiectelor acestui raport juridic.

Drepturile şi obligaţiile autorităţilor administraţiei publice derivă din atribuţiile acestora care sunt prevăzute in mod expres de lege. Executarea acestor atribuţii este obligatorie pentru autorităţile administraţiei, fiecare dintre acestea fiind obligată să-şi execute propriile atribuţii şi nu pe cele ale altei autorităţi.

Totalitatea atribuţiilor autorităţilor administraţiei publice constituie ***competenţa materială*** a acestora. Ea are caracter obligatoriu pentru autorităţile publice, ca şi legea insăşi. De aceea, regulile in materie de competenţă sunt prevăzute in mod expres de lege şi sunt de strictă interpretare, neputandu-se aplica prin analogie.[95]

Clasificarea raporturilor de drept administrativ:

a) raporturi de subordonare (ex: raporturile dintre Guvern şi prefect);

b) raporturi de colaborare (ex: raporturile dintre consiliul local şi primar);

c) raporturi de tutelă administrativă (ex. raporturi între autorităţile autonomiei locale şi Guvern). Tutela reprezintă o limită impusă autorităţilor administrative în vederea salvgardării legalităţii şi apărării interesului public. Constituţia o consacră în ce priveşte prefectul, care în calitatea sa de reprezentant al guvernului în teritoriu exercită un control asupra activităţii autorităţilor autonome locale şi judeţene sau asupra oricărui organ executiv creat potrivit

[93] D. A. Tofan, op. cit. , p. 86.

[94] F. Coman-Kund, Alexandru-Sorin Ciobanu, op. cit., Partea 1, p. 86.

[95] A. Trăilescu, Drept administrativ, Curs universitar, Ediţia 4, Ed. C.H. Beck, 2010, p. 5.

legii la nivel judeţean, putând ataca în contenciosul administrativ actele acestor autorităţi atunci când le consideră ilegale;

d) raporturi de coordonare (ex. raporturile dintre consiliul local şi primar, pe de o parte şi consiliul judeţean, pe de altă parte).

Trăsăturile raporturilor de drept administrativ:

a) unul dintre subiectele acestui raport este în mod obligatoriu un purtător al autorităţii publice, fie în mod direct, fie prin delegat;

b) conţinutul acestui raport este format din drepturile şi obligaţiile părţilor care contribuie la înfăptuire administraţiei, respectiv executarea legii, prestarea de servicii publice în limitele legii, precum şi emiterea de acte normative cu forţă juridică inferioară legii;

c) conduita acestor raporturi se realizează în regim de putere publică.

Să ne reamintim

Noţiunea de *izvor al dreptului* desemnează originea dreptului, modurile de creare şi de expresie a dreptului, fiind susceptibilă de două importante accepţiuni.

Izvoarele materiale reprezintă condiţiile sociale care determină adoptarea unor norme juridice, iar cele *formale* desemnează formele juridice de exprimare a acestor norme, respectiv a voinţei guvernanţilor.

Norma de drept administrativ are o structură trihotomică, respectiv ipoteză, dispoziţie şi sancţiune.

3.3. Rezumat

Izvoarele dreptului administrativ reprezintă formele in care se exprimă normele dreptului administrativ care nasc, modifică sau sting raporturi de drept administrativ.

Izvoarele scrise sunt ierarhizate in cadrul sistemului naţional de drept, in funcţie de forţa juridică a actelor normative in care se regăsesc. Forţa juridică a unui izvor scris de drept este dată de conţinutul şi caracterul acestuia determinate, la randul lor, de natura şi poziţia (nivelul) autorităţii publice de la care emană. Izvoarele scrise au o determinare constituţională, Constituţia fiind primul dintre acestea.

In raport de autoritatea publică de la care provin şi, in consecinţă, de forţa lor juridică, **izvoarele scrise** ale dreptului administrativ sunt : Constituţia, legile (constituţionale, organice sau ordinare), decretele-legi adoptate pană in mai 1990, ordonanţele Guvernului, actele administraţiei ministeriale şi extraministeriale, actele administraţiei centrale autonome, ordinele prefecţilor, hotărarile consiliilor judeţene şi locale, dispoziţiile preşedinţilor consiliilor judeţene şi ale primarilor. Tratatele şi convenţiile internaţionale sunt izvoare ale dreptului administrativ, in anumite condiţii.

Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ sunt cele invocate in mod tradiţional, respectiv cutuma (obiceiul), jurisprudenţa şi doctrina.

Raporturile juridice de drept administrativ reprezintă relaţiile sociale care au fost reglementate, direct sau indirect, adică prin intervenţia unor fapte juridice, de către normele de drept administrativ. Intr-o altă definiţie, raportul de drept administrativ reprezintă acel raport social reglementat de normele dreptului administrativ care intervine in cadrul şi pentru realizarea funcţiei executive a statului.

Unul dintre subiectele raportului de drept administrativ este în mod obligatoriu un purtător al autorităţii publice, fie în mod direct, fie prin delegat;

Conţinutul raportului de drept administrativ este format din drepturile şi obligaţiile părţilor care contribuie la înfăptuire administraţiei, respectiv executarea legii, prestarea de servicii publice în limitele legii, precum şi emiterea de acte normative cu forţă juridică inferioară legii;

3.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1)**Decretele prezidenţiale au calitatea de izvor al dreptului administrativ ? Justificaţi răspunsul.**

2) **Indicaţi trăsăturile specifice ale normelor de drept administrativ.**

3) Realizati comparaţie intre raporturile de colaborare şi cele de coordonare.

3.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului Romaniei şi a ministerelor;

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2021

c. I.Ceterchi, I.Craiovan, Introducere in teoria generală a dreptului, Editura ALL, Bucureşti, 1993;

d. R.N. Petrescu, Drept administrativ, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

3.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi specificul raporturilor de tutelă administrativă.

Unitatea de învățare 4

STATUTUL CONSTITUȚIONAL AL PREŞEDINTELUI ROMÂNIEI

4.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare este prezentat regimul juridic al Preşedintelui Romaniei-autoritate a administraţiei publice de stat.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 4 ore.

4.2. Conţinut

4.2.1. Rolul Președintelui României
4.2.2. Alegerea şi mandatul Preşedintelui Romaniei

4.2.1. Rolul Președintelui României

Statul nu poate fi conceput fără un şef, indiferent de rolul său in cadrul arhitecturii statale, personalizarea puterii, printr-un individ sau grup de indivizi regăsindu-se in toate sistemele politice.[96]

Forma de guvernământ, concept bazat pe identificarea persoanei sau grupului de persoane care exercită puterea in stat, este determinată de modul de constituire şi funcţionare a organelor statului, in special prin raportare la trăsăturile definitorii ale şefului de stat şi la raporturile sale cu puterea legiuitoare[97].

In monarhie, şeful statului este desemnat pe baze ereditare sau pe viaţă, iar in republică (denumit, cel mai adesea, preşedinte) şeful statului este ales pe o perioadă determinată, fie de popor, prin vot direct sau indirect (republică prezidenţială sau republică semi-prezidenţială), fie de Parlament (republică parlamentară).[98]

---

[96] A. Iorgovan, op. cit, p.283.

[97] I.Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, ed. 15, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017, p. 62.

[98] D. A. Tofan, Drept administrativ, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, 2018, vol. 1, p. 133.

In Romania, forma de guvernământ este republica (art.1 alin. (2) din Constituţie), Preşedintele şi Guvernul fiind şefii executivului.[99] Regimul constituţional privind statutul şi atribuţiile celor două autorităţi şi raporturile lor cu Parlamentul duc la concluzia că regimul politic romanesc este unul semiprezidenţial, caracterizat prin existenţa unei structuri de autoritate dualã.

Art. 80 din Constituţie (*„Preşedintele Romaniei”*) determină rolul Preşedintelui, stabilind că reprezintă statul roman şi este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării. Preşedintele veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice, scop in care exercită funcţia de mediere intre puterile statului precum şi intre stat şi societate.

Raportat la celelalte prevederi constituţionale relevante, la constantele doctrinei şi ale jurisprudenţei Curţii Constituţionale, rezultă o serie de dimensiuni ale statutului constituţional al Preşedintelui Romaniei[100]:

a) Reprezentant al statului roman, avand atribuţii de reprezentare in plan intern şi extern, prerogativă care derivă din locul pe care il ocupă Preşedintele in randul autorităţilor statului şi din modalitatea de alegere a lui. Preşedintele personifică autoritatea statală şi intreaga naţiune de la care derivă puterea, lucru firesc, avand in vedere să şeful statului este ales de popor prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.[101]

In realizarea acestui rol, Preşedintele exercită in plan intern, o serie de prerogative prevăzute in Constituţie : convoacă Parlamentul nou ales, in termen de cel mult 20 de zile de la alegeri (art. 63 alin. (3)), desemnează candidatul la funcţia de prim-ministru şi numeşte Guvernul, pe baza votului de incredere acordat de Parlament (art.85 alin. (1)), revocă şi numeşte, la propunerea primului-ministru pe unii membri ai Guvernului (art. art.85 alin. (2)), poate să dizolve Parlamentul (in condiţiile prevăzute de art. 89), convoacă referendum, prin care, după consultarea Parlamentului, cere poporului să-şi exprime voinţa cu privire la probleme de interes naţional (art. 90), promulgă legile adoptate de către Parlament (art. 77), poate lua parte la şedinţele Guvernului in care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice şi in late situaţii, la cererea primului-ministru şi poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente şi de importanţă deosebită (art. 86 şi art. 87), numeşte trei judecători ai Curţii Constituţionale (art. 142 alin. (3)) sau alte in funcţii publice, in condiţiile prevăzute de lege, conferă decoraţii şi titluri de onoare, acordă gradele de mareşal, general şi amiral, acordă graţierea individuală (art. 94) etc.

---

[99] Dubla conducere, realizată de Preşedinte şi Guvern, face ca executivul să fie considerat, in regimul constituţional roman, unul bicefal sau dualist.

[100] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 122.

[101] Şt. Deaconu, in I.Muraru, E.S. Tănăsescu(coord.), Constituţia Romaniei. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p.750.

In plan extern, ca reprezentant al statului, Preşedintele incheie in numele Romaniei tratate internaţionale[102] negociate de Guvern, pe care le supune spre ratificare[103] Parlamentului, acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai Romaniei şi aprobă infiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice (art. 91).

b) Şef al executivului bicefal, alături de Guvern. Rolul Preşedintelui de şef al executivului este mai redus decat al Guvernului, determinante fiind celelalte dimensiuni ale statutului său constituţional.

c) Garant al independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării, ceea ce dă Preşedintelui calitatea de comandant al forţelor armate şi funcţia de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării[104] (art. 92 alin. (1)).

Acest rol implică atribuţii privind declararea stării de mobilizare parţială sau totală a forţelor armate şi luarea unor măsuri pentru respingerea unei agresiuni armate indreptată impotriva Romaniei (art. 92 alin. (2) şi (3)), instituirea stării de asediu sau de urgenţă (art. 93 alin. (1)).

d) Rolul de mediator intre puterile statului, precum şi intre stat şi societate, in realizarea căruia Preşedintele veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice.

Preşedintele exercită rolul de mediere ca instrument in scopul realizării atribuţiilor privind buna funcţionare a autorităţilor şi respectarea normelor cuprinse in legea fundamentală.[105]

Atribuţiile Preşedintelui de mediator intre puterile statului, precum şi intre stat şi societate se fundamentează pe poziţia sa de imparţialitate in raport cu forţele politice care, in cadrul autorităţilor constituţionale (Parlament, Guvern), exercită puterea politică, şi pe principiul legitimării larg şi autentic democratice a Preşedintelui, rezultată din alegerea sa prin sufragiu universal, direct.[106]

Rolul de mediator conduce la necesitatea unui Preşedinte al Romaniei neutru şi echidistant faţă de partidele politice, motiv pentru care in art. 84 alin. (1) din

---

[102] *Legea nr. 590/2003 privind tratatele* defineşte tratatul ca fiind „actul juridic, indiferent de denumire sau de formă, care consemnează în scris un acord la nivel de stat, la nivel guvernamental sau la nivel departamental, având scopul de a crea, de a modifica ori de a stinge drepturi şi obligaţii juridice sau de altă natură, guvernat de dreptul internaţional public şi consemnat într-un instrument unic ori în două sau în mai multe instrumente conexe".

[103] Modalitatea de exprimare a consimţământului de a deveni parte la un tratat care a fost semnat de partea română, prin adoptarea unei legi de ratificare de către Parlament sau, în condiţiile legii, prin ordonanţă de urgenţă a Guvernului.

[104] Organizarea şi funcţionarea Consiliului Suprem de Apărare a Ţării sunt reglementate de Legea nr. 415/2002, publicată in Monitorul Oficial Partea I nr. 494 din 10 iulie 2002.

[105] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 123.

[106] I.Deleanu, Instituţii şi proceduri constituţionale, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad ,1998, p. 337.

Constituţie s-a prevăzut expres interdicţia de a fi membru al vreunui partid politic, după dobandirea celei mai inalte funcţii in stat.[107]

Echidistanţa politică a Preşedintelui este de natură să-i creeze şi o largă reprezentativitate in randul cetăţenilor, indiferent de opţiunile lor politice, aspect esenţial pentru calitatea sa de mediator intre stat şi societate. Legitimitatea Preşedintelui este una populară, rezultat al alegerii sale direct de către corpul electoral, in timp ce Guvernul este numit de Preşedinte, pe baza votului de investitură acordat de Parlament.[108]

Dezvoltand sensul normelor constituţionale privind statutul Preşedintelui, Curtea Constituţională a Romaniei a statuat că *„…orice candidat la funcţia de Preşedinte al României propune electoratului o doctrină politică, un program pentru a cărui realizare va acţiona, în cazul în care va fi ales, pe perioada mandatului său. Art. 84 alin. (1) din Constituţie .....nu exclude însă posibilitatea exprimării, în continuare, a opiniilor politice, a angajamentelor şi a scopurilor prezentate în programul său electoral ori să militeze şi să acţioneze pentru realizarea acestora, cu respectarea prerogativelor constituţionale. Funcţia de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate, ……impune imparţialitate din partea Preşedintelui României, dar nu exclude posibilitatea exprimării opiniei sale privind modul optim de soluţionare a divergenţelor apărute.”*[109]

Pe de altă parte, *„prerogativele constituționale ca și legitimitatea democratică pe care i-o conferă alegerea lui de către electoratul întregii țări îi impun Președintelui României să aibă un rol activ, prezența lui în viața politică neputând fi rezumată la un exercițiu simbolic și protocolar. Funcțiile de garanție și de veghe consacrate în art.80 alin.(1) din Constituție implică prin definiție observarea atentă a existenței și funcționării statului, supravegherea vigilentă a modului în care acționează actorii vieții publice - autoritățile publice, organizațiile legitimate de Constituție, societatea civilă - și a respectării principiilor și normelor stabilite prin Constituție, apărarea valorilor consacrate în Legea fundamentală. Nici veghea și nici funcția de garanție nu se realizează pasiv, prin contemplare, ci prin activitate vie, concretă. Având în vedere aceste considerente, Curtea constată că Președintele României poate, în virtutea prerogativelor și a legitimității sale, să exprime opinii și opțiuni politice, să formuleze observații și critici cu privire la funcționarea autorităților publice și a exponenților acestora, să propună reforme sau măsuri pe care le apreciază dezirabile interesului național. Opiniile, observațiile, preferințele sau cererile Președintelui nu au însă un caracter decizional și nu produc efecte*

---

[107] D. A. Tofan, op. cit., p. 137.

[108] I. Alexandru, M. Cărăuşan, S. Bucur, Drept administrativ, ed. a III-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p.178.

[109] Decizia Curţii Constituţionale a Romaniei nr. 53 din 28 ianuarie 2005, publicată in Monitorul Oficial nr. 144 din 17 februarie 2005.

juridice, autorităţile publice rămânând exclusiv responsabile pentru însuşirea acestora ca şi pentru ignorarea lor……”.[110]

Aşadar, in exercitarea funcţiei de mediere, Preşedintele, fără a putea impune o soluţie parţilor aflate in conflict, incurajează negocierile dintre părţi, poate participa la tratative, depunand toate diligentele pentru a se ajunge la un acord şi a se pune astfel capăt conflictului.[111]

Conflictele pe care Preşedintele le mediază au natură politică ori socială, avand ca părţi autorităţi prin care se realizează puterea politică (ex. Parlament, Guvern), sindicate, forme de organizare a societăţii civile ori de exercitare a unor profesii etc, fiind exclusă intervenţia Preşedintelui, ca mediator, in conflicte cu natură juridică.

Asigurarea respectării Constituţiei şi a bunei funcţionări a autorităţilor publice se realizează de către Preşedinte, prin exercitarea unor prerogative constituţionale, intre care: retransmiterea legilor la Parlament, pentru reexaminare, inainte de promulgare (art. 77 alin. (2)), sesizarea Curţii Constituţionale cu verificarea constituţionalităţii legilor, inainte de promulgare (art. 146 lit. a) din Constituţie), adresarea de mesaje Parlamentului (art. 88), consultarea Guvernului (art. 86) şi participarea la şedinţele acestuia (art. 87).

Sintetizand rolul constituţional al Preşedintelui, se reţine că acesta exercită trei funcţii : de ***reprezentare***, de ***garant*** şi de ***mediere***.[112] Intre aceste funcţii există numeroase interferenţe, ceea ce face dificilă incadrarea categorică a anumitor prerogative intr-una din cele trei funcţii.

Preşedintele nu dispune de o putere absolută in realizarea funcţiilor sale, intrucat ele sunt funcţii proprii puterii executive şi exercitarea lor este impărţită cu Guvernul, ambele autorităţi aflandu-se sub control parlamentar, iar majoritatea atribuţiilor Preşedintelui se supun acordului Guvernului sau Parlamentului ori controlului posterior al acestuia.[113]

4.2.2. Alegerea şi mandatul Preşedintelui Romaniei

Alegerea Preşedintelui Romaniei, durata, validarea, numărul mandatelor şi modul in care se exercită beneficiază de reglementare constituţională[114], iar modul de organizare şi desfăşurare a alegerilor este reglementat prin Legea nr. 370/2004.[115]

---

[110] Avizul consultativ nr.1 din 5 aprilie 2007 privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 258 din 18 aprilie 2007.

[111] F. Coman-Kund, A.-S. Ciobanu, op.cit., 2009, Partea 1, p. 126-127.

[112] I.Deleanu, op.cit., p. 332.

[113] I. Vida, I.C.Vida, Puterea executivă şi adminsitraţia publică, ed. a II-a, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2012, p.50.

[114] Art. 81-83 din Constituţia Romaniei, revizuită.

[115] Republicată, cu modificări şi completări, in Monitorul Oficial Partea I nr. 650 din 12 septembrie 2011.

Preşedintele Romaniei este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, fiind declarat ales candidatul care a intrunit, in primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor inscrişi in listele electorale permanente.

Dintre condiţiile privind candidatura şi exprimarea votului, stabilite de Legea nr. 370/2004, menţionăm :

- candidaţii la funcţia de Preşedinte al Romaniei pot fi independenţi sau propuşi de către partide ori alianţe politice[116];

- nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condiţiile prevăzute la art. 37 din Constituţia României (drept de vot, cetăţenia romană şi domiciliul in ţară şi să nu le fie interzisă asocierea in partide politice[117], să fi implinit varsta de 35 de ani) sau care au fost alese anterior, de două ori, ca Preşedinte al României;

- votul se exprimă la secţia de votare ori prin corespondenţă, alegătorul avand dreptul la un singur vot in fiecare tur de scrutin organizat pentru alegerea Preşedintelui României;

- candidatura se depune la Biroul Electoral Central, cel mai tarziu cu 50 de zile inainte de data alegerilor şi trebuie să fie susţinută de cel puţin 200.000 de alegători[118];

- alegerile au loc in luna anterioară celei in care ajunge la termen mandatul de preşedinte, data fiind stabilită, cu cel puţin 75 de zile inaintea zilei votării, de către Guvern, la propunerea Ministerului Administraţiei şi Internelor şi a Autorităţii Electorale Permanente. In situaţia cand intervine vacanţa funcţiei de Preşedinte, data alegerilor va fi stabilită prin hotărâre şi adusă la cunoştinţa publică de Guvern în cel mult 30 de zile de la data la care a intervenit vacanţa funcţiei (art.5);

- campania electorală începe cu 30 de zile înainte de data alegerilor şi se încheie în dimineaţa zilei de sâmbătă (ziua alegerilor fiind obligatoriu duminica) de dinaintea datei alegerilor, la ora 7,00, iar preşedintele în funcţie poate participa la campania prezidenţială a partidului politic sau a alianţei politice care l-a propus sau îi susţine candidatura (art.35).

Competenţa de a veghea la respectarea procedurii privind alegerea Preşedintelui şi de a valida rezultatele alegerilor aparţine Curţii Constituţionale[119], care soluţionează şi contestaţiile privind inregistrarea sau neinregistrarea candidaturii

---

[116] Constituite potrivit Legii partidelor politice nr. 14/2003, republicată in Monitorul Oficial Partea I nr. 408 din 10 iunie 2015.

[117] Nu pot face parte din partide politice judecătorii Curţii Constituţionale, avocaţii poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică (art. 40 alin.(3) din Constituţie).

[118] Condiţie dovedită prin depunerea Listei de susţinători, care trebuie să cuprindă data alegerilor, prenumele şi numele candidatului, precum şi prenumele şi numele, data naşterii, adresa, denumirea, seria şi numărul actului de identitate şi semnătura alegătorilor care susţin candidatura. Un alegător poate susţine mai mulţi candidaţi.

[119] Art. 3 din Legea nr. 370/2004; Potrivit art. 53 din aceeaşi lege, Curtea Constituţională validează rezultatul fiecărui tur de scrutin, asigură publicarea rezultatului alegerilor în mass-media şi în Monitorul Oficial al României Partea I, pentru fiecare tur de scrutin şi validează rezultatul alegerilor pentru preşedintele ales.

la funcţia de Preşedinte al Romaniei, potrivit articolelor 37 şi 38 din Legea privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale nr. 47/1992[120] . Operaţiunea de validare realizată de Curtea Constituţională, prevăzută şi la art. 146 lit. f) din Constituţia republicată, nu priveşte declararea unei persoane ca aleasă in funcţia de Preşedinte al ţării, ci faptul că alegerile prezidenţiale s-au desfăşurat in conformitate cu legea[121].

Validarea mandatului este urmată de depunerea, in şedinţă comună a Camerei Deputaţilor şi a Senatului, intr-o procedură specială şi solemnă[122]a jurământului : *„Jur să-mi dăruiesc toată puterea şi priceperea pentru propăşirea spirituală şi materială a poporului roman, să respect Constituţia şi legile ţării, să apăr democraţia, drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, suveranitatea, independenţa, unitatea şi integritatea teritorială a Romaniei. Aşa să-mi ajute Dumnezeu !"*(art. 82 alin.(2) din Constituţie).

Numărul mandatelor de Preşedinte al Romaniei pe care le poate deţine o persoană este de cel mult două, care pot fi şi succesive, limitare instituită pentru a inlătura situaţii de ocupare perpetuă a funcţiei de către aceeaşi persoană, cu posibile consecinţe de regim totalitarist.[123]

Durata mandatului Preşedintelui este limitată[124] la 5 ani[125], momentul inceperii exerciţiului său fiind cel consecutiv depunerii jurământului, incetarea intervenind, ca regulă, la depunerea jurământului de către Preşedintele nou ales (art. 83 alin. (1) şi (2) din Constituţie).

Preşedintelui poate exercita mandatul şi peste termenul de 5 ani, acesta putand fi prelungit prin lege organică, in cazuri excepţionale, de război sau catastrofă (art. 83 alin.(3) din Constituţie). Iniţiativa prelungirii poate aparţine Guvernului ori membrilor Parlamentului, iar decizia prelungirii mandatului reprezintă un atribut Parlamentului, care va analiza gravitatea situaţiei şi necesitatea măsurii, apreciindu-se că legea organică trebuie să prevadă şi durata prelungirii[126].

---

[120] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 123; Legea nr. 47/1992 este republicată in Monitorul Oficial Partea I nr. 807 din 3 decembrie 2010.

[121] D. A. Tofan, op. cit., p. 141.

[122] M. Preda, B. Vasilescu, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p.22.

[123] I. Alexandru, M. Cărăuşan, S. Bucur, op.cit., 2009, p.180;

[124] Spre deosebire de monarhii, in care şeful statului primeşte un mandat pe viaţă.

[125] Anterior revizuirii Constituţiei Romaniei din anul 2003, aceasta prevedea un mandat al Preşedintelui de 4 ani. Modificarea a vizat decalarea alegerilor prezidenţiale de cele parlamentare, cu scopul menţinerii continuităţii instituţiei prezidenţiale in perioada campaniilor electorale parlamentare, insă experienţa ulterioară modificării duratei mandatului a demonstrat că aceasta a avut mai degrabă efecte dăunătoare decat benefice. Caştigul de a decala campaniile electorale astfel incat candidaţii la preşedinţie să işi susţină campania in raport atribuţiile lor constituţionale este mult inferior procesului de evidentă alterare a echilibrului constituţional, mecanismelor de contrabalansare a puterilor in stat gandite de Adunarea Constituantă originară şi reflectate in forma iniţială a Legii fundamentale (D. A. Tofan, op. cit., p. 141-142).

[126] M.-E. Mihăilescu, Drept administrativ. Partea generală, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2016, p. 181.

Dacă noţiunea de război nu trebuie explicată in mod special, deşi războiul modern are forme de desfăşurare mai puţin expuse cunoaşterii publice largi, in privinţa noţiunii de catastrofă, sunt avute in vedere, in principiu,catastrofele naturale de mare amplitudine, care ar afecta pe un termen mai lung intreaga viaţă politică, administrativă, economică, socială a unei ţări.[127]

In timpul mandatului, Preşedintele nu poate fi membru al unui partid şi nu poate indeplini nicio altă funcţie publică sau privată. Este o incompatibilitate absolută intre demnitatea publică de preşedinte şi orice altă funcţie publică ori privată, fiind singura demnitate publică pentru care se instituie un regim atat de sever al incompatibilităţii[128]. Incompatibilitatea nu reprezintă doar o măsură de protecţie a funcţiei in considerarea căreia a fost instituită, ci şi a celor cu care această funcţie devine incompatibilă, impiedicand cumulul lor, deoarece confuzia de competenţe şi pe roluri pe care ar crea-o un asemenea cumul ar fi in dauna celor două funcţii, a imparţialităţii, obiectivităţii şi independenţei pe care exerciţiul lor le presupune[129].

Să ne reamintim

In Romania, forma de guvernământ este republica (art.1 alin. (2) din Constituţie), Preşedintele şi Guvernul fiind şefii executivului. Regimul constituţional privind statutul şi atribuţiile celor două autorităţi şi raporturile lor cu Parlamentul duc la concluzia că regimul politic romanesc este unul semiprezidenţial, caracterizat prin existenţa unei structuri de autoritate dual㠄.

Art. 80 din Constituţie (*„Preşedintele Romaniei”*) determină rolul Preşedintelui, stabilind că reprezintă statul roman şi este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării. Preşedintele veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice, scop in care exercită funcţia de mediere intre puterile statului precum şi intre stat şi societate.

Raportat la celelalte prevederi constituţionale relevante, la constantele doctrinei şi ale jurisprudenţei Curţii Constituţionale, rezultă o serie de dimensiuni ale statutului constituţional al Preşedintelui Romaniei:

Competenţa de a veghea la respectarea procedurii privind alegerea Preşedintelui şi de a valida rezultatele alegerilor aparţine Curţii Constituţionale, care soluţionează şi contestaţiile privind inregistrarea sau neinregistrarea candidaturii la funcţia de Preşedinte al Romaniei, potrivit articolelor 37 şi 38 din Legea privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale nr. 47/1992 . Operaţiunea de validare realizată de

---

[127] C. Ionescu, Cateva comentarii pe marginea art. 83 din Constituţia Romaniei revizuită in 2003. O problemă controversată privind durata mandatului de preşedinte al Romaniei, in Dreptul nr. 1/2017, p. 127, citat de D. A. Tofan, op. cit., p. 143.

[128] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 124;

[129] F.V. Gilia, Regimul incompatibilităţilor parlamentare in dreptul comparat, in R.D.P. nr. 2/2011, p.47, citat in V. Vedinaş, op. cit., p. 124.

Curtea Constituţională, prevăzută şi la art. 146 lit. f) din Constituţia republicată, nu priveşte declararea unei persoane ca aleasă in funcţia de Preşedinte al ţării, ci faptul că alegerile prezidenţiale s-au desfăşurat in conformitate cu legea.

4.3. Rezumat

Raportat la prevederile constituţionale relevante, la constantele doctrinei şi ale jurisprudenţei Curţii Constituţionale, rezultă o serie de dimensiuni ale statutului constituţional al Preşedintelui Romaniei:

a) **Reprezentant al statului roman**, avand atribuţii de reprezentare in plan intern şi extern,

b) Şef al executivului bicefal

c) Garant al independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării,

d) Rolul de mediator intre puterile statului, precum şi intre stat şi societate,

4.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) În ce constă reolul de mediator al Președintelui României ?

2) Care este procedura de validare a mandatului de Președinte ?

3) Care sunt prerogativele Președintelui ca reprezentant al statului roman ?

4.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

4.6.Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi Rolul de mediator intre puterile statului, precum şi intre stat şi societate.

Unitatea de învățare 5

ATRIBUȚIILE PREȘEDINTELUI ROMÂNIEI

5.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate atribuțiile Preşedintelui Romaniei în raport cu celelalte autorități ale statului.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 4 ore.

5.2. Conținut

5.2.1. Atribuţiile Preşedintelui in raport cu poporul.
5.2.2. Atribuţiile Președintelui României în raporturile cu Parlamentul
5.2.3. Atribuţiile Președintelui in raporturile cu Guvernul şi alte autorităţi publice.
5.2.4. Atribuţiile Preşedintelui in raport cu justiţia şi Curtea Constituţională.
5.2.5. Atribuţii exercitate în domeniul apărării şi în situaţii excepţionale
5.2.6. Atribuţii exercitate în domeniul politicii externe

5.2.1. Atribuţiile Preşedintelui in raport cu poporul. Referendumul.

Preşedintele Romaniei poate cere poporului, după consultarea Parlamentului, să-şi exprime voinţa cu privire la probleme de interes naţional, prin referendum (art. 90 din Constituţie).

Referendumul convocat de Preşedinte reprezintă forma de exercitare directă a suveranităţii naţionale de către poporul roman, indirect fiind exercitată prin organele reprezentative, constituite prin alegeri libere (art. 2 alin.(1) din Constituţie).

Norma constituţională nu limitează temele ori domeniile de consultare prin referendum, referindu-se intr-o manieră generală la *„probleme de interes naţional”*, formulare care exclude un nivel local al interesului, dar in acelaşi timp *“stabileşte competența exclusivă a Președintelui în determinarea problemelor de interes național ce se supun referendumului…. Numai Președintele României are dreptul de a decide*

care sunt problemele de interes naţional şi, în cadrul acestora, de a stabili, prin decret, problema concretă ce se supune referendumului şi data desfăşurării acestuia."[130] In consecinţă, incercarea legiuitorului de a delimita sfera „problemelor de interes naţional" ce pot obiectul refendumului, a fost declarată prin decizia citată neconstituţională , fiind *"de natură a îngrădi dreptul Preşedintelui de a consulta poporul, ştiut fiind faptul că, în timp, interesul naţional poate diferi, oricând putând interveni situaţii noi, care să reclame organizarea unui referendum. Orice enumerare a situaţiilor considerate ca fiind de "interes naţional" la momentul la care legiuitorul adoptă reglementarea se poate transforma ulterior într-o îngrădire, într-o limitare care să afecteze dreptul constituţional al Preşedintelui de a decide singur cu privire la problemele asupra cărora vrea să consulte poporul….Stabilirea prin lege a problemelor de interes naţional reprezintă un amestec al Parlamentului în exercitarea atribuţiilor exclusive ce-i sunt conferite prin Constituţie Preşedintelui şi, ca atare, o nesocotire a principiului separaţiei şi echilibrului puterilor în cadrul democraţiei constituţionale."*

Pe de altă parte, competenţa exclusivă a Preşedintelui de a stabili problematica supusă referendumului nu poate fi exercitată excesiv, cu incălcarea Constituţiei, prin propunerea ca obiective ale referendumului a unor aspecte care contravin acesteia.[131]

5.2.2. Atribuţiile Preşedintelui României în raporturile cu Parlamentul

a) Promulgarea legilor reprezintă o atribuţie tradiţională a şefului de stat (preşedinte de republică ori monarh constituţional[132]) şi desemnează actul prin care acesta confirmă oficial că o legea a fost adoptată de Parlament cu respectarea procedurii prevăzută de Constituţie, dispunand punerea sa in aplicare de către organele competente ale statului.[133]

Promulgarea este o procedură de investire a legilor organice şi ordinare[134] cu formulă executorie[135], realizată prin semnarea de către Preşedinte a decretului de promulgare, legea promulgată şi decretul de promulgare fiind publicate in Monitorul Oficial.

Termenul in care Preşedintele trebuie să exercite atribuţia promulgării este de 20 de zile de la primirea legii spre promulgare.

---

130 Decizia Curţii Constituţionale a Romaniei nr. 567 din 11 iulie 2006, publicată in Monitorul Oficial Partea I nr. 613 din 14 iulie 2006.

131 V. Vedinaş, op. cit., p. 130-131.

132 In sistemele monarhice, această procedură poartă denumirea de "sancţionare a legii".

133 T. Drăganu, Drept constituţional şi instituţii politice-Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1998,p. 121 şi urm..

134 Legile de revizuire a Constituţiei nu sunt supuse promulgării de către Preşedinte.

135 M.Constantinescu, I.Deleanu, A.Iorgovan, I.Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Constituţia Romaniei-comentată şi adnotată, Ed. Regia Autonomă "Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 177.

Președintele poate refuza promulgarea legii doar in cazurile prevăzute expres de către Constituția Romaniei (art. 77 alin.(2) și (3)), respectiv sesizarea Curții Constituționale ori trimiterii legii Parlamentului spre reexaminare, atunci cand are indoieli cu privire la conținutul legii in intregime sau doar cu privire la anumite prevederi.[136]

In procedura de promulgare, Președintele Romaniei are dreptul de a cere verificarea constituționalității legii, in ansamblul său ori in privința anumitor dispoziții[137].

Curtea Constituțională, analizand sesizarea Președintelui, in procedura prevăzută de Legea nr. 47/1992[138], poate constata :

- constituționalitatea legii, situație in care o retrimite Președintelui, care are obligația să o promulge in termen de 10 zile;

- existența unor elemente de neconstituționalitate, ipoteză in care legea este trimisă Parlamentului, care are obligația de a pune in acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției, conform deciziei Curții Constituționale.

Președintele, analizand conţinutul normativ al legii, poate cere o singură dată Parlamentului reexaminarea acesteia. Curtea Constituțională a stabilit că solicitarea de reexaminare poate viza *”pe de o parte, aspecte de legalitate, deficienţe ale legii legate de procedura de adoptare sau de conţinutul său prin raportare la acte normative interne sau internaţionale în vigoare, fiind necesară corelarea cu ansamblul reglementărilor interne şi armonizarea legislaţiei naţionale cu legislaţia europeană şi cu tratatele internaţionale la care România este parte, precum şi cu jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului ... şi, pe de altă parte, aspecte de oportunitate care privesc efectele economice, sociale, de mediu, legislative şi bugetare pe care le produc reglementările adoptate, legiuitorul fiind obligat să fundamenteze temeinic soluţiile pe care le cuprinde legea, pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau de Guvern...”.*[139]

Ca efect al formulării cererii de reexaminare, legea este retrimisă în Parlament, care este obligat să reia procedura de legiferare şi să dezbată în plenul celor două Camere solicitările adresate de Preşedinte.

Unică autoritate legiuitoare a ţării (61 alin. (1) din Constituţia Romaniei, revizuită), Parlamentul poate adopta orice soluţie pe care o consideră oportună şi necesară: poate admite în întregime sau parţial solicitarea, modificând în totalitate sau o parte din textele de lege cuprinse în cererea de reexaminare, precum şi dispoziţiile legii care se impun a fi recorelate sau poate să respingă cererea de reexaminare.

---

[136] D. A. Tofan, op. cit., p. 141.

[137] Dreptul de a cere Curții Constituționale verificarea constituționalității legilor, inainte de promulgarea acestora, aparține și președinților Camerelor Parlamentului, Guvernului, Inaltei Curți de Casație și Justiție, Avocatului Poporului, unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori (art. 146 lit.a) din Constituția Romaniei, revizuită).

[138] Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată in M.Of. Partea I nr. 807 din 3 decembrie 2010.

[139] Decizia Curții Constituționale nr. 30 din 27 ianuarie 2016, publicată in M.Of. Partea I nr.117 din 16 februarie 2016.

După soluționarea cererii de reexaminare, indiferent de soluția dată, Președintele este obligat să promulge legea in termen de 10 zile de la reprimirea sa de la Parlament.

La intrebarea dacă Președintele poate cere Parlamentului reexaminarea legii sub aspectul neconstituționalității, dar poate sesiza cu aceeași problemă și Curtea Constituțională, răspunsul este negativ, din motive de bună ordine juridică și care privesc regimul Curții Constituționale de organ special și specializat in materia controlului constituționalității legilor. Există, insă, posibilitatea ca Președintele Romaniei să sesizeze Curtea Constituțională și Parlamentul cu aceeași lege, dar pentru probleme diferite ca natură juridică, anume Curtea Constituțională pentru probleme strict tehnic-constituționale, iar Parlamentul pentru probleme de oportunitate politică.[140]

b) Adresarea de mesaje Parlamentului reprezintă un intrument instituționalizat și constituțional de comunicare, prin care se realizează legăturile necesare intre Președinte, in calitatea sa de șef al executivului bicefal și garant al independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării și Parlament, organ reprezentativ suprem al poporului roman și unică autoritate legiuitoare a țării.

Constituția Romaniei, revizuită, prevede două tipuri de mesaje adresate Parlamentului de către Președinte : mesaje facultative, adresate in situații normale (art. 88) și mesaje obligatorii, transmise in situații de excepție[141] (art. 92 alin.(3)).

Mesajul facultativ, prevăzut de art. 88 din Constituția Romaniei, revizuită, reprezintă un act politic al Președintelui, acesta fiind singurul in măsură să decidă dacă și cand il transmite Parlamentului. Obiectul mesajului il reprezintă, conform normei constituționale, opinia Președintelui, supusă atenției Parlamentului, cu privire la *"principalele probleme politice ale națiunii"*, determinarea lor concretă fiind atributul Președintelui. Aceste probleme trebuie să fie de competența Parlamentului, adică să vizeze procesul de legiferare, sau după caz, controlul paralamentar asupra Guvernului și a celorlalte autorități ale administrației publice. Transmiterea mesajului se poate realiza prin prezentare directă a Președintelui, prin citirea sa in Parlament, de către un imputernicit al Președintelui ori in forma unei scrisori publice[142].

Sfera problemelor ce pot face obiectul mesajului poate include situația economică a țării, starea de sănătate a populației, menținerea ordinii și liniștii publice, iminența unui război, stadiul implementării de către Guvern a unor reforme etc[143].

Acest tip de mesaj nu se exprimă in forma unui decret și nu este supus regimului juridic specific decretului, efectul său fiind exclusiv intrunirea Camerelor in ședință comună pentru a-l primi (art. 65 alin.(2) lit. a) din Constituția Romaniei, revizuită).

---

[140] A. Iorgovan, op. cit, p. 307-308.

[141] Șt. Deaconu, in I.Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), op.cit., 2008, p.820.

[142] A. Iorgovan, op. cit, p. 301.

[143] Șt. Deaconu, Președintele Romaniei și raporturile sale constituționale cu Parlamentul, in Dreptul nr. 3/2009, p. 42.

Mesajul obligatoriu (art. 92 alin.(3) din Constituția Romaniei, revizuită) are ca obiect aducerea neintarziat la cunoștința Parlamantului a măsurilor luate de Președinte pentru respingerea unei agresiuni armate indreptată impotriva țării.

Diferit de cel al mesajului facultativ, regimul mesajului transmis in situație de agresiune armată indreptată impotriva țării implică exprimarea sa prin decret contrasemnat de primul-ministru, ceea ce-i dă o natură complexă, politică și juridică, in același timp.[144]

Camerele Parlamentului au obligația de a se intruni pentru a primi și dezbate mesajul, in prezența Președintelui. Ținând seama de atribuţiile constituţionale ale Parlamentului, prevăzute la art. 62 alin. (2) lit. c) şi d) din Constituţie şi de faptul că mesajul are ca obiect o decizie adoptată, prezentarea şi dezbaterea acestuia nu pot fi decât concomitente, aşa cum se prevede la art. 7 alin. 1 din Regulament.[145]

c) Convocarea Parlamentului în sesiuni.

Președintele convoacă Parlamentul in situațiile prevăzute de art. 63 alin.(3) și art. 66 alin. (2) din Constituția Romaniei, revizuită.

Convocarea Parlamentului nou-ales, in termen de cel mult 20 de zile de la alegeri, este o obligație imperativă a Președintelui Romaniei, a cărei incălcare atrage sancțiunile aplicabile in cazul nerespectării Constituției[146]. Convocarea, intrunirea și inceperea lucrărilor pentru organizarea fiecărei Camere se vor face indiferent dacă lucrările trebuie să inceapă in una din sesiunile ordinare sau in sesiune extraordinară, convocarea de drept a Parlamentului fiind, in esență, o convocare in sesiune extraordinară.[147]

Președintele cere intrunirea Camerei Deputaților și a Senatului in sesiune extraordinară, fie in situații lăsate la latitudinea sa, justificate de imprejurări deosebite, fie in situații stabilite expres de Constituție, precum mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate, ori investirea unui guvern in perioada de vacanță a Parlamentului.

In situație de convocare obligatorie, Camerele Parlamentului sunt la randul lor obligate să dea curs solicitării Președintelui, in timp ce convocarea decisă exclusiv prin voința Președintelui poate fi respinsă, conform procedurii stbilită prin Regulamentele Camerelor.

Convocarea poate privi și o singură Cameră a Parlamentului, atunci cand activitatea apreciată de Președinte ca fiind necesară și urgentă o implică exclusiv.

---

[144] V. Vedinaş, op. cit., p. 128.

[145] Decizia Curții Constituționale nr. 87 din 30 septembrie 1994, publicată in M.Of. Partea I nr.292 din 14 octombrie 1994 privind constituţionalitatea art. 7 din Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului.

[146] I.Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția Romaniei.Comentariu pe articole, Ed, C.H.Beck, Bucureşti, 2008, p. 619.

[147] M.-E. Mihăilescu, op. cit., p. 162.

Cererea Președintelui de convocare a Camerelor Parlamentului in sesiune extraordinară se adresează președinților Camerelor, aceștia avand competența de a realiza convocarea propriu-zisă.

d) Dizolvarea Parlamentului

Președintele poate dizolva Parlamentul, justificat de existența unei crize guvernamentale, in temeiul art. 89 din Constituție, cu respectarea următoarelor condiții :

-respingerea de către Parlament a cel puțin două solicitări de acordare a votului de incredere pentru formarea Guvernului in termen de 60 de zile de la prima solicitare;

- Consultarea președinților celor două Camere ale Parlamentului;

- limitarea dreptului de a dizolva Parlamentul la o singură dată intr-un an;

-interdicția dizolvării Parlamantului in ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Romaniei, in timpul stării de mobilizare, război, asediu sau de urgență.

Odată intrunite condițiile constituționale (condiție obiectivă), dizolvarea Parlamentului este o facultate a Președintelui, decizia fiind rezultatul voinței acestuia (condiție subiectivă)[148]. Ea poate interveni la inceputul mandatului noului Parlament, care nu acordă votul de incredere necesar formării Guvernului ori in timpul mandatului, in ipoteza demiterii Guvernului și derulării procedurii de investire a unuia nou.[149]

Soluționand un recent conflict de natură constituțională existent intre Președinte și Parlament, Curtea Constituțională a reținut că *"Dizolvarea Parlamentului constituie un astfel de caz excepțional, fiind configurată de legiuitorul constituant ca soluție extremă pentru rezolvarea unei situații de criză. Tocmai de aceea, legiuitorul constituant a reglementat, în art.89 din Constituție – Dizolvarea Parlamentului, posibilitatea, iar nu obligația Președintelui României de a dizolva Parlamentul, și numai după consultarea președinților celor două Camere și a liderilor grupurilor parlamentare. Chiar și într-o situație de criză, în sensul art.89 din Constituție, legiuitorul constituant a dat preeminență rolului Președintelui de mediator, pentru identificarea de soluții pentru numirea Guvernului, dizolvarea Parlamentului fiind configurată ca o măsură ultima ratio, atunci când orice încercare de rezolvare a blocajului instituțional a eșuat. În vederea asigurării stabilității instituționale, legiuitorul constituant a exclus, practic, posibilitatea "provocării" unei dizolvări a Parlamentului de către Președinte. Dimpotrivă, acesta a consacrat o obligație de diligență pentru Președintele României, în sensul de a depune toate eforturile pentru păstrarea stabilității parlamentare, a ducerii până la*

[148] D. A. Tofan, op. cit., p. 141.

[149] I. Vida, I.C.Vida, Puterea executivă și administrația publică, Ed. Cordial Lex, Cluj Napoca, 2012, p.78.

termen a mandatului obținut prin alegeri, iar nu a scurtării lui, prin forțarea de alegeri anticipate."[150]

5.2.3. Atribuţiile Președintelui in raporturile cu Guvernul şi alte autorităţi publice.

a) Participarea la procedura de investitură a Guvernului, exercitand următoarele atribuții :

- desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru (art.85 alin. 1 și art. 103 din Constituție), in urma consultării partidului care are majoritatea absolută in Parlament, ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate in Parlament. Consultarea partidelor politice este prevăzută pentru a impiedica exercitarea discreționară ori cu rea-credință a acestei atribuții.

Soluționand conflictul constituțional dintre Parlamentul Romaniei și Președintele Romaniei, generat de decizia Președintelui de desemnare a candidatului la funcția de Prim-ministru, prin Decretul nr. 82/2020, Curtea Constituțională[151] a reținut : *".... consultarea partidelor politice de către Președintele României, în vederea desemnării candidatului la funcția de prim-ministru, nu este un act formal, ci trebuie să fie realizată în mod sincer și responsabil, astfel încât față de persoana desemnată de Președinte în urma consultării să se formeze convingerea că va reuși să obțină susținerea majorității parlamentarilor, așadar, votul de încredere pentru noul Guvern. Această regulă este deopotrivă valabilă în realizarea învestiturii Guvernului după alegerile parlamentare, cât și ulterior, în cursul exercitării mandatului parlamentar, dacă se ivesc situații ce determină numirea unui nou Guvern, cum este cazul în speță, când Guvernul a fost demis prin moțiune de cenzură. ... comportamentul constituțional loial constă în desemnarea de către Președintele României a unui candidat la funcția de prim-ministru în vederea realizării finalității pentru care a fost construită procedura constituțională a învestiturii/numirii Guvernului, așadar pentru a atinge "scopul comun de a promova interesele țării ca un întreg, nu interesele înguste ale unei singure instituții sau ale unui partid politic care a desemnat titularului funcției". (Avizul Comisiei de la Veneția, precitat, paragraful 87) Or, pentru a face posibilă realizarea acestui scop, procedura de învestitură trebuie să fie una efectivă, iar nu pur formală. Aceasta impune luarea în considerare a moțiunii de cenzură și a efectelor sale, consultări cu partidele politice și evaluarea opțiunilor pentru candidatul la funcția de prim-ministru în mod serios, sincer și responsabil. Președintele trebuie să depună eforturi în sensul desemnării unui candidat care să poată coagula o majoritate necesară învestiturii Guvernului și să aibă convingerea că persoana desemnată este în măsură*

---

[150] Decizia Curții Constituționale nr. 85 din 24 februarie 2020, publicată in M.Of. Partea I nr.195 din 11 martie 2020, par. 119.

[151] Decizia Curții Constituționale nr. 85 din 24 februarie 2020, publicată in M.Of. Partea I nr.195 din 11 martie 2020, par.113.

să realizeze acest lucru. În aceasta constă obligaţia de diligenţă la care se referă părţile în conflict, inclusiv Preşedintele, în punctul său de vedere. Tot astfel, candidatul desemnat trebuie să îşi asume acest angajament, la rândul său, tot în mod serios, sincer şi responsabil. Constituie o distorsionare a dispoziţiilor constituţionale desemnarea de către Preşedintele României a unui candidat la funcţia de prim-ministru cu scopul de a nu obţine votul de încredere al Parlamentului şi deci de a nu alcătui un nou Guvern, respectiv susţinerea de către Preşedintele României a unui candidat desemnat pentru funcţia de prim-ministru care să se poziţioneze el însuşi împotriva învestiturii Guvernului pe care l-ar propune."

- numirea Guvernului pe baza votului de incredere acordat de Parlament, prin emiterea decretului corespunzător, cu respectarea listei Guvernului votată in Parlament. Preşedintele nu poate să numească alţi membri decat cei inscrişi in lista Guvernului sau refuza numirea unora dintre aceştia, fiind in situaţia unei competenţe legate.[152] După emiterea decretului de numire, Primul-ministru, ministri şi ceilalţi membri ai Guvernului depun, individual, in faţa Preşedintelui, jurământul de credinţă, acesta fiind momentul de la care Guvernul in intregul său şi fiecare ministru in parte işi exercită mandatul (art. 104).

a) revocarea şi numirea in funcţie a membrilor Guvernului in caz de remaniere guvernamentală ori de vacanţă a postului.

In caz de remaniere guvernamantală sau de vacanţă a postului, Preşedintele revocă şi numeşte, la propunerea primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului (art. 85 alin. (2) Constituţie).

Remanierea guvernamentală nu poate viza Guvernul in ansamblul său, ci doar anumite funcţii ale Guvernului.[153] Curtea Constituţională a analizat in mod repetat situaţia refuzului Preşedintelui de numire a unui nou membru al Guvernului propus de către Primul-ministru, reţinand că : *"Aplicată la procesul de remaniere guvernamentală şi de numire a unor miniştri în caz de vacanţă a posturilor, această soluţie este de natură să elimine blocajul ce s-ar genera prin eventualul refuz repetat al Preşedintelui de a numi un ministru la propunerea primului-ministru.*

De asemenea, Curtea Constituţională, pentru a ajunge la această soluţie, constată că raporturile dintre Preşedintele României şi primul-ministru nu pot fi pur formale. De aceea, verificarea îndeplinirii condiţiilor de numire în cazurile prevăzute de art. 85 alin. (2) din Constituţie intră în competenţa Preşedintelui României la exercitarea, pentru prima dată, de către primul-ministru, a dreptului de a propune. Limitarea la o singură respingere a propunerii se justifică prin faptul că, în continuare, răspunderea pentru o altă nominalizare revine, în exclusivitate, primului-ministru.

---

[152] V. Vedinaş, op. cit., p. 132.

[153] I. Vida, I.C.Vida, op.cit., p.87.

În consecinţă, Curtea Constituţională urmează să constate că, în aplicarea art. 85 alin. (2) din Constituţie, Preşedintele României, neavând drept de veto, poate să ceară primului-ministru o singură dată, motivat, să facă o nouă propunere de numire a altei persoane în funcţia de ministru. Motivele cererii Preşedintelui României nu pot fi cenzurate de primul-ministru, care, în procedura prevăzută de art. 85 alin. (2) din Constituţie, nu are decât dreptul de a propune Preşedintelui numirea unui ministru, iar nu şi competenţă decizională. Ca şi în cazul exercitării celorlalte atribuţii prevăzute în Constituţie, Preşedintele rămâne răspunzător politic, în faţa electoratului, pentru modul în care a motivat refuzul de a da curs propunerii primului-ministru, după cum primul-ministru şi Guvernul rămân răspunzători politic în faţa Parlamentului.

În ceea ce priveşte posibilitatea primului-ministru de a reitera prima propunere, Curtea urmează să constate că această posibilitate este exclusă prin chiar faptul neînsuşirii propunerii de către Preşedintele României. Aşadar, primul-ministru are obligaţia să propună pentru funcţia de ministru o altă persoană."[154]

Remanierea reglementată de art. 85 alin. (3) Constituție are un alt regim juridic și vizează situația in care, prin propunerea de remaniere, se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, adică se modifică numărul membrilor Guvernului ori intră/ies de la guvernare unul sau mai multe partide politice[155]. In această ipoteză, in care remanierea guvernamentală are semnificația unei restructurări a Guvernului și/sau, după caz, a schimbării "compoziției" politice, revocarea poate interveni numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea Primului-ministru.[156]

Interimatul funcției de ministru ori de prim-ministru este asigurat de către un membru al Guvernului. S-a apreciat că este lipsit de etică și de sens juridic exercitarea interimatului funcției de ministru de către Primul-ministru, cată vreme Primul –ministru coordonează activitatea membrilor Guvernului , ceea ce ar crea situația de a se coordona pe sine insuși.[157]

b) consultarea Guvernului cu privire la probleme urgente şi de importanţă deosebită (art. 86). Sfera acestora este lăsată la latitudinea Președintelui.

c) prezidarea şedinţelor Guvernului la care participă (art. 87)**.** Preşedintele poate participa la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice şi, la cererea Primului-Ministru, în alte situaţii. Preşedintele nu devine astfel membru al Guvernului, iar în cadrul acestor şedinţe nu va vota şi nici nu va semna hotărârile şi ordonanţele adoptate.[158]

---

[154] Decizia Curții Constituționale nr. 98 din 7 februarie 2008, publicată in M.Of. Partea I nr. 140 din 22 februarie 2008.

[155] I. Deleanu, Instituții și proceduri constituționale in dreptul roman și in dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 736.

[156] A. Iorgovan, op. cit, p. 392;

[157] V. Vedinaş, D. Ciochină, Apel la demnitate şi normalitate, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 23-26.

[158] R.N.Petrescu, Drept administrtiv, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1997, p. 56.

d) atribuții exercitate in legătură cu alte autorități publice :

- în calitate de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării[159], Preşedintele convoacă şi conduce lucrările Consiliului, ceea ce reprezintă mai mult o calitate pe care Preşedintele o exercită în virtutea rolului său de comandant suprem al forţelor armate[160].

Consiliului Suprem de Apărare a Ţării este autoritatea administrativă autonomă învestită, potrivit Constituţiei, cu organizarea şi coordonarea unitară a activităţilor care privesc apărarea ţării şi siguranţa naţională.[161]

Consiliul Suprem de Apărare a Ţării organizează şi coordonează unitar activităţile care privesc apărarea ţării şi securitatea naţională, participarea la menţinerea securităţii internaţionale şi la apărarea colectivă în sistemele de alianţă militară, precum şi la acţiuni de menţinere sau de restabilire a păcii.[162]

Această autoritate este formată din Preşedintele României care îndeplineşte funcţia de preşedinte, Primul-ministru al Guvernului României care îndeplineşte funcţia de vicepreşedinte, ministrul apărării naţionale, ministrul de interne, ministrul afacerilor externe, ministrul justiţiei, ministrul industriei şi resurselor, ministrul finanţelor publice, directorul Serviciului Român de Informaţii, directorul Serviciului de Informaţii Externe, şeful Statului Major General şi consilierul prezidenţial pentru securitate naţională.

- numește sau participă la numirea în funcţii publice, în baza unor prevederi exprese ale legii. Această atribuţie se realizează prin decrete, care, potrivit art. 100 alin. (2) și art. 94 lit. c) din Constituţie, nu sunt contrasemnate de Primul-ministru. Exemplificăm in acest sens: 3 dintre judecătorii Curţii Constituţionale, 2 membri în Consiliul Naţional al Audiovizualului, prim- adjunctul directorului Serviciului Român de Informaţii, la propunerea directorului acestei autorități, președintele, vicepreședintele și președinții de secții ai Inaltei Curți de Casație și Justiție[163], procurorul general al Parchetului de pe langă Inalta Curte de Casație și Justiție .[164]

5.2.4. Atribuţiile Preşedintelui in raport cu justiţia şi Curtea Constituţională.

a) Atribuţiile în raporturile cu justiţia.

- **Numirea judecătorilor şi procurorilor definitivi**, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, potrivit art.34 alin.(1) din Constituție. Președintele nu poate

---

[159] Legea nr.415/2002 privind organizarea și functionarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării., publicată in M. Of. Partea I nr. 494 din 10 iulie 2002.

[160] V. Vedinaş, op. cit., p. 134.

[161] Art. 1 din Legea nr. 415/2002.

[162] Art. 119 din Constituția Romaniei din 1991, revizuită in 2003.

[163] Art. 40 din Legea nr. 317/2004, republicată in M.Of. Partea I nr. 628 din 1 septembrie 2012.

[164] Art. 54 alin. 1 din Legea nr. 303/2004, republicată in M.Of. Partea I nr. 826 din 13 septembrie 2005.

numi o persoană care nu i-a fost propusă de Consiliul Superior al Magistraturii şi nu poate refuza un candidat la funcţia de judecător sau procuror definitiv decât dacă acesta nu îndeplineşte condiţiile prevăzute de lege pentru ocuparea funcţiei. După numire, judecătorii beneficiază de inamovibilitate (art. 125 alin. (1)). Această atribuție a Președintelui se bazează pe prezumata sa neutralitate politică, urmărind inlăturarea imixtiunii politicului in procesul de numire a magistraților.[165]

- **Participarea şi prezidarea lucrărilor Consiliului Superior al Magistraturii**, atunci cand apreciază că este necesar. Prin participarea la aceste şedinţe Preşedintele României nu devine membru al Consiliul Superior al Magistraturii, iar prin interdicţia de a vota nu poate influenţa deciziile acestui consiliu.

- **Acordarea graţierii individuale**, ca măsură de clemenţă. Grațierea individuală se realizează prin decret, spre deosebire de cea colectivă acordată prin lege organică. Acordarea grației individuale este un drept universal al șefului de stat.[166]

- Alături de Camera Deputaţilor şi de Senat, **Preşedintele României poate cere declanşarea urmăririi penale împotriva unor membri ai Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor** (art. 109 alin.(2)). Dacă s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune suspendarea din funcţie a acestora. Trimiterea în judecată penală a unui membru al guvernului atrage de drept suspendarea lui din funcţie, iar competenţa de judecată aparţine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie (art. 109 alin.(2).

b) Atribuţiile in raport cu Curtea Constituţională.

- **numirea a 3 judecători la Curtea Constituțională**, atribuție stabilită in sarcina Președintelui in considerarea amplei sale legitimități, rezultată din modul de alegere. Acest mod de numire, imprimă legitimitate și activității Curții Constituționale de control al constituționalității legilor.

- sesizarea Curții Constituționale in legătură cu neconstituționalitatea legilor, in cadrul procedurii de promulgare, potrivit art. 146 lit. a);

- sesizarea Curții Constituționale pentru soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice potrivit art. 146 lit. e).

5.2.5. Atribuţii exercitate în domeniul apărării şi în situaţii excepţionale

In stabilirea acestor atribuții, se are in vedere faptul că Președintele Romaniei este comandantul forțelor armate și indeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării (art. 92 alin. (1)), dar și că declararea mobilizării totale sau parțiale ori a stării de război se realizează in ședință comună a Camerelor Parlamentului (art. 65 alin.(2) lit. c) și d)).

---

[165]F. Coman-Kund, A.-S. Ciobanu, op.cit., p. 132.

[166] I. Vida, I.C.Vida, op.cit., p.113.

a) declararea mobilizării generale sau parţiale a forţelor armate.

Ca regulă, Preşedintele declară mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate numai cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, pericolul fiind iminent. In situaţii excepţionale, când măsura mobilizării trebuie luată imediat, hotărârea Preşedintelui se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare. In situația regulă, oprtunitatea și necesitatea luării măsurii sunt lăsate la aprecierea Parlamentului, iar in cea de excepție sunt, intr-o primă etapă la indemana Președintelui, deoarece el poate să o dispună fără aprobarea prealabilă a Parlamentului, dar sub condiția aprobării ulterioare a acestuia și incă intr-un termen foarte scurt, de cel mult 5 zile[167].

b) respingerea agresiunii armate îndreptată împotriva ţării

Această atribuție vizează situaţia în care agresiunea a fost deja produsă. Preşedintele convocă Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, ia măsuri urgente pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoştinţă Parlamentului printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, se convoacă de drept în 24 de ore de la declanşarea agresiunii.

In situaţii excepţionale, potrivit art. 93 din Constituţie, Preşedintele instituie, printr-un decret contrasemnat de primul-ministru, starea de urgenţă sau starea de asediu în întreaga ţară ori în unele unităţi administrativ-teritoriale şi solicită Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia.

Dacă Parlamentul nu se află in sesiune, este convocat de drept in cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora.

Regimul stării de asediu și al stării de urgență este stabilit prin O.U.G. nr. 1/1999[168], care stabilește că *pe durata stării de asediu sau a stării de urgenţă, exerciţiul unor drepturi şi libertăţi fundamentale poate fi restrâns, prin lege, cu excepţii prevăzute explicit*[169]*, doar în măsura în care situaţia o cere şi cu respectarea art. 53 din Constituţia României, republicată.*

Recenta criză sanitară generată de COVID 19 a adus in actualitate regimul situațiilor de criză, precum starea de urgență sau de necesitate, fiind creat cadrul necesar pentru a fi dezbătute o serie din aspectele sale esențiale.[170]

Analizand limitele atribuțiilor Președintelui in situațiile reglementate de O.U.G. nr. 1/1999, prin Decizia nr. 152/2020[171], Curtea Constituțională a constatat

---

[167] M.Preda, B. Vasilescu, Drept administrativ.Partea generală, ediție actualizată, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 39, citat in D. A. Tofan, op. cit., p. 158.

[168] Aprobată prin Legea nr. 453/2004, publicată in M.Of. Partea I nr. 1052 din 12 noiembrie 2004.

[169] In cadrul excepțiilor sunt interzise : limitarea dreptului la viață, cu excepția cazurilor când decesul este rezultatul unor acte licite de război, tortura și pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante, condamnarea pentru infracțiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului național sau internațional, restrângerea accesului liber la justiție.

[170] G. Manu, Aspecte privind valabilitatea actelor administrative de urbanism in perioada stării de urgență, Revista Universul Juridic nr. 5/2020.

[171] Publicată in M.Of. Partea I nr. 387 din 13 mai 2020.

exercitarea cu exces de putere, de către Președintele Romaniei, a atribuției constituționale privind reglementarea stării de urgență (par. 92-106), realizată prin emiterea Decretului nr. 195/2020 privind instituirea stării de urgență pe teritoriul Romaniei, prin raportare la conținutul său. S-a reținut, sub acest aspect, că prin decret trebuie identificate acele măsuri de primă urgență, prevăzute de lege, dar care sunt adaptate situației concrete care a generat starea excepțională, precum și acele drepturi și libertăți fundamentale al căror exercițiu urmează a fi restrâns pe durata stării de urgență.[172]

Natura de act administrativ[173] a decretului emis pentru organizarea aplicării dispozițiilor O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, aprobată prin Legea nr. 453/2004, permite instanțelor de contencios administrativ să verifice legalitatea sa.

5.2.6. Atribuţii exercitate în domeniul politicii externe

a) Incheierea, în numele României, a tratatelor internaţionale.

Potrivit art. 91 alin. (1) din Constituție, Președintele, în virtutea statutului său de reprezentant al statului român, incheie tratate internaționale in numele Romaniei, negociate de Guvern, și le supune spre ratificare Parlamantului, intr-un termen rezonabil. Celelelate tratate și acorduri internaționale se incheie, se aprobă sau se ratifică potrivit procedurii stabilită prin lege.

Procedura inchierii tratatelor internașionale include mai multe etape:

-negocierea de către Guvern, Constituția urmărind să consacre răspunderea politică a Guvernului pentru negociere și rezultatele sale, dar și să-l împiedice pe Președinte să încheie tratate ”secrete”. Președintele poate să nu fie de acord cu rezultatul negocierii Guvernului, situaţie in care nu va semna tratatul respectiv;

-după semnare, Președintele supune tratatele spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil.

-ratificarea tratatului prin lege, de către Parlament, moment de la care tratatul respectiv face parte din dreptul intern. În situaţii excepționale, ratificarea de poate realiza de către Guvern, prin ordonanță de urgență, care ulterior va fi supusă aprobării Parlamentului.

c) Acreditarea şi rechemarea, la propunerea Guvernului, a reprezentanţilor diplomatici ai României în alte state.

---

[172] G. Manu, O.Predescu, Libertatea de exprimare versus combaterea dezinformării in contextul stării de urgență, Revista Universul Juridic nr. 6/2020.

[173] Decizia Curții Constituționale a Romaniei nr.152/2020, publicată in M. Of., Partea I, nr. 387 din 13 mai 2020, par. 86-89. A se vedea B. Dima, ”Care este natura juridică a decretelor Președintelui Romaniei emise pentru instituirea și prelungirea stării de urgență ?”, publicat pe Juridice.ro in 17 aprilie 2020, disponibil la https://www.universuljuridic.ro/care-este-natura-juridica-a-decretelor-presedintelui-romaniei-emise-pentru-instituirea-si-prelungirea-starii-de-urgenta/.

Această atribuție se realizează la propunerea Guvernului şi cu avizul consultativ al comisiilor de politică externă reunite[174] ale celor două Camere ale Parlamentului. Aceste proceduri prealabile nu au valoare juridică obligatorie pentru Preşedinte, care poate refuza numirea persoanelor respective în funcţiile de ambasadori sau consuli ai României în străinătate;

d) Aprobă înfiinţarea, desfiinţarea şi schimbarea rangului misiunilor diplomatice, la propunerea Guvernului.

e) Acreditarea pe lângă Preşedintele României a reprezentanţior diplomatici ai altor state, calitate care le-a fost conferită de către şefii statelor pe care le reprezintă.

Să ne reamintim

Preşedintele Romaniei poate cere poporului, după consultarea Parlamentului, să-şi exprime voinţa cu privire la probleme de interes naţional, prin referendum (art. 90 din Constituţie).

Promulgarea legilor reprezintă o atribuție tradițională a șefului de stat (președinte de republică ori monarh constituțional) și desemnează actul prin care acesta confirmă oficial că o legea a fost adoptată de Parlament cu respectarea procedurii prevăzută de Constituție, dispunand punerea sa in aplicare de către organele competente ale statului.

Promulgarea este o procedură de investire a legilor organice și ordinare cu formulă executorie, realizată prin semnarea de către Președinte a decretului de promulgare, legea promulgată și decretul de promulgare fiind publicate in Monitorul Oficial.

Termenul in care Președintele trebuie să exercite atribuția promulgării este de 20 de zile de la primirea legii spre promulgare.

Președintele convoacă Parlamentul in situațiile prevăzute de art. 63 alin.(3) și art. 66 alin. (2) din Constituția Romaniei, revizuită.

Convocarea Parlamentului nou-ales, in termen de cel mult 20 de zile de la alegeri, este o obligație imperativă a Președintelui Romaniei, a cărei incălcare atrage sancțiunile aplicabile in cazul nerespectării Constituției. Convocarea, intrunirea și

[174] I. Vida, I.C.Vida, op.cit., p.124.

inceperea lucrărilor pentru organizarea fiecărei Camere se vor face indiferent dacă lucrările trebuie să inceapă in una din sesiunile ordinare sau in sesiune extraordinară, convocarea de drept a Parlamentului fiind, in esență, o convocare in sesiune extraordinară.

5.3.*Rezumat*

Atribuţiile Preşedintelui României se realizează in raport cu corpul electoral, cu Parlamentul, cu Guvernul şi alte autorităţi publice, în domeniul apărării şi în situaţii excepţionale, in domeniul politicii externe.

Atribuţiile Preşedintelui României se realizează prin 3 categorii de acte: acte juridice (decrete), acte politice (mesaje, declaraţii, apeluri, cereri de încuviinţare, sesizări etc) şi prin operaţiuni administrative (consultarea Guvernului, a Parlamentului, acestea fiind combinate de multe ori cu fapte materiale concrete: cum ar fi participarea la şedinţele Guvernului, primirea scrisorilor de acreditare etc).

5.4.Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Care sunt conditiile pentru dizolvarea Parlamentului ?

2) Care sunt atribuţiile Preşedintelui in raport cu justiţia şi Curtea Constituţională ?

În ce constă participarea Preşedintelui României la procedura de investitură a Guvernului ?

5.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

5.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi atribuţiile Preşedintelui României în raporturile cu Parlamentul.

Unitatea de învățare 6

ACTELE PREȘEDINTELUI. RĂSPUNDEREA PREȘEDINTELUI ROMÂNIEI

6.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate actele emise de Preşedintele Romaniei în exercitarea atribuțiilor sale.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

6.2. Conținut

6.2.1. Actele Președintelui României
6.2.2. Răspunderea Președintelui României

6.2.1. Actele Președintelui

Atribuţiile Preşedintelui României se realizează prin 3 categorii de acte:

- **decrete- acte juridice**, care pot include și o dimensiune politică;
- **acte politice**, ce pot avea formă de mesaje, declarații, apeluri, cereri de incuviințare, sesizări etc;
- **operațiuni administrative**- acreditarea reprezentanților diplomatici ai altor state, consultarea Guvernului, a Parlamentului, combinate de multe ori cu **fapte materiale concrete**, precum participarea la ședințele Guvernului, primirea scrisorilor de acreditare etc.

In funcție de natura și specificul atribuțiilor pe care le are de indeplinit, in unele cazuri Președintele va alege calea decretelor, iar in altele va recurge la alte forme de activitate, fiind important ca aceste forme de activitate să facă parte din categoria celor ingăduite de Constituție și să se supună regulilor constituționale de transparență prin publicitate, specifice unui stat de drept.[175]

Decretele se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, sub sancţiunea inexistenţei lor, cea mai severă sancțiune a actului juridic.

[175] V. Vedinaş, op. cit., p. 137.

Natura juridică a decretelor este de acte administrative, putand avea caracter individual sau normativ.

Ca regulă, decretele sunt supuse regulii contrasemnării de către primul-ministru, existand şi situaţii prevăzute de Constituţie, in care contrasemnarea nu este necesară, precum pentru promulgarea legilor, desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru, dizolvarea Parlamentului, numirea în funcţii publice.

Dintre tipurile de decrete care sunt supuse contrasemnării de către Primul-ministru, amintim: pentru supunerea spre ratificare Parlamentului a tratatelor internaţionale încheiate de Preşedinte în numele României; pentru acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României; pentru desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice; pentru declararea mobilizării parţiale sau totale a forţelor armate; pentru luarea măsurilor necesare în vederea respingerii agresiunii armate îndreptate împotriva ţării; pentru conferirea de decoraţii şi titluri de onoare; pentru acordarea gradelor de mareşal, de general şi de amiral; pentru acordarea graţierii individuale.

Contrasemnarea decretelor angajează răspunderea Primului-ministru pentru conţinutul actului, atestând conformitatea acestuia atât cu prevederile legale, cât şi cu voinţa Guvernului. Prin contrasemnare, se exercită un control indirect al Parlamentului asupra activităţii Preşedintelui. In absenţa contrasemnării, decretul este lovit de nulitate absolută.[176]

Analizand semnificaţiile şi procedura contrasemnării, Curtea Constituţională a reţinut că *”raţiunea pentru care legiuitorul constituant a introdus obligaţia contrasemnării decretelor Preşedintelui prevăzute la art. 100 alin. (2) din Constituţie este dată atât de necesitatea exercitării unui control de legalitate cu privire la actul Preşedintelui, cât şi de necesitatea existenţei unei forme de răspundere politică pe care una dintre autorităţile publice implicate în procedura emiterii decretului de conferire a decoraţiilor trebuie să şi-o asume în faţa Parlamentului. Întrucât Preşedintele nu răspunde politic în faţa Parlamentului, această răspundere îi revine prim-ministrului pentru actul contrasemnării. De aceea, în vederea contrasemnării decretului de conferire a decoraţiilor, între Preşedintele României şi prim-ministru există posibilitatea consultării prealabile emiterii unui decret, chiar şi la nivel informal……..*

Curtea reţine că acest mecanism constituţional, pe de o parte, dă posibilitatea manifestării controlului parlamentar în mod plenar şi direct asupra activităţii prim-ministrului şi, în final, a Guvernului. Pe de altă parte, asigură, în acest fel, şi un echilibru între puterile statului, cea executivă, reprezentată de Preşedinte şi prim-ministru, pe de o parte, şi cea legislativă, reprezentată de Parlament, evitându-se posibilitatea unui exces de putere din partea executivului.

Curtea constată, aşadar, că Preşedintele României are competenţa de a emite decretul de decorare, în timp ce prim-ministrul are competenţa de a-l contrasemna; actele juridice ale Preşedintelui (decretele), precum şi actele cu valoare juridică ale

[176] A. Iorgovan, op. cit, p. 323-324;

prim-ministrului (contrasemnarea), pe lângă componenta lor juridică, au şi o puternică semnificaţie politică; răspunderea politică pe care şi-o angajează prim-ministrul pentru actele săvârşite în cursul mandatului vizează şi contrasemnarea decretelor Preşedintelui; niciunul dintre cele două subiecte de drept nu îl poate obliga pe celălalt să îndeplinească sau să consimtă la îndeplinirea unor acte care le-ar afecta fie suportul politic al electoratului, fie al Parlamentului; consensul trebuie să caracterizeze relaţia dintre cele două subiecte de drept atunci când ele trebuie să conlucreze la emiterea unui decret (semnare/contrasemnare); şi, în fine, lipsa contrasemnăturii prim-ministrului atrage inexistenţa decretului de conferire a decoraţiilor……..

În aceste condiţii, Curtea constată că prim-ministrul are competenţa constituţională de a refuza contrasemnarea decretului de conferire a decoraţiilor atât pentru motive de legalitate, cât şi de oportunitate."

Natura de act administrativ a decretelor, permite controlul acestora pe calea contenciosului administrativ, mai puțin cele exceptate de dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, emise de Președinte in raporturile sale cu Parlamentul.

6.2.2. Răspunderea Preşedintelui României

Regimul răspunderii Președintelui este fundamentat pe o serie de reguli constituționale :

- Președintele se bucură de imunitate, adică nu poate fi tras la răspundere juridică pentru deciziile sau pentru opiniile politice exprimate in exercitarea mandatului (art. 84 alin.(2) și art. 72 alin. (1)), fiind o imunitate de fond, perpetuă şi absolută ;

- Președintele poate fi pus sub acuzare pentru inaltă trădare, de către Parlament, urmand a fi cercetat de Parchetul de pe langă Inalta Curte de Casație și Justiție și, după caz, judecat de Inalta Curte de Casație și Justiție (art. 96);

- Președintele poate fi suspendat din funcție pentru săvarșirea unor fapte grave, prin care incalcă prevederile Constituției, urmand a fi supus referendumului de demitere (art. 95).

Acest regim special, ce impune distincția intre actele şi faptele realizate in exercitarea mandatului și cele in care acționează ca simplu cetățean, include următoarele forme de răspundere a Președintelui :

- **răspunderea politică**, constand in suspendarea din funcție și organizarea referendumului de demitere;

-**răspunderea penală**, sub forma punerii sub acuzare pentru inaltă trădare și supunerii unui proces penal, cu fazele specifice;

Decizia Curții Constituționale a Romaniei nr. 285 din 21 mai 2014, publicată in M. Of. Partea I nr. 478 din 28 iunie 2014.

- **răspunderea administrativ-patrimonială**, angajată pe calea contenciosului administrativ, pentru activitatea sa, ca autoritate publică, supusă acestui control;

- **răspunderea de drept comun**, in ipostaza de simplu cetățean, care exclude răspunderea in legătură cu exercitarea mandatului de președinte. Aceasta intervine după incheierea mandatului, intrucat pe durata acestuia beneficiază de inviolabilitate.[177]

Dintre acestea, beneficiază de reglementare constituțională și se constituie in forme specifice de răspundere, răspunderea politică și cea juridică-penală pentru inaltă trădare.

a) Răspunderea politică a Preşedintelui României

In cazul săvârşirii unor fapte grave, prin care încalcă prevederile Constituţiei, Preşedintele poate fi suspendat din funcţie (art. 95).

Această formă de răspundere a Președintelui Romaniei are o natură complexă, juridică și politică in egală măsură, cea juridică imbrăcand forma suspendării din funcție, care implică Parlamentul, in calitatea sa de organ suprem reprezentativ și cea politică implicand in primul rand poporul, ca titular al dreptului fundamental de a-l alege pe șeful statului și de a-l demite atunci cand el nu mai justifică increderea cu care a fost investit de electorat.[178]

Textul constituțional nu definește noțiunea de ***„fapte grave prin care se încalcă Constituţia”***, aprecierea acestora fiind la latitudinea inițiatorilor cererii de suspendare și a Curții Constituționale, care emite un aviz consultativ in cadrul procedurii de suspendare. In cuprinsul unui asemenea aviz s-a reținut că *”pot fi considerate fapte grave de încălcare a prevederilor Constituției actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care Președintele României ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile și libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale sau alte fapte de aceeași natură care ar avea sau ar putea avea efecte similare.”*[179]

Procedura de angajare a răspunderii politice a Președintelui include următoarele etape :

- **inițierea procedurii de suspendare**, care poate fi realizată de cel puțin o treime din numărul total al parlamentarilor (deputaţi şi senatori) și trebuie motivată. Propunerea de suspendare, incluzand lista inițiatorilor, se depune la birourile permanente al Camerelor Parlamentului, data depunerii semnificand data declanșării procedurii;

- **comunicarea neintarziată a propunerii către Președinte**, care, fără a fi obligat, poate să dea explicații publice, inclusiv Parlamentului și Curții

---

[177] F. Coman-Kund, A.-S. Ciobanu, op.cit., p. 139.

[178] V. Vedinaş, op. cit., p. 141.

[179] Avizul Curții Constituționale nr. 1/2007, publicat in M. Of. Partea I nr. 258 din 18 aprilie 2007, cu ocazia suspendării din funcție a Președintelui.

Constituționale, in legătură cu faptele care se reţin in propunere şi cu declanşarea procedurii;

- solicitarea avizului consultativ al Curții Constituționale asupra propunerii de suspendare, conform art. 95 alin. (1) şi art. 146 lit. h) din Constituţie. Caracterul consultativ al avizului inseamnă că este obligatorie solicitarea sa, conținutul nefiind obligatoriu pentru membri Parlamentului. Forța şi impactul avizului Curții vor fi determinate nu numai de forța argumentelor la speță, dar şi de prestigiul de care se bucură Curtea Constituțională in fața Parlamentului şi a opiniei publice;[180]

- discutarea şi votarea propunerii de suspendare, in şedința comună a Camerelor Parlamentului. Preşedintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele care i se impută, fără a avea o obligație in acest sens. Modalitatea de a prezenta explicațiile in fața Parlamentului, personal ori prin reprezentant, este la alegerea Preşedintelui.

Votul necesar pentru aprobarea propunerii de suspendare este cel al majorității simple a deputaților şi senatorilor (jumătate plus unu din numărul total);

- in termen de 30 de zile de la aprobarea propunerii de suspendare, Guvernul are obligația de a organiza referendum național, in vederea demiterii Preşedintelui.

Dacă, in cadrul referendumului, poporul votează pentru demiterea Preşedintelui, iar referendumul este validat de Curtea Constituțională, Preşedintele este demis şi se organizează alegeri pentru alegerea unui nou Preşedinte, in termen de 3 luni.

Pe perioada suspendării din funcţie a Preşedintele sau, în cazul demiterii, până la depunerea jurământului de către noul Preşedinte, interimatul (vacanța, in cazul demiterii) funcţiei este asigurat, in ordine, de preşedintele Senatului, ori de către preşedintele Camerei Deputaţilor.

Respingerea propunerii de demitere, prin rezultatul referendumului, atrage reluarea funcției de către Preşedinte.

Există controverse privind semnificația şi consecințele respingerii propunerii de demitere, susținandu-se că respingerea propunerii de demitere prin referendum, ar echivala cu un vot de blam adresat Parlamentului de către popor, ce semnifică retragerea susținerii şi ar trebui urmat de dizolvarea Parlamentului[181], măsură care nu poate fi aplicată in lipsa prevederii sale exprese in Constituție.

b) Răspunderea penală a Preşedintelui României

Preşedintele Romaniei poate fi pus sub acuzare, pentru inaltă trădare, de către o majoritate de două treimi din numărul deputaților şi senatorilor (art. 96).

---

[180] A. Iorgovan, op. cit, p. 332.

[181] A. Iorgovan, op. cit, p. 334.

Noțiunea de *inaltă trădare* nu este definită, avand deopotrivă o componentă politică și una juridică, fără a se suprapune ori a fi limitată la infracțiunile specifice prevăzute de Codul penal (art. 394-398), insemnand ceva mai grav decat acestea.

Acuzatia de inaltă trădare adusă de Parlament vizează săvarșirea, de către Președinte, a unei fapte penale care, in aprecierea politică a membrilor Parlamentului, constituie o inaltă trădare, prin raportare la imprejurările și modul de săvarșire, la urmările sale etc.

Faza politică a răspunderii Președintelui pentru inaltă trădare implică :

- declanșarea procedurii, **propunerea de punere sub acuzare** putand fi inițiată de majoritatea deputaților și senatorilor. Aceasta trebuie să cuprindă decrierea faptelor imputate Președintelui și incadrarea lor juridică, se depune la Birourile permanente ale fiecărei Camere și se aduce neîntârziat la cunoștință Președintelui pentru a putea da explicații, dacă dorește, cu privire la faptele ce i se impută. O comisie constituită in sedința in care se votează propunerea, cercetează realitatea faptelor ce fac obiectul acuzării și prezintă un raport, in ședința in care se votează punerea sub acuzare.[182]

- Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și al senatorilor, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui pentru înaltă trădare. De la data punerii sub acuzare și până la data demiterii in cazul condamnării, Președintele este suspendat de drept din funcție.

Punerea sub acuzare, este rezultatul unei decizii politice, care, din perspectiva efectelor juridice echivalează cu ridicarea imunității, față de regula inviolabilității și are ca efect sesizarea Parchetului de pe langă Inalta Curte de Casație și Justiție, pentru faza judiciară a procedurii.

Faza judiciară a procedurii include etapele urmăririi penale și judecății, conform normelor de procedură penală, cu prevederea competenței speciale a Secției penale a instanței supreme in fond și cea a Secțiilor reunite, in apel.

Pe parcursul ambelor faze ale procedurii, politică și judiciară, Președintele beneficiază de toate garanțiile procesual penale, intre care dreptul la un proces echitabil, dreptul la apărare și prezumția de nevinovăție.

Rămanerea definitivă a hotărarii judecătorești de condamnare atrage demiterea de drept din funcția de Președinte a persoanei condamnată.

Pronunțarea unei soluții care să impiedice trimiterea in judecată ori de achitare, in urma judecății, are ca efect repunerea persoanei in funcția de Președinte.

Să ne reamintim

[182] V. Vedinaș, op. cit., p. 144.

Preşedintele României este unul din cei doi şefi ai executivului.

Constituţia României consacră un executiv bicefal, cu doi şefi, în care unul este Preşedintele României, iar celălalt este Guvernul.

Rolul Preşedintelui României de şef al executivului este mai atenuat decât al Guvernului, esenţiale fiind celelalte dimensiuni ale statutului său constituţional.

Preşedintele României este reprezentantul statului român pe plan extern şi intern

Preşedintele României este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii naşionale a ţării. În acest sens avem în vedere art. 92 din Constituţie referitor la atribuţiile şefului statului în domeniul apărării.

Preşedintele României are rol activ de a veghea la respectarea Constituţiei. Astfel, înainte de promulgare, el poate ataca la Curtea Constituţională legile organice şi ordinare pentru motive de neconstituţionalitate potrivit art. 146 lit. a din Constituţie.

Preşedintele României exercită funcţia de mediere între puterile statului şi între stat şi societate contribuind la asigurarea unui climat juridic stabil şi la respectarea principiilor constituţionale şi legale specifice statului de drept (art. 80 alin. 2 din Constituţie).

6.3 Rezumat

Răspunderea Preşedintele României poate fi : politică, în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei ; juridică- penală pentru „inaltă trădare”, respectiv civilă, administrativă.

6.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) **Actele emise de Președintele României pot si contestate pe calea contenciosului administrativ?**

2) Prezentați procedura de angajare a răspunderii politice a Președintelui.

3) Indicaţi semnificaţia sintagmei „inaltă trădare” menţionată la art. 96 din Constituţia Romaniei.

6.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Preşedintelui Romaniei; Legea nr. 590/2003 privind tratatele; Legea nr. 546/2002 privind graţierea şi procedura acordării graţierii;

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005;

d. V. Prisăcaru, Tratat de drept administrativ roman, Ediţia a III-a, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

6.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați răspunderea politică a Preşedintelui Romaniei pentru săvârşirea unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei.

Unitatea de învățare 7

COMPONENȚA GUVERNULUI. ÎNVESTITURA GUVERNULUI. MANDATUL GUVERNULUI. STATUTUL PRIMULUI MINISTRU

7.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare este prezentată componența guvernului, procedura de învestire, mandatul Guvernului Romaniei și statutul primului ministru.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 6 ore.

7.2. Conţinut

7.2.1. Noțiunea și rolul Guvernului

7.2.2. Componenţa Guvernului

7.2.3. Învestitura Guvernului

7.2.4. Mandatul Guvernului

7.2.5. Statutul primului-ministru

7.2.1. Noțiunea și rolul Guvernului

Noțiunea de Guvern poate avea mai multe sensuri: unul foarte larg, in care desemnează totalitatea organelor politice ale statului, unul mai puțin larg in care vizează totalitatea organelor care formează puterea executivă (șeful statului impreună cu consiliul de miniștri) și unul restrains, in care definește acea parte a puterii executive, formată din ansamblul miniștrilor (cu excluderea șefului de stat).[183]

[183] T. Drăganu, Drept constituțional și instituții politice-Tratat elementar, vol. II, Editura Lumina Lex, București, 1998, ,p. 308, citat in F. Coman-Kund, A.-S. Ciobanu, op. cit., Partea 1, p. 154.

Constituția Romaniei din 1991, revizuită in 2003, cuprinde, in titlul III, capitolele III-”Guvernul” și IV-”Raporturile Parlamentului cu Guvernul”, dar și alte referiri la Guvern ca autoritate, in contextul reglementării altor autorități.[184]

Codul administrativ reglementează in Partea a II-a-*”Administraţia publică centrală”*, Titlul I-*”Guvernul”*, rolul și funcțiile Guvernului, organizarea Guvernului, funcționarea Guvernului, exercitarea mandatului de membru al Guvernului și răspunderea Guvernului, definind Guvernul *ca autoritatea publică a puterii executive, care funcţionează în temeiul votului de încredere acordat de Parlament în baza programului de guvernare. Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice. În vederea îndeplinirii rolului său, Guvernul asigură funcţionarea echilibrată şi dezvoltarea sistemului naţional economic şi social* (art.14).

Art. 102 din Constituție stabilește că Guvernul, potrivit programului de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a adminstrației publice, dispoziții din care rezultă că Guvernul are un dublu rol, fiind parlamentar prin origine (modul de investire) și guvernamental prin funcțiune (atribuțiile privind adoptarea deciziilor politice pentru realizarea programului de guvernare) :

- **Rolul politic**- in cadrul căruia asigură realizarea politicii interne și externe a țării, cu respectarea Programului de guvernare care, prin votul de incredere dat de Parlament in cadrul procedurii de investire, devine actul oficial de guvernare a țării. Rolul politic al Guvernului se regăsește atat in sfera executivă, dar și in cadrul colaborării cu celelalte autorități publice.[185]

-Rolul administrativ- exercită conducerea generală a administrației publice, avand competență materială și teritorială generală, intrand cu celelalte autorități ale administrației publice in următorul tip de raporturi : de **supraordonare** (ca autoritate ierarhic superioară față de cele subordonate), de **colaborare/coordonare** (in raporturile cu autoritățile administrative autonome) și de **tutelă administrativă** (in raport de autoritățile administrației publice locale autonome).

Pe langă atribuțiile politice și administrative, Guvernul are și un rol normativ limitat, constand in :

---

[184] Cu titlu de exemplu, art. 85 privind atribuțiile Președintelui de desemnare a candidatului la funcția de prim-ministru și numire a Guvernului, art. 74 privind inițiativa legislativă.

[185] M.Constantinescu, I.Deleanu, A.Iorgovan, I.Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Constituția Romaniei-comentată și adnotată, Ed. Regia Autonomă ”Monitorul Oficial”, București, 1992, p. 224.

- atribuțiile de adoptare a ordonanțelor (simple și de urgență), prin delegare legislativă[186];

- obligația adoptării de hotărari, acte administrative infralegale, prin care este organizată executarea legilor;

- inițiativa legislativă, respectiv dreptul de a propune Parlamentului proiecte de lege, exercitat prin transmiterea acestora către Camera competentă să il adopte.[187]

In realizarea atribuțiilor, Guvernul este obligat să coopereze cu organismele sociale interesate, categorie din care fac parte organizații sindicale și patronale, partidele politice, organisme profesionale, organizații neguvernamentale din diverse domenii de activitate etc.

In concepția Codului administrativ, pentru realizarea Programului de guvernare, Guvernul exercită următoarele funcții:[188]

a) **funcția de strategie**, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;

b) **funcția de implementare**, prin care se urmărește punerea în aplicare a Programului de guvernare;

c) **funcția de reglementare**, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;

d) **funcția de administrare a proprietății statului**, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

e) **funcția de reprezentare**, prin care se asigură, în numele statului român, în condițiile legii, reprezentarea pe plan intern și extern, în domeniul său de activitate;

f) **funcția de autoritate de stat**, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și securității naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.

Guvernul este unul din cei doi șefi ai executivului bicefal, intrucat imparte cu Președintele atribuții cu caracter executiv. Toate atribuțiile cu caracter executiv care nu revin, potrivit Constituției, Președintelui, intră in competența meterială a Guvernului, de unde rezultă că, in materie executivă, competența materială a Guvernului reprezintă regula, iar cea a Președintelui excepția, intervenind in domeniile prevăzute expres de Constituție.[189]

7.2.2. *Componența Guvernului*

---

[186] In conformitate cu art. 115 din Constituția Romaniei din 1991, revizuită in 2003.

[187] Art. 74 din Constituția Romaniei din 1991, revizuită in 2003.

[188] Sistematizate in cuprinsul art. 15 din Codul administrativ.

[189] V. Vedinaș, op.cit., 2019, p. 150.

Structura Guvernului este reglementată de Constituție, fiind alcătuit din prim-ministru și miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică[190]. Această din urmă categorie este stabilită de Codul administrativ, ca fiind alcătuită din viceprim-miniștri, miniștri de stat, miniștri delegați, miniștri cu insărcinări speciale pe langă prim-ministru (art. 18).

Analizand constituționalitatea normelor referitoare la membri Guvernului stabiliți prin lege organică[191], Curtea Constituțională a considerat că *legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă, care permite acestei autorități publice ca, în scopul realizării programului său de guvernare aprobat prin acordarea votului de încredere de către Parlament [art. 102 alin. (1) din Constituție, republicată], să propună o structură în raport cu obiectivele pe care trebuie să le realizeze. Este evident că legiuitorul constituant nu a reglementat într-o manieră rigidă modul de alcătuire a Guvernului prin nominalizarea tuturor ministerelor. Utilizarea de către legiuitorul ordinar a categoriilor de "miniştri de stat" sau de "miniştri-delegaţi cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru" are menirea să distingă caracterul însărcinărilor miniştrilor, şi anume dacă deţin sau nu portofolii ministeriale, specificul atribuţiilor lor în organizarea Guvernului potrivit diviziunii şi specializării activităţii ministerelor. Aşa fiind, se impune concluzia că noţiunea de "miniştri", ca de altfel şi cea de "membri ai Guvernului" sunt utilizate în sens generic şi permit, aşadar, includerea în sfera lor şi a funcţiei de "ministru de stat", "ministru-delegat cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru", "ministru fără portofoliu" etc*[192].

Numărul membrilor Guvernului nu este stabilit de Constituție ori de legea organică la care face referire in art.102 alin. (3) din Constituție, acesta fiind stabilit in mod explicit prin hotărarea Parlamentului de acordare a increderii Guvernului sau prin hotărarea de aprobare a modificării structurii sau componenței politice a Guvernului, ca urmare a remanierii guvernamentale[193].

7.2.3. Învestitura Guvernului

Constituția stabilește procedura de investire a Guvernului la art. 85 alin.(1) - *”Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru şi numeşte Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament.”* și art. 104

---

[190] Art. 102 alin.(3) din Constituția Romaniei din 1991, revizuită in 2003.

[191] La data analizei, Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului Romaniei și ministerelor.

[192] Decizia Curții Constituționale a Romaniei nr. 88/2004, publicată in M. Of. Partea I nr. 226 din 15 martie 2004.

[193] M. Preda, B. Vasilescu, Drept administrativ. Partea specială, ed. actualizată, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 72.

alin.(1) - *" Primul-ministru, miniştrii şi ceilalţi membri ai Guvernului vor depune individual, în faţa Preşedintelui României, jurământul de la articolul 82."*

Codul administrativ prevede, la art. 16, că "*(1) Guvernul se organizează și funcționează în conformitate cu prevederile constituționale, având la bază Programul de guvernare acceptat de Parlament. (2) Guvernul este învestit de Parlament și își începe mandatul la data depunerii jurământului în fața Președintelui."*

Procedura de investitură cuprinde patru etape succesive:

a) **desemnarea de către Preşedintele României a candidatului la funcţia de prim-ministru**, in urma consultării partidului care are majoritatea absolută in Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate in Parlament (art. 103 alin.(1) din Constituția Romaniei, revizuită).

Textul constituțional are in vedere fie ipoteza existenței unui partid ori a unei coaliții de partide care să dețină majoritatea absolută in Parlament, Președintele avand obligația consultării partidului/coaliției, fie cea in care niciun partid nu deține o asemenea majoritate, situație in care consultarea in vederea desemnării candidatului la funcția de prim-ministru se realizează cu toate partidele parlamentare.

Rolul consultărilor derivă din necesitatea de a se asigura sprijin parlamentar pentru acordarea votului de incredere noului Guvern. In ceea ce privește modalitățile concrete de consultare, in absența oricăror alte detalii constituționale sau legislative, Președintele urmează singur să decidă[194].

Textul constituțional a fost redactat de așa natură incat să permită cat mai multe formule pentru desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru, ce poate fi liderul unui partid politic, un technocrat din afara partidelor, un specialist care este insă deputat sau senator sau un specialist care nu este membru al Parlamentului[195].

Soluționand conflictul constituțional dintre Parlamentul și Președintele Romaniei, generat de decizia Președintelui de desemnare a candidatului la funcția de Prim-ministru, prin Decretul nr. 82/2020, Curtea Constituțională[196] a reținut : *"candidatul desemnat de Preşedinte la funcţia de prim-ministru nu reprezintă alegerea exclusivă a Preşedintelui, ci reprezintă rezultatul unor consultări şi/sau negocieri dintre acesta şi partidul politic care are majoritatea absolută în Parlament sau a celor parlamentare, dacă nu există o atare majoritate". (Decizia nr.875 din 19*

---

[194] D. Apostol Tofan, in I.Muraru, E.S.Tănăsescu(coord), Constituția Romaniei.Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p.960.

[195] A.Iorgovan, in M. Constantinescu, A.Iorgovan,I.Muraru, E./S.Tănăsescu, Constituția Romaniei revizuită-comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p.167.

[196] Decizia Curții Constituționale nr. 85 din 24 februarie 2020, publicată in M.Of. Partea I nr.195 din 11 martie 2020, par.108, 113.

decembrie 2018, precitată, par.65) Ca urmare, chiar dacă, așa cum s-a observat și din punctele de vedere exprimate în prezenta cauză, procedura reglementată de art. 103 alin.(1) din Constituție este una flexibilă, ea nu permite exercitarea discreționară a competenței Președintelui României. În cadrul său "nu se poate ignora nici rezultatul electoral al competitorilor electorali, dar nici finalitatea procedurii, respectiv desemnarea unui candidat care să poată asigura coagularea unei majorități parlamentare în vederea obținerii votului de încredere." (Decizia nr.80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014, par.318) De aceea, "Președintele României, neputând avea rol de decident în această procedură, ci de arbitru și mediator între forțele politice, are doar competența de a desemna drept candidat pe reprezentantul propus de alianța politică sau partidul politic care deține majoritatea absolută a mandatelor parlamentare sau, în cazul în care nu există o asemenea majoritate, pe reprezentantul propus de alianța politică sau partidul politic care poate asigura susținerea parlamentară necesară obținerii votului de încredere al Parlamentului." (Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, precitată, par.319). ....consultarea partidelor politice de către Președintele României, în vederea desemnării candidatului la funcția de prim-ministru, nu este un act formal, ci trebuie să fie realizată în mod sincer și responsabil, astfel încât față de persoana desemnată de Președinte în urma consultării să se formeze convingerea că va reuși să obțină susținerea majorității parlamentarilor, așadar, votul de încredere pentru noul Guvern. Această regulă este deopotrivă valabilă în realizarea învestiturii Guvernului după alegerile parlamentare, cât și ulterior, în cursul exercitării mandatului parlamentar, dacă se ivesc situații ce determină numirea unui nou Guvern".

b) alcătuirea listei Guvernului şi elaborarea programului de guvernare.

Candidatul propus de Președinte pentru funcția de prim-ministru are la dispoziție un termen de 10 zile, in interiorul căruia să intocmească :

- lista Guvernului, stabilind configurația Guvernului și persoanele ce urmează să ocupe funcțiile care il alcătuiesc;

- programul de guvernare ce urmează a fi prezentat și supus aprobării Parlamentului.

In cazul formării Guvernului ori susținerii acestuia de către o coaliție politică, lista Guvernului și programul de guvernare sunt intocmite, ca regulă, prin consultări și negociere intre membri acesteia.

Termenul de 10 zile nu este unul de decădere[197], negocierile politice putandu-l depăși, dar la împlinirea lui Președintele are posibilitatea să retragă candidatului mandatul acordat și să înceapă noi negocieri cu partidele politice pentru desemnarea unui alt candidat la funcția de prim-ministru. Candidatul la funcția de prim ministru

[197] A. Iorgovan, op.cit., 2005, p.283;

poate renunța la mandatul primit, in termenul de 10 zile, inainte de primirea votului de incredere.

Candidații la funcțiile de miniștri sunt audiați in comisiile de specialitate ale Camerelor Parlamentului, in vederea emiterii unui aviz consultativ, ceea ce inseamnă că audierea şi avizarea sunt obligatorii de realizat, insă candidatul la funcția de prim-ministru nu este ținut de conținutul avizului[198]. Rolul audierii și avizării de către comisiile de specialitate se referă la verificarea caracterului corespunzător, in raport de cerințele funcției propuse, al pregătirii profesionale și capacității manageriale, dar și a indeplinirii condițiilor indispensabile funcției de ministru privind reputația neștirbită și moralitateaa candidatului[199]. Practica parlamentară a generat regula că avizul negativ primit de candidatul la funcția de ministru atrage inlocuirea lui, procedurile de investire derulate recent inregistrand și excepții[200].

c) solicitarea de către candidatul la funcția de prim-ministru a votului de învestitură al Parlamentului, cu respectarea următoarelor reguli :

-competenţa de deliberare aparţine Camerelor în şedinţă comună;

-candidatul la funcţia de prim-ministru înaintează lista cu membri Guvernului şi programul de guvernare la birourile permanente reunite ale Camerelor;

-în ziua învestirii, după prezentarea programului şi a listei, iau cuvântul reprezentanţii grupurilor parlamentare, şedinţa fiind organizată (fiecare grup poate utiliza doar timpul alocat, iar ordinea asigură alternanţa dintre cei ce sprijină Guvernul şi cei ce i se opun);

-votul se realizează prin modalitatea votului secret cu bile, rezultatul acestuia făcand obiectul unei hotărari publicată in Monitorul Oficial și comunicată Președintelui, in vederea continuării procedurii;

-învestitura Guvernului este colectivă şi nu individuală. In cadrul procedurii de investitură, Parlamentul nu poate să conteste lista Guvernului propusă de candidatul la funcția de prim-ministru ori să o voteze selectiv, intrucat acesta cere votul de incredere asupra intregii liste, potrivit art. 103 alin.(2) din Constituție[201].

-Parlamentul are la îndemână un interval de 60 de zile în care poate desemna echipa guvernamentală, nefiind obligat să acorde votul de încredere primei echipe propuse; dacă, însă, în acest interval de timp, nu reuşeşte să desemneze nici a treia echipă propusă, Preşedintele României poate declanşa procedura de dizolvare a Parlamentului[202].

---

[198] I.Santai,Drept administrativ și știința administrației, vol. I, ed. parțial revizuită, Ed. Alma Mater, Sibiu,2014, p.300.

[199] T.Toader,Constituția Romaniei reflectată in jurisprudența constituțională, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 216.

[200] A se vedea situația procedurii de investire a Guvernului derulată in octombrie 2019, in cadrul căreia 3 propuneri de miniștri avizate negativ in comisiile de specialitate ale Parlamentului au fost menținute pe lista Guvernului care a primit votul de incredere și au primit mandatul de ministru.

[201] R. Carp, Limitele Constituției.Noi evoluții normative și mecanisme politice privind locul Guvernului in cadrul autorităților publice, in RDP nr. 3/2004, p. 25, citat de V. Vedinaş, op.cit., p. 153.

[202] V. Vedinaş, op.cit., p. 154.

-acordarea votului de încredere transformă programul propus Parlamentului în program oficial de guvernare și obligă Președintele să numească Guvernul.

d) numirea Guvernului de către Preşedintele României şi primirea jurământului de credinţă

Urmare a votului de incredere dat de Parlament, ultima etapă a procedurii de investire este cea in care Președintele emite decretul de numire a Guvernului, care cuprinde primul-ministru și pe ceilalți membri și primește jurământul depus individual, de către fiecare membru al Guvernului;

Jurământul depus de către membri Guvernului in fața Președintelui are conținutul celui depus de acesta in fața Parlamentului la investirea in funcție[203]: *"Jur să-mi dăruiesc toată puterea şi priceperea pentru propăşirea spirituală şi materială a poporului român, să respect Constituţia şi legile ţării, să apăr democraţia, drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, suveranitatea, independenţa, unitatea şi integritatea teritorială a României. Aşa să-mi ajute Dumnezeu!".*[204]

Președintele nu poate refuza numirea unui membru al Guvernului sau opera modificări în structura echipei guvernamentale, intrucat procedura numirii nu permite Președintelui aprecieri de oportunitate sau de altă natură[205].

Data depunerii jurământului este data oficială a începutului mandatului atât pentru Guvern, în ansamblul său, cât şi pentru fiecare membru al acestuia în parte, după cum stabilește art. 104 alin. (2) din Constituție.

7.2.4. Mandatul Guvernului

Mandatul Guvernului, in lipsa unei prevederi constituționale care să-l stabilească la 4 ani, se exercită în perioada cuprinsă între data depunerii jurământului în fața Președintelui României şi data depunerii jurământului de către noua echipă guvernamentală, formată în urma validării noului Parlament.

In condițiile funcționării normale a Parlamentului și Guvernului, durata mandatului acestor autorități este egală, cu mențiunea că mandatul Guvernului depinde de susținerea parlamentară, iar incetarea mandatului Guvernului intervine la data validării alegerilor generale parlamentare.[206]

---

[203] Conform art. 82 alin.(2) din Constituția Romaniei din 1991, revizuită in 2003.

[204] Conținutul jurământului este prevăzut de art.82 alin. 2 din Constituție.

[205] E. Bălan, Instituții administrative, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 81.

[206] D. Apostol Tofan, op. cit., vol. 1, p. 221.

Chiar dacă durata mandatului legislativului și cea a executivului sunt identice, totuși rațiunea asigurării continuității vieții de stat administrative face ca limitele de inceput și de sfarșit ale mandatelor celor două puteri să nu se suprapună perfect.[207]

Suprapunerea mandatului Parlamentului cu cel al Guvernului reprezintă situația tipică, reglementată de art. 110 alin. (1) din Constituție, in considerarea faptului că mandatul Guvernului este acordat de Parlament, iar schimbarea celui din urmă, prin alegeri parlamentare generale, duce la incetarea acestui mandat, următorul fiind acordat intr-un nou ciclu parlamentar.

Mandatul Guvernului poate înceta in mod atipic, inainte de termen, in cursul celui parlamentar, in conformitate cu art. 110 alin. (2) din Constituție : *"Guvernul este demis la data retragerii de către Parlament a increderii acordate sau dacă primul-ministru se află in una dintre situațiile prevăzute la articolul 106, cu excepția revocării, ori este in imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile"*.

Cele trei situații atipice de incetare inainte de termen a mandatului Guvernului privesc :

a) demiterea Guvernului, ca urmare a retragerii increderii de către Parlament, fie prin mecanismul constituțional al moțiunii de cenzură (art. 113 din Constituție), fie prin angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, dacă o moțiune de cenzură, depusă in 3 zile de la prezentare, a fost aprobată (art. 114 din Constituție).

Procedura moţiunii de cenzură, ca formă de răspundere politică a Guvernului, este opusă celei de învestitură, fiind declanșată in vederea angajării unei dezbateri publice asupra politicii de ansamblu a Guvernului și a demiterii Guvernului. In cazul moțiunii de cenzură provocată prin angajarea răspunderii de către Guvern, scopul principal este impiedicarea ca programul ori declarația de politică generală să devină obligatorii pentru Guvern, respectiv proiectul de lege să fie adoptat.

Dintre caracteristicile esenţiale ale procedurii menționăm :

- ca regulă, moţiunea de cenzură este inițiată de opoziție, dar poate fi inițiată și de majoritate atunci când a pierdut încrederea în Guvern și urmărește formarea unui nou Guvern; ea poate fi inițiată de cel puțin 1/4 din numărul total al deputaților și senatorilor;

- parlamentarii care au inițiat o moţiune de cenzură într-o sesiune, care a fost respinsă, nu o mai pot reitera în aceeași sesiune, afară de cazul când Guvernul și-a angajat răspunderea, deoarece în această situație moţiunea este provocată de însuși Guvernul;

- moţiunea de cenzură se dezbate și se supune la vot în ședința comună a Camerelor;

- moţiunea de cenzură se adoptă cu majoritate absolută și are drept consecință demiterea Guvernului.

---

[207] I. Santai, Drept administrativ și știința adminmistrației, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2014, p. 303.

b) situaţii legate de persoana primului-ministru. Statutul funcției de prim-ministru, respectiv legătura dintre exercitarea sa și mandatul Guvernului, fac ca mandatul Guvernului să înceteze :

- atunci cand primul-ministru se află intr-una din următoarele situațiile prevăzute la art. 106 din Constituție, de incetare a funcției de membru al Guvernului: demisia[208], decesul, pierderea drepturilor electorale ca urmare a unei hotărari judecătorești definitive, intervenţia unei stări de incompatibilitate[209], alte cazuri prevăzute de lege[210].

Revocarea, ca modalitate de incetare a funcției de membru al Guvernului, nu-l poate privi pe primul-ministru, intrucat revocarea sa echivalează cu revocarea Guvernului, cea din urmă realizandu-se doar in Parlament, pe calea moțiunii de cenzură.

Președintele Romaniei poate revoca din funcție, la propunerea primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului, in caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului[211], ceea ce face imposibilă existența unei propuneri a primului-ministru privind propria revocare, care ar reprezenta in realitate o demisie.[212] Regula că Președintele Romaniei nu il poate revoca pe primul-ministru este prevăzută explicit la art. 107 alin. (2) din Constituție.

- dacă prim-ministrul este in imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile, o perioadă mai mare de 45 de zile.

Dacă prim-ministrul se află în una dintre situațiile de încetare a funcției de membru al Guvernului, cu excepția revocării, sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele României desemnează un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile prim-ministrului, până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează dacă prim-ministrul își reia activitatea în Guvern în cel mult 45 de zile.[213] Aceste prevederi se aplică în mod corespunzător și celorlalți membri ai Guvernului, la propunerea prim-ministrului, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile.

In toate cazurile menționate anterior de incetare anticipată a mandatului Guvernului, acesta devine demisionar, urmand să indeplinească numai acte necesare

---

208 Exemplul recent al demisiei fostului prim-ministru Ludovic Orban, de care Președintele Romaniei a luat act prin Decretul nr. 1046 din 7 decembrie 2020, publicat in Monitorul Oficial Partea I nr. 1190 din 7 decembrie 2020 și a constatat vacanța funcției de prim-ministru.

209 Constatată in condițiile Legii nr. 176/2010, cu modificările și completările ulterioare, ca urmare a unui raport de evaluare definitiv sau unei hotărari judecătorești definitive.

210 Precum pierderea cetăţeniei române ori mutarea domiciliului în străinătate.

211 Art. 85 alin.(2) din Constituție.

212 I. Vida, I.C.Vida, Puterea executivă și administrația publică, Ed. Cordial Lex, Cluj Napoca, 2012, p.85.

213 Interimatul funcției de membru al Guvernului este reglementat de dispozițiile art. 107 alin.(3) și alin. (4) din Constituție și de cele ale art. 46 din Codul administrativ.

pentru administrarea treburilor publice, pană la depunerea jurământului de membrii noului Guvern (art. 110 alin. (4) din Constituție).

Guvernul continuă să îndeplinească doar actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate emite ordonanţe şi nu poate iniţia proiecte de lege.[214]

Mandatul Guvernului poate fi atipic și in sensul prelungirii sale dincolo de durata unui mandat clasic, de 4 ani, al Parlamentului, atunci cand intervin[215] :

- starea de urgență, de mobilizare, de război ori de asediu, in care potrivit art. 63 alin. (1) din Constituție, mandatul Parlamentului se prelungește de drept pană la incetarea acestora, ceea ce atrage și prelungirea mandatului Guvernului, in baza unei legi organice adoptată de Parlament.

- dizolvarea Parlamentului in condițiile art. 81 alin. (1) din Constituție, respectiv neacordarea votului de incredere pentru un nou Guvern, situație in care trebuie organizate alegeri generale parlamentare in termen de cel mult 3 luni de la dizolvarea Parlamentului.

7.2.5. Statutul primului-ministru

Statutul primului-ministru desemnează un complex de drepturi și prerogative, exercitat in raporturile cu membrii Guvernului sau cu alte autorități, dintre care amintim :

- conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor, cu respectarea atribuțiilor pe care aceștia le exercită.

- reprezintă Guvernul în relațiile acestuia cu Parlamentul, Președintele României, Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorități și instituții publice, partidele și alianțele politice, sindicatele, cu alte organizații neguvernamentale, precum și în relațiile internaționale ce intră în aria de responsabilitate a Guvernului.

- prezintă Camerei Deputaților sau Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate și răspunde la întrebările ori interpelările care îi sunt adresate de către deputați sau senatori, conform regulamentelor celor două Camere ale Parlamentului și dispozițiilor art. 32 din Codul administrativ. Prim-ministrul poate desemna un membru al Guvernului să răspundă la întrebările și interpelările adresate Guvernului de către deputați sau senatori, în funcție de domeniul de activitate ce formează obiectul acestora.

---

[214] Art. 37 alin. (3) din Codul administrativ.

[215] M.-E. Mihăilescu, op.cit., p. 207;

- semnează actele adoptate de Guvern (ordonanțe și hotărari) și contrasemnează unele din decretele Președintelui[216], menționate la art. 100 alin. (2) din Constituție.

- numește și eliberează din funcție :

a) conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția situației în care aceștia au calitatea de membru al Guvernului;

b) secretarul general al Guvernului și secretarii generali adjuncți ai Guvernului;

c) secretarii de stat și consilierii de stat din cadrul aparatului de lucru al Guvernului;

d) secretarii de stat și subsecretarii de stat;

e) alte persoane pentru care are competența de numire, în cazurile prevăzute de lege.

- îndeplinește orice alte atribuții prevăzute în Constituție și lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.

Actele prin care prim-ministrul își realizează atribuțiile se numesc decizii, avand natură juridică de **acte administrative**.

Deciziile prim-ministrului se contrasemnează de către secretarul general al Guvernului și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea deciziei atrage sancțiunea inexistenței.

În scopul rezolvării unor probleme operative, prim-ministrul poate constitui, prin decizie, consilii, comisii și comitete interministeriale.

Să ne reamintim

Guvernul este unul din cei doi șefi ai executivului bicefal, intrucat imparte cu Președintele atribuții cu caracter executiv. Toate atribuțiile cu caracter executiv care nu revin, potrivit Constituției, Președintelui, intră in competența meterială a Guvernului, de unde rezultă că, in materie executivă, competența materială a Guvernului reprezintă regula, iar cea a Președintelui excepția, intervenind in domeniile prevăzute expres de Constituție.

Structura Guvernului este reglementată de Constituție, fiind alcătuit din prim-ministru și miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică. Această din urmă categorie este stabilită de Codul administrativ, ca fiind alcătuită din viceprim-miniștri, miniștri de stat, miniștri delegați, miniștri cu insărcinări speciale pe langă prim-ministru (art. 18).

Mandatul Guvernului, in lipsa unei prevederi constituționale care să-l stabilească la 4 ani, se exercită în perioada cuprinsă între data depunerii jurământului în faţa

[216] Atribuție prevăzută și de art. 33 din Codul administrativ.

Preşedintelui României şi data depunerii jurământului de către noua echipă guvernamentală, formată în urma validării noului Parlament.

Actele prin care prim-ministrul își realizează atribuțiile se numesc decizii, avand natură juridică de **acte administrative**.

Deciziile prim-ministrului se contrasemnează de către secretarul general al Guvernului și se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea deciziei atrage sancțiunea inexistenței.

În scopul rezolvării unor probleme operative, prim-ministrul poate constitui, prin decizie, consilii, comisii și comitete interministeriale.

7.3. Rezumat

Codul administrativ reglementează in Partea a II-a-*"Administraţia publică centrală"*, Titlul I-*"Guvernul"*, rolul și funcțiile Guvernului, organizarea Guvernului, funcționarea Guvernului, exercitarea mandatului de membru al Guvernului și răspunderea Guvernului, definind Guvernul *ca autoritatea publică a puterii executive, care funcţionează în temeiul votului de încredere acordat de Parlament în baza programului de guvernare. Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice. În vederea îndeplinirii rolului său, Guvernul asigură funcţionarea echilibrată şi dezvoltarea sistemului naţional economic şi social* (art.14).

7.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Prezentați procedura de investitură a Guvernului României.

2) Ce funcții exercită Guvernul pentru realizarea Programului de guvernare ?

3) Care sunt situațiile în care mandatul Guvernului poate înceta in mod atipic, inainte de termen ?

7.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

7.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi statutul primului ministru.

Unitatea de învățare 8

APARATUL DE LUCRU AL GUVERNULUI. FUNCȚIONAREA SI ATRIBUȚIILE GUVERNULUI. ACTELE GUVERNULUI.

8.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare este prezentat modul de lucru al guvernului, precum și actele pe care le emite în exercitarea atribuțiilor sale.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 4 ore.

8.2.Conținut

8.2.1. Aparatul de lucru al Guvernului

8.2.2. Funcţionarea şi atribuţiile Guvernului

8.2.3. Actele Guvernului

8.2.1. Aparatul de lucru al Guvernului

Structura aparatului de lucru al Guvernului este reglementată de Codul administrativ (art. 19-24) şi include: Secretariatul General al Guvernului, Cancelaria Prim-ministrului, aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului, departamente şi alte structuri organizatorice cu atribuţii specific, stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Secretariatul General al Guvernului este condus de secretarul general al Guvernului, numit prin decizie a prim-ministrului.

Secretariatul General al Guvernului asigură derularea și continuitatea operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Guvernului, precum și reprezentarea Guvernului în fața instanțelor judecătorești, constituind elementul de legătură și stabilitate al guvernării.

Secretariatul General al Guvernului are dreptul de a iniția proiecte de acte normative pe domeniile aflate sub incidența atribuțiilor sale și ale autorităților și instituțiilor publice aflate în subordinea sa ori a Guvernului.

Secretariatului General al Guvernului îi pot fi date în coordonare organe de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea Guvernului, cu excepția ministerelor.

Aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului este condus de viceprim-ministru și își desfășoară activitatea cu participarea unuia sau mai multor secretari de stat și consilieri de stat.

Cancelaria Prim-Ministrului este structură fără personalitate juridică, în subordinea prim-ministrului, condusă de șeful Cancelariei Prim-Ministrului, ale cărei atribuții, organizare și funcționare se stabilesc prin decizie a prim-ministrului.

Departamentul este o structură organizatorică în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, cu sau fără personalitate juridică, subordonată prim-ministrului, având rolul de coordonare și sinteză în domenii de interes general, în conformitate cu atribuțiile Guvernului.

Structurile cu caracter consultativ pot fi înființate de Guvern pentru rezolvarea unor probleme aflate în competența sa. În scopul elaborării, integrării, corelării și monitorizării de politici publice, Guvernul poate constitui consilii, comisii și comitete interministeriale.

8.2.2. Funcţionarea și atribuțiile Guvernului.

Şedinţele plenului reprezintă unica modalitate de lucru a Guvernului, în cadrul căreia se dezbat şi se soluţionează probleme ce intră în sfera sa de atribuţii.

Şedinţele Guvernului se convoacă şi sunt conduse de primul-ministru; Preşedintele României poate lua parte la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice şi, la cererea primului-ministru, în alte situaţii; Preşedintele României prezidează şedinţele Guvernului la care participă.

Guvernul se întruneşte săptămânal sau ori de câte ori este nevoie. În cadrul şedinţelor Guvernului se dezbat probleme ale politicii interne şi externe a ţării, precum şi aspecte privind conducerea generală a administraţiei publice, adoptându-se măsurile corespunzătoare. La şedinţele Guvernului pot participa, în calitate de invitaţi, conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor autorităţi administrative autonome, precum şi orice alte persoane a căror prezenţă se apreciază a fi utilă, la solicitarea primului-ministru.

Dezbaterile din şedinţele Guvernului şi modul de adoptare a actelor acestuia, precum şi a oricăror alte măsuri stabilite, se înregistrează pe bandă magnetică şi se consemnează în stenograma şedinţei, certificată de secretarul general al Guvernului.

Principalele atribuţii ale Guvernului, exercitate pentru realizarea funcţiilor sale, sunt stabilite de art.25 din Codul administrativ :

a) inițiază proiecte de lege și le transmite către Camera competentă, ca primă Cameră sesizată, și spre informare către Camera decizională;

b) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, inițiate cu respectarea Constituției, și le transmite Parlamentului, în termen de 30 de zile de la data solicitării;

c) asigură executarea de către autoritățile administrației publice a legilor și a celorlalte acte normative date în aplicarea acestora;

d) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat pe care le supune, separat, spre adoptare Parlamentului;

e) aprobă, prin hotărâre, strategiile, programele și metodologiile, pe domenii de activitate;

f) asigură realizarea politicii în domeniul social;

g) asigură apărarea ordinii de drept, a liniștii publice și siguranței cetățeanului, precum și a drepturilor și libertăților cetățenilor, în condițiile prevăzute de lege;

h) duce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea țării, scop în care organizează și înzestrează forțele armate;

i) asigură integrarea României în structurile europene și internaționale;

j) negociază tratatele, acordurile și convențiile internaționale care angajează statul român;

k) negociază și încheie, în condițiile legii, convenții și alte înțelegeri internaționale la nivel guvernamental;

l) controlează activitatea ministerelor și a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;

m) asigură administrarea proprietății publice și private a statului;

n) înființează, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;

o) cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale;

p) asigură standarde obligatorii la nivelul administrației publice centrale și locale pentru garantarea bunei administrări;

q) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul și funcțiile Guvernului.

In afara atribuțiilor stabilite de Codul administrativ, Guvernul exercită și atribuții cu natură constituțională.[217]

În realizarea rolului său de conducere generală a administraţiei publice, Guvernul exercită controlul asupra ministerelor, asupra organelor de specialitate din subordinea sa, precum şi asupra prefecţilor. Guvernul poate solicita revocarea actelor administrative nelegale, netemeinice sau inoportune emise de aceste autorităţi care nu

[217] V. Vedinaş, op.cit., p. 161.

au intrat în circuitul civil şi nu au produs efecte juridice şi care pot leza interesul public.[218]

8.2.3. Actele Guvernului

Guvernul are iniţiativă legislativă în orice domeniu. Proiectele de lege se depun la Birourile permanente ale Camerelor în funcţie de domeniul legilor respective şi de competenţa Camerelor, aşa cum este reglementă în art. 75 din Constituţie.

În exercitarea atribuţiilor sale Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe. Hotărârile şi ordonanţele Guvernului se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare şi se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nepublicarea atrage inexistenţa hotărârii sau a ordonanţei. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituţiilor interesate.

Proiectele de lege, precum şi ordonanţe sau hotărârile trebuie să respecte regulile de tehnică legislativă şi trebui să fie însoţite de o expunere de motive, respectiv de o notă de fundamentare în cazul hotărârilor şi ordonanţelor

Membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri şi de ordonanţe; de asemenea, pot propune Guvernului proiecte de lege, în vederea exercitării dreptului de iniţiativă legislativă a acestuia. Metodologia de elaborare şi înaintare la Guvern a acestor proiecte de acte normative se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe, precum şi documente şi alte măsuri dezbătute în Guvern, în prezenţa majorităţii membrilor săi. Hotărârile şi ordonanţele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăşte primul-ministru.

Hotărârile Guvernului

In temeiul art. 108 din Constituție și art. 37 alin. (1) din Codul administrative, Guvernul, in exercitarea rolului de conducere a administraţiei publice, emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, aceste fiind expresia unei competenţe originare a Guvernului.

Hotărarile Guvernului:

- Sunt acte administrative normative sau individuale, reprezentând expresia unei competenţe originare a Guvernului;
- sunt acte cu caracter secundar ce pot fi emise numai praeter legem şi secundum legem şi nu contra legem;

[218] A se vedea V. Vedinaş, Codul administrativ adnotat. Noutăți.Examinare comparativă.Note explicative, ed. a II-a, revăzută și adăugită, Universul Juridic, București, 2020.

- se emit pentru organizarea executării legilor, pentru explicarea unor noţiuni din legile respective, pentru stabilirea de măsuri sau de reguli subsecvente, care să asigure aplicarea corectă a legilor;
- reprezintă actul prin care Guvernul îşi exercită prin excelenţă rolul de conducere a administraţiei publice;
- hotărârile Guvernului prin care se încalcă prevederile Constituţiei sau a legilor pot fi atacate în contenciosul administrativ. In acest caz, efectele deciziilor judecătoreşti prin care se anulează acte administrative cu caracter normativ se produc nu doar față de părțile cauzei in care au fost pronunțate, ci *erga omnes* : *„Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanţelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicare."* (art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004).

Ordonanţele Guvernului

Regimul ordonanțelor Guvernului este reglementat atat constituțional, cat și in cuprinsul Codului administrativ : *"Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în condițiile art. 115 alin. (1)-(3) din Constituție. În situații extraordinare se adoptă ordonanțe de urgență, în condițiile art. 115 alin. (4)-(6) din Constituție."*[219]

Ordonanța, ca act juridic al Guvernului, este expresia unei competențe legislative delegate, ea depășește sfera strictă *"a conducerii generale a administrației publice"*, apărand ca o modalitate de participare a Guvernului la realizarea puterii legislative. Cum insă, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului roman și unică autoritate legiuitoare a țării, se înțelege că participarea Guvernului la *"opera"* de legiferare, ca principiu, trebuie autorizată de Parlament, pe de o parte, și nu poate fi decat participare limitată, pe de altă parte.[220]

Pe lângă competenţa generală, ce constă în organizarea aplicării legii, în principal prin hotărâri, Guvernul este abilitat, în anumite limite și condiții, să emită reglementări ce sunt de domeniul legii, prin ordonanţe.

---

[219] Art. 37 din Codul administrativ.

[220] A. Iorgovan, op.cit., 2005,p. 406.

Din dispoziţiile art. 115 din Constituţie rezultă că ordonanţa nu este o lege, ci un act guvernamental în domeniul legii, asimilat legii prin efectele sale şi adoptat în limitele constituţionale şi legale ale abilitării.

Ordonanţele sunt de două tipuri: ***simple*** *şi* ***de urgenţă***, in funcție de natura împuternicirii de a le emite:

- *legea de abilitare* pentru ordonanțele simple, delegarea legislativă fiind de ordin legal;

- *prezumţia constituţională de delegare legislativă*[221], prevăzută de art. 115 alin. (4) din Constituție, pentru ordonanţele de urgenţă, in situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amanată.

Ordonanţa simplă reprezintă actul normativ emis de către Guvern, în baza unei legi de abilitare şi în conformitate cu conţinutul acesteia. Din cuprinsul legii speciale de abilitare rezultă limitele împuternicirii dată Guvernului, a cărui competenţă este dublu limitată:

-*rationae materiae*: ordonanţele simple se pot emite doar în domeniile care nu fac obiectul legilor organice (pe cale de consecinţă şi al celor constituţionale) şi în limitele delegării acordate;

-*rationae temporis*: legea de abilitare va cuprinde obligatoriu şi data până la care Guvernul este abilitat să emită astfel de ordonanţe. In perioada abilitării, Guvernul poate să modifice, să completeze sau să abroge propriile ordonanțe. După expirarea perioadei, Guvernul nu mai poate emite ordonanțe in domeniul in care a fost abilitat şi nu mai poate să revină asupra celor deja adoptate.[222]

Un element facultativ al legii de abilitare este prevederea că ordonanţa este supusă aprobării Parlamentului, pană la implinirea termenului de abilitare. Dacă ordonanța este supusă aprobării, Parlamentul poate să o aprobe in forma adoptată de Guvern, să o modifice ori să o respingă, integral sau parțial.

In practica parlamentară s-a conturat regula potrivit căreia Guvernul este abilitat să adopte ordonanțe simple in perioada vacanței parlamentare, fără a exista o prevedere care să interzică abilitarea și in perioada sesiunilor Parlamentului.

Ordonanţele simple adoptate în alte domenii decât cele prevăzute în legea de abilitare sau în afara intervalului de timp reglementat în aceeaşi lege sunt neconstituţionale, putând fi atacate printr-o excepţie de neconstituţionalitate ridicată în faţa unei instanţe de judecată. Curtea Constituțională a reținut că este singura abilitată să efectueze controlul asupra legalităţii/constituţionalităţii ordonanţelor simple sau de urgenţă ale Guvernului (atât sub aspectul procedurii de adoptare, cât şi

---

[221] Prezumție pe care Parlamentul o poate infirma in cadru procedurii de aprobare a ordonanței de urgență.

[222] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 164.

a conţinutului normativ), nicio altă autoritate publică neavând competenţa materială în acest domeniu.

Ordonanţa de urgenţă reprezintă actul emis de Guvern în situaţii extraordinare, a căror reglementare nu comportă sub nici o formă amânarea.

Ordonanţa de urgenţă, ca act normativ ce permite Guvernului, sub controlul Parlamentului, să facă faţă unei situaţii extraordinare, se justifică prin necesitatea şi urgenţa reglementării acestei situaţii care, datorită circumstanţelor sale, impune adoptarea de soluţii imediate în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public. Urgenţa legislativă trebuie motivată expres în conţinutul ordonanţei emise.[223]

Intrarea in vigoare a ordonanței de urgență are loc după depunerea sa spre dezbatere in procedură de urgență la Camera competent să fie sesizată și după publicarea in Monitorul Oficial.[224]

Ordonanța de urgență este supusă obligatoriu aprobării Parlamentului potrivit procedurii legislative înainte de publicare (intrarea sa în vigoare); Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă, în mod obligatoriu, în 5 zile de la depunere la Camera de reflecţie sau, după caz, de la trimiterea la Camera decizională. Camera, prima sesizată, trebuie să se pronunţe în cel mult 30 de zile, la împlinirea cărora se prezumă acordul său; în fiecare Cameră, procedura de dezbatere şi adoptare este numai cea de urgenţă.

In urma dezbaterii, Parlamentul poate adopta o lege de aprobare a ordonanței in forma inițială, o lege de aprobare cu modificări și completări a ordonanței sau o lege de respingere a ordonanței.[225]Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței.

Ordonanța de urgență poate fi şi adoptată și in domeniile rezervate legilor organice[226], caz în care legea de aprobare se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere. Există însă limite ale domeniilor in care poate interveni ordonanța de urgență, prevăzute de art. 115 alin. (6) din Constituţie, neputand fi adoptată în domeniul legilor constituţionale, nu poate afecta regimul instituţiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertăţile şi îndatoririle prevăzute de Constituţie, drepturile electorale şi nu poate viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietatea publică.

---

[223] Decizia Curții Constituționale a Romaniei nr. 68/2017 , publicată in M. Of. nr. 181 din 14 martie 2017, par. 75.

[224] Art. 115 alin.(5) din Constituție.

[225] D. Apostol Tofan, op. cit., vol. 1, p. 261.

[226] Stabilite de art. 73 alin. (3) din Constituție.

Să ne reamintim

În realizarea rolului său de conducere generală a administraţiei publice, Guvernul exercită controlul asupra ministerelor, asupra organelor de specialitate din subordinea sa, precum şi asupra prefecţilor. Guvernul poate solicita revocarea actelor administrative nelegale, netemeinice sau inoportune emise de aceste autorităţi care nu au intrat în circuitul civil şi nu au produs efecte juridice şi care pot leza interesul public.

Guvernul are iniţiativă legislativă în orice domeniu. Proiectele de lege se depun la Birourile permanente ale Camerelor în funcţie de domeniul legilor respective şi de competenţa Camerelor, aşa cum este reglementă în art. 75 din Constituţie.

În exercitarea atribuţiilor sale Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe. Hotărârile şi ordonanţele Guvernului se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare şi se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nepublicarea atrage inexistenţa hotărârii sau a ordonanţei. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituţiilor interesate.

Proiectele de lege, precum şi ordonanţe sau hotărârile trebuie să respecte regulile de tehnică legislativă şi trebui să fie însoţite de o expunere de motive, respectiv de o notă de fundamentare în cazul hotărârilor şi ordonanţelor

8.3. *Rezumat*

Structura aparatului de lucru al Guvernului este reglementată de Codul administrativ (art. 19-24) și include: Secretariatul General al Guvernului, Cancelaria Prim-ministrului, aparatul propriu de lucru al viceprim-ministrului, departamente şi alte structuri organizatorice cu atribuții specific, stabilite prin hotărâre a Guvernului.
Şedinţele plenului reprezintă unica modalitate de lucru a Guvernului, în cadrul căreia se dezbat şi se soluţionează probleme ce intră în sfera sa de atribuţii.
Şedinţele Guvernului se convoacă şi sunt conduse de primul-ministru; Preşedintele României poate lua parte la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice şi, la cererea primului-ministru, în alte situaţii; Preşedintele României prezidează şedinţele Guvernului la care participă.

8.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Prezentați care sunt situatiile in care se emit ordonante de urgenta

2) **Care este regimul ordonantelor guvernului.**

3) Prezentați modul de funcționare a guvernului.

8.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

8.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi tipurile de ordonanțe emise de guvern și diferențele dintre acestea.

Unitatea de învățare 9

CONTROLUL PARLAMENTAR ASUPRA ACTIVITĂȚII GUVERNULUI. RĂSPUNDEREA GUVERNULUI. PREFECTUL. ADMINISTRAȚIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE.

9.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate atribuțiile de control ale Parlamentului asupra Guvernului, răspunderea Guvernului, instituția prefectului si administrația centrală de specialitate.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 4 ore.

9.2. Conținut

9.2.1, Controlul parlamentar asupra activităţii Guvernului
9.2.2. Răspunderea Guvernului
9.2.3. Prefectul
9.2.4. Administrația Centrală de specialitate

9.2.1. Controlul parlamentar asupra activităţii Guvernului

Controlul parlamentar se realizează după anumite proceduri prevăzute de Constituţie şi de regulamentele parlamentare și privește toate actele și faptele săvarșite pe durata mandatului unui Guvern. Este și un control preponderent politic, ale cărui origini se regăsesc chiar in sistemul democratic instituit in Romania, in virtutea căruia exercitarea suveranității naționale se face prin organele sale reprezentative și prin referendum.[227]

Instrumentele de control parlamentar au efecte diferite:

-***efecte politice***: întrebarea, interpelarea, moţiunea simplă, ancheta parlamentară;

[227] I. Vida, I.C.Vida, Puterea executivă şi adminsitraţia publică, ed. a II-a, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2012, p.190.

-efecte juridice: moţiunea de cenzură.

Informarea Parlamentului. Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice, în cadrul controlului parlamentar al activităţii lor, sunt obligate să prezinte informaţiile şi documentele cerute de Camera Deputaţilor, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor acestora. În cazul în care o iniţiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie. Participarea membrilor Guvernului la lucrările Parlamentului este obligatorie, atunci cand este solicitată.[228]

Întrebarea

Constă într-o simplă cerere adresată de orice parlamentar unui membru al Guvernului, care este obligat să răspundă dacă un fapt este adevărat, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul şi celelalte organe ale administraţiei publice înţeleg să comunice Camerei informaţiile şi documentele cerute de Cameră sau de comisiile permanente ori dacă Guvernul are intenţia de a lua o hotărâre într-o problemă determinată.

Interpelarea

Constă într-o cerere scrisă adresată Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulţi parlamentari, prin care se solicită explicaţii asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activităţii sale interne sau externe.

Moţiunea simplă

Este un act politic care exprimă poziţia Camerei într-o anumită problemă de politică internă sau externă; dacă este iniţiată de opoziţie, fundamentarea poziţiei constă în critica politicii Guvernului; face parte din procedeele controlului fără sancţiune, în plină dezvoltare în parlamentarismul modern.

Ancheta parlamentară

Reprezintă investigarea de către parlamentari a unei situaţii şi informarea Camerei asupra celor constatate.

Moţiunea de cenzură

Este expresia răspunderii politice a Guvernului şi urmăreşte două scopuri conjugate:

- angajarea unei dezbateri publice în Camerele reunite în şedinţa comună asupra politicii de ansamblu a Guvernului;
- demiterea Guvernului.

Caracteristicile esenţiale ale procedurii

- moţiunea de cenzură este simetric opusă faţă de învestitura Guvernului

[228] Art. 111 din Constituţie.

- ca regulă, moţiunea de cenzură este iniţiată de opoziţie, dar poate fi iniţiată şi de majoritate atunci când a pierdut încrederea în Guvern şi urmăreşte formarea unui nou Guvern; ea poate fi iniţiată de cel puţin 1/4 din numărul total al deputaţilor şi senatorilor;
- parlamentarii care au iniţiat o moţiune de cenzură într-o sesiune, care a fost respinsă, nu o mai pot reitera în aceeaşi sesiune, afară de cazul când Guvernul şi-a angajat răspunderea, deoarece în această situaţie moţiunea este provocată de însuşi Guvernul;
- moţiunea de cenzură se dezbate şi se supune la vot în şedinţa comună a Camerelor;
- de la depunerea moţiunii la Biroul permanent, după un interval de maxim 5 zile, moţiunea se prezintă de reprezentantul iniţiatorilor în plen şi se dezbate în 3 zile (termen fix) de la această prezentare;
- dezbaterea este precedată de prezentarea moţiunii de către iniţiator, urmată de cuvântul primului-ministru sau al altui reprezentant al său;
- luările de cuvânt sunt, potrivit regulilor şedinţelor, organizate (în timpul alocat şi într-o alternanţă care să asigure contradictorialitatea între susţinătorii Guvernului şi aceia care au cerut demiterea lui);
- moţiunea de cenzură se adoptă cu majoritate absolută şi are drept consecinţă demiterea Guvernului.

Angajarea răspunderii Guvernului.

Angajarea răspunderii Guvernului, de către primul-ministru, in fața Parlamentului mai poartă denumirea de **moțiune de cenzură provocată**, intrucat Guvernul urmărind să obțină, in condiții de maximă celeritate, adoptarea unei măsuri de natură politică sau a unui proiect de lege, provoacă Parlamentul fie să accepte măsurile propuse, fie să-l demită.[229]

Obiectul angajării răspunderii poate fi :

a) un program - act ce definește in linii generale, politica pe care Guvernul intenționează să o transpună in practică;[230]

b) o declarație de politică generală – act cu un caracter mai general decat ”programul”, care cuprinde intențiile politice ale Guvernului;

---

[229] F. Coman-Kund, A.-S. Ciobanu, op.cit., Partea 1, p. 184.

[230] D. Apostol Tofan, op. cit., vol. 1, p. 283.

c) un proiect de lege. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi, adică nu prin dezbaterea legii in cadrul procedurii legislative ordinare, ci prin dezbaterea unei problematici prin excelență politice, legate de rămanerea sau demiterea Guvernului.[231]

Procedura angajării răspunderii Guvernului implică următoarele elemente:

- prim-ministrul declară angajarea răspunderii Guvernului, in fața Camerelor Parlamentului, reunite in ședință comună pentru a primi declarația și fără a realiza dezbateri;

- de la data angajării răspunderii curge un termen de decădere de 3 zile, in care poate fi depusă o moțiune de cenzură, in condițiile art. 113 din Constituție;

- dacă nu este depusă o moțiune de cenzură, ori, deși depusă, este respinsă, aplicarea programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern, iar in cazul unui proiect de lege acesta se consideră adoptat. Proiectul de lege poate fi modificat sau completat de către Parlament, cu amendamente acceptate de Guvern.

- dacă moțiunea de cenzură este adoptată, efectul este demiterea Guvernului și respingerea programului/declarației/proiectului de lege ce a făcut obiectul angajării de răspundere.

Procedura angajării răspunderii este utilizată de către Guvern fie in situația existenței unei susțineri parlamentare solide, coroborată cu intenția Guvernului de a obține rapid, fără parcurgerea procedurii parlamentare, aprobarea Parlamentului asupra unui proiect de lege, program sau declarație de politică, fie cand acestea sunt atat de importante pentru politica Guvernului, incat își asumă riscul de a pierde mandatul in cazul adoptării unei moțiuni de cenzură provocată, prin lipsa susținerii parlamentare.

9.2.2. Răspunderea Guvernului

Răspunderea politică a Guvernului

Aşa cum am arătat, Guvernul răspunde politic numai în faţa Parlamentului, ca urmare a votului de încredere acordat de către acesta cu prilejul învestiturii. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic în mod solidar cu ceilalţi membri pentru activitatea Guvernului şi pentru actele acestuia.

---

[231] M.Constantinescu, I.Deleanu, A.Iorgovan, I.Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, op.cit., 1992, p. 253, citat in D. Apostol Tofan, op. cit., vol. 1, p. 283.

Răspunderea politică a Guvernului constă în demiterea sa, ca urmare a retragerii încrederii acordate de către Parlament, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, în condiţiile prevederilor art. 113 şi 114 din Constituţia României, republicată.[232]

Răspunderea juridică a Guvernului

Pe lângă răspunderea politică, membrii Guvernului pot răspunde şi civil, contravenţional, disciplinar sau penal, după caz, potrivit dreptului comun din aceste materii, în măsura în care sunt îndeplinite condiţiile prevăzute în Legea nr. 115/1999 privind răspunderea ministerială. În înţelesul acestei legi, sunt membri ai Guvernului primul-ministru, miniştrii şi alţi membri stabiliţi prin lege organică, numiţi de Preşedintele României pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

Stabilirea caracterului licit al conduitei membrilor Guvernului se face prin raportare la principiul legalității, conform căruia Guvernul, în întregul său, și fiecare dintre membrii acestuia sunt obligați să își îndeplinească mandatul cu respectarea Constituției și a legilor țării, precum și a Programului de guvernare acceptat de Parlament.

Aprecierea necesității și oportunitatea emiterii actelor administrative ale Guvernului aparțin Guvernului.

Răspunderea penală a membrilor Guvernului

Răspunderea penală este personală şi ea priveşte pe fiecare membru al Guvernului în parte. Intră sub incidenţa Legii privind răspunderea ministerială faptele săvârşite de membrii Guvernului în exerciţiul funcţiei lor şi care, potrivit legii penale, constituie infracţiuni. Pentru săvârşirea altor infracţiuni, în afara exerciţiului funcţiei lor, membrii Guvernului răspund potrivit dreptului comun.

Potrivit art. 109 din Constituţie, numai Camera Deputaţilor, Senatul şi Preşedintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor.

Analizarea faptelor săvârşite de un membru al Guvernului în exerciţiul funcţiei lui se face în cadrul Parlamentului pe baza raportului întocmit de o comisie permanentă care, în cadrul competenţei sale, a efectuat o anchetă privitoare la activitatea desfăşurată de Guvern sau de un minister ori de o comisie specială de anchetă constituită în acest scop. Raportul va fi înaintat plenului Camerei în care s-a cerut declanşarea anchetei. Membrul Guvernului împotriva căruia s-a efectuat ancheta are dreptul de a se prezenta în faza Camerei şi de a-şi expune punctul de

[232] Art. 3 alin. 1 din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerial.

vedere cu privire la fapta ce constituie obiectul cererii de a fi urmărit penal. Camera va decide prin vot secret cu bile, în cazul în care se obţine majoritatea absolută, trimiterea în judecată penală a persoanei respective.

În exercitarea dreptului de a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului, Preşedintele României, la propunerea comisiei speciale instituite pentru analiza sesizărilor cu privire la săvârşirea unei infracţiuni în exerciţiul funcţiei de către membrii Guvernului, adresează ministrului justiţiei o cerere în acest scop, pentru a proceda potrivit legii. În situaţia în care cel în cauza este ministrul justiţiei, cererea se adresează primului-ministru.

Daca una dintre cele două Camere ale Parlamentului sau Preşedintele României a cerut urmărirea penală, dosarul cauzei se trimite, de îndată, ministrului justiţiei sau, după caz, primului-ministru, pentru a proceda potrivit legii.

Urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor se efectuează de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, iar judecarea acestora, de instanţa supremă.

Dacă s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune suspendarea acestora din funcţie. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage de drept suspendarea lui din funcţie.

Punerea sub urmărire penală a foştilor membri ai Guvernului pentru infracţiunile săvârşite în exerciţiul funcţiei lor se face potrivit normelor de procedură din Legea răspunderii ministeriale.

Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti de condamnare, persoanele respective 6 sunt considerate nevinovate. Hotărârea definitivă de condamnare a unui membru al Guvernului se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Membrul Guvernului, condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă, va fi demis din funcţie de Preşedintele României, la propunerea primului-ministru.

9.2.3. Prefectul

Legislația romanească a revenit la tradiția numirii de către Guvern a unui prefect la nivelul județelor, care apare atat ca reprezentant al Guvernului, pentru a exercita controlul de tutelă administrativă, cat și ca reprezentant al Guvernului pentru a conduce activitatea serviciilor publice statale de la nivelul județului.[233]

[233] A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 536.

Activitatea prefectului privește, in mod tradițional, două direcţii esenţiale :

-asigură, la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, conducerea serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale;

- verifica legalitatea actelor administrative emise/adoptate de autorităţile administraţiei publice locale și are obligația de a ataca în fața instanței de contencios administrativ aceste acte, dacă le consideră nelegale[234].

Prefectul depune, sub sancțiunea revocării actului administrativ de numire în funcţie, jurământul (obligatoriu in limba romană[235]), în fața Guvernului, respectiv a prim-ministrului sau a unui ministru desemnat in acest sens.

Raporturile dintre prefect și consiliile locale și primari, consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu sunt de subordonare. Aceste raporturi sunt de colaborare, așa încât prefectul, pe de o parte, și autoritățile administrației publice locale, pe de altă parte, să-și desfășoare activitatea fără presiuni și imixtiuni.[236]

Desemnarea prefectului

Guvernul numeşte câte un prefect, ca reprezentant al sau, în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti.

Prefectul este ajutat de un subprefect, iar în municipiul Bucureşti prefectul este ajutat de 2 subprefecţi.

Numirea şi eliberarea din funcţie a prefecţilor se face prin hotărâre a Guvernului. Pentru a fi numit în funcţie prefectul trebuie sa aibă studii superioare de lungă durată.

Numirea şi eliberarea din funcţie a subprefecţilor se face prin decizie a primului-ministru, la propunerea prefectului şi a Ministerului Administraţiei şi Internelor. Pentru a fi numit în funcţie subprefectul trebuie sa aibă studii superioare.

În calitate de reprezentant al Guvernului prefectul veghează ca activitatea consiliilor locale şi a primarilor, a consiliilor judeţene şi a preşedinţilor consiliilor judeţene să se desfăşoare în conformitate cu prevederile legii.

Intre prefecţi, pe de o parte, consiliile locale şi primari, precum şi consiliile judeţene şi preşedinţii consiliilor judeţene, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Prefectul conduce activitatea serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte autorităţi ale Administraţiei publice centrale de specialitate, organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale.

Numirea şi eliberarea din funcţie a conducătorilor serviciilor publice descentralizate ale ministerelor se fac cu avizul consultativ al prefectului, în condiţiile

---

[234] F. Coman - Kund, A. – S. Ciobanu, op.cit., Partea I, p. 259.

[235] Prevedere expresă in cuprinsul art. 251 alin. (3) din Codul administrativ.

[236] V. Vedinaș, op.cit., 2019, p. 291.

legii. In situaţii bine motivate prefectul îşi poate retrage avizul acordat, propunând, în condiţiile legii, eliberarea din funcţie a conducătorilor acestora.

Incompatibilitățile pentru funcția de prefect sunt stabilite prin secțiunea a - III - a cap. III, Titlul IV, Cartea I din Legea nr. 161/2003, art. 85, care prevede că funcţia de prefect şi subprefect este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcţii sau calităţi:

-calitatea de deputat sau senator;

-funcţia de primar şi viceprimar, primar general şi viceprimar al municipiului Bucureşti;

-funcţia de consilier local sau consilier judeţean;

-o funcţie de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizaţiilor cu scop comercial;

-funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administraţie sau cenzor la societăţile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituţiile publice;

-funcţia de preşedinte, de secretar ori reprezentant al statului în adunările generale ale acţionarilor sau asociaţilor la societăţile comerciale prevăzute anterior;

-funcţia de manager sau membru al consiliilor de administraţie ale regiilor autonome, companiilor şi societăţilor naţionale;

-calitatea de comerciant persoană fizică ori de membru al unui grup de interes economic;

-o funcţie publică încredinţată de un stat străin, cu excepţia acelor funcţii prevăzute în acordurile şi convenţiile la care România este parte.

Prefecţii şi subprefecţii pot exercita funcţii sau activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar-artistice, fiind obligați, la data depunerii jurământului sau la data numirii în funcţie, să declare că nu se află în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege.

Atribuţiile prefectului:

Atribuțiile prefectului sunt prevăzute explicit in Codul administrativ[237], fiind sistematizate in următoarele categorii de atribuții:

a) atribuții privind asigurarea implementării la nivel local a politicilor guvernamentale și respectării ordinii publice;

b) atribuții în exercitarea rolului constituțional de conducere a serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale;

c) atribuții privind verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale și atacarea actelor administrative ale acestor autorități pe care le consideră ilegale;

[237] Art. 252 - art. 259 din Codul administrativ.

d) atribuţii de îndrumare, la cererea autorităţilor administraţiei publice locale, privind aplicarea normelor legale din sfera de competenţă;

e) atribuţii în domeniul situaţiilor de urgenţă.

1. În exercitarea atribuţiilor *privind asigurarea implementării la nivel local a politicilor guvernamentale şi respectării ordinii publice*, prefectul:

a) asigură monitorizarea aplicării unitare şi respectării Constituţiei, a legilor, a ordonanţelor şi a hotărârilor Guvernului, precum şi a celorlalte acte normative de către autorităţile administraţiei publice locale şi serviciile publice deconcentrate, la nivelul judeţului, respectiv al municipiului Bucureşti;

b) analizează modul de îndeplinire în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare şi informează Guvernul, prin intermediul ministerului care coordonează instituţia prefectului, cu privire la stadiul realizării acestora, în conformitate cu atribuţiile ce îi revin potrivit legii;

c) monitorizează activitatea de implementare în mod coerent şi integrat în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti a politicilor publice promovate de către ministere şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului şi informează Guvernul, prin intermediul ministerului care coordonează instituţia prefectului asupra stadiului de realizare a acestora;

d) acţionează pentru menţinerea climatului de pace socială şi a unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituţionale şi sociale, acordând o atenţie constantă prevenirii tensiunilor sociale;

e) monitorizează acţiunile de prevenire a infracţiunilor şi de apărare a drepturilor şi a siguranţei cetăţenilor, desfăşurate de către organele legal abilitate;

f) verifică modul de aplicare a normelor legale care reglementează folosirea limbii minorităţii naţionale în raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale şi serviciile publice deconcentrate, pe de o parte, şi cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale, pe de altă parte, în unităţile administrativ-teritoriale în care aceştia au o pondere de peste 20%, conform ultimului recensământ.

2. În legătură cu atribuţiile *în exercitarea rolului constituţional de conducere a serviciilor publice deconcentrate*, prefectul:

a) verifică modul în care serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale îşi îndeplinesc atribuţiile de monitorizare şi de control în domeniul în care activează;

b) avizează proiectele bugetelor şi situaţiile financiare privind execuţia bugetară ale serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului şi le transmite conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Avizele au caracter consultativ;

c) poate propune ministrului, respectiv conducătorului organului administraţiei publice în subordinea căruia aceste servicii publice îşi desfăşoară activitatea cercetarea disciplinară a conducătorului serviciului public deconcentrat în cazul în

care apreciază că acesta a săvârșit, în legătură cu realizarea atribuțiilor, o faptă ce constituie abatere disciplinară sau, după caz, poate sesiza direct comisia de disciplină competentă;

d) desemnează prin ordin un reprezentant al instituției prefectului în comisia de concurs pentru ocuparea postului de conducător al unui serviciu public deconcentrat din județ.

3. In exercitarea *atribuțiilor privind verificarea legalității*[238]*,* prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local și ale primarului. Prefectul poate ataca actele acestor autorități pe care le consideră ilegale, în fața instanței competente, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Ca urmare a exercitării controlului asupra legalităţii actelor adoptate sau emise de autorităţile Administraţiei publice locale ori judeţene, precum şi de preşedintele consiliului judeţean, prefectul poate ataca în faţa instanţei de contencios administrativ aceste acte în termen de 30 de zile de la comunicare, dacă le consideră ilegale, după aducerea la cunoştinţa publică a hotărârilor cu caracter normativ în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect, cu excepţia celor de gestiune curentă. Acţiunea prin care prefectul sesizează instanţa de judecata este scutita de taxa de timbru, iar actul atacat este suspendat de drept.

Prefectul va solicita autorităţilor Administraţiei publice locale şi judeţene cu motivarea necesară, să reanalizeze actul pe care îl apreciază ca ilegal, în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia.

Prefectul poate solicita primarului sau preşedintelui consiliului judeţean, după caz, convocarea unei şedinţe extraordinare în situaţiile speciale prevăzute de lege.

4. *Atribuţiile de îndrumare* obligă prefectul:

a) să primească solicitările de îndrumare transmise de autoritățile publice locale și, după caz, consultă celelalte autorități ale administrației publice centrale în vederea emiterii unui punct de vedere;

b) să emită puncte de vedere ca urmare a solicitărilor de îndrumare primite de la autoritățile administrației publice locale şi să le comunice solicitantului;

5. În exercitarea atribuțiilor privind gestionarea *situațiilor de urgență*, prefectul:

a) dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora;

b) utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități;

---

[238] Denumite şi *atribuţii de tutelă administrativă*.

c) veghează la desfășurarea în bune condiții a intervențiilor și a altor activități necesare restabilirii situației normale în plan local.

6. In afara categoriilor menţionate anterior, prefectul îndeplinește și alte atribuții:

a) sprijină, la cerere, în limita competenței, autoritățile administrației publice locale pentru evidențierea priorităților de dezvoltare economică teritorială;

b) susține, la cerere, acțiunile desfășurate de către serviciile publice deconcentrate, respectiv de către autoritățile administrației publice locale în domeniul afacerilor europene;

c) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea creșterii gradului de profesionalizare a instituției prefectului;

d) îndeplinește atribuțiile stabilite prin legi speciale în domeniul organizării și desfășurării alegerilor locale, parlamentare, prezidențiale, alegerilor pentru membrii din România în Parlamentul European, precum și a referendumurilor naționale ori locale;

e) asigură desfășurarea în bune condiții a activității serviciilor publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple, respectiv regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor, precum și a activității de eliberare a apostilei pentru actele oficiale administrative;

f) alte atribuții prevăzute de lege, precum și însărcinările stabilite de Guvern.

Miniștrii și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele atribuții de conducere și control, precum:

a) verificarea modului de utilizare a fondurilor publice alocate serviciilor publice deconcentrate;

b) verificarea modului de realizare a obiectivelor cuprinse în strategiile sectoriale;

c) analizarea modului de realizare a acțiunilor cu caracter interministerial care au ca scop creșterea calității serviciilor publice;

d) reprezentarea în fața instanțelor judecătorești, în cazul în care serviciile publice deconcentrate din subordine nu pot fi mandatate;

e) alte atribuții stabilite prin ordin al conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.[239]

Actele prefectului

Pentru îndeplinirea atribuţiilor ce îi revin prefectul emite ***ordine*** cu caracter normativ sau individual, avand următorul regim :

---

[239] Art. 252 - 259 din Codul administrativ.

-ordinele cu caracter normativ emise de prefect se publică, devenind executorii după ce a fost adus la cunoștință publică și se comunică de îndată ministerului cu atribuţii în domeniul de resort.

-ordinele cu caracter individual devine executoriu de la data comunicării către persoanele interesate.

-ordinele emise de prefect în calitate de preşedinte al Comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoştinţă publică şi sunt executorii.

-ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale. Prefecţii sunt obligaţi să comunice aceste ordinele conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

-ministrul care coordonează instituţia prefectului poate propune Guvernului revocarea ordinelor emise de prefect dacă le consideră nelegale sau netemeinice, în cazul în care acestea nu au intrat în circuitul civil şi nu au produs efecte juridice şi pot leza interesul public. Această procedură privește ordinele care au caracter normative, cele cu caracter tehnic și cele emise în calitate de preşedinte al Comitetului judeţean pentru situaţii de urgenţă.

Actele prefectului pot fi atacate in contenciosul administrativ, in condițiile Legii nr. 554/2004.

Prefectul poate propune ministerelor şi celorlalte autorităţi ale Administraţiei publice centrale de specialitate măsuri pentru îmbunătăţirea activităţii serviciilor publice descentralizate, organizate la nivelul judeţului.

Ministerele şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice centrale de specialitate au obligaţia să comunice prefecţilor, imediat după emitere, ordinele şi celelalte dispoziţii cu caracter normativ pe care le transmit serviciilor publice descentralizate.

9.2.4. Administrația centrală de specialitate.

Constituţia României cuprinde o secţiune specială intitulată Administraţia publică centrală de specialitate, potrivit căreia aceasta se compune din:

- administraţia ministerială (ministerele)
- administraţia extraministerială
    * autorităţile administrative subordonate Guvernului
    * autorităţile administrative autonome.

Ministerele.

Ministerele sunt organe de specialitate ale administraţiei publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de interes stabilite de Guvern.[240] Ministerele au atribuţii comune şi atribuţii proprii potrivit competenţei, în conformitate cu domeniul lor de activitate.

In baza definițiilor formulate în doctrină, ministerele pot fi definite ca fiind acele organe centrale de specialitate care se înființează, se organizează şi funcționează numai în subordinea Guvernului, pentru a realiza competența într-un domeniu determinat de activitate, al căror conducător poartă denumirea de ministru şi este de drept membru al Guvernului.[241]

Ministerele se organizează şi funcţionează numai în subordinea Guvernului, in baza unor reguli stabilite prin hotărare de Guvern, cu excepția ministerelor privind apărarea sau ordinea publică, pentru a căror organizare şi funcţionare sunt necesare legi speciale.

Ministerele şi miniştrii se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare şi întregii liste a Guvernului, la învestitură.

Primul-ministru poate cere Parlamentului întrunit în şedinţa comună a Camerelor modificarea structurii Guvernului prin înfiinţarea, desfiinţarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere. Majoritatea necesară este cea prevăzută la acordarea votului de învestitură. Totodată, prim-ministrul poate solicita Parlamentului ca unii dintre viceprim-miniştri să aibă şi calitatea de coordonator al activităţii unor ministere. Ministerele care se află în coordonarea fiecărui viceprim-ministru se stabilesc de prim-ministru.

In caz de remaniere guvernamentală, sau de vacanţă a funcţiei, care nu modifică structura sau compoziţia politică a Guvernului, Preşedintele României, la propunerea primului-ministru, revocă şi numeşte miniştrii, fără a fi necesară aprobarea Parlamentului.

Ministerele au personalitate juridică de drept public, insă pot fi implicate și in raporturi de drept privat.

Ca organe de specialitate ale administrației centrale, ministerele îndeplinesc anumite funcții[242] :

-funcţia de strategie, prin care se asigură aplicarea politicilor şi strategiilor Guvernului în domeniul de competenţă, precum şi a propriilor strategii şi politici,

---

[240] Art. 52 alin. (1) din Codul administrativ.

[241] V. Vedinaş, op.cit. 2019, p. 191.

[242] Art. 53 din Codul administrativ.

coordonate cu politica Guvernului, in concordanță cu Programul de guvernare aprobat de Parlament;

-funcţia de reglementare a domeniului de competenţă, cu respectarea ierarhiei actelor normative;

-funcţia de control şi monitorizare a domeniului de competenţă, exercitată asupra persoanelor fizice sau juridice sau autorităţilor publice care intră în sfera de reglementare a domeniului de specializare.

Ministerele pot exercita şi funcţii specifice domeniului lor de activitate, stabilite prin actele normative de organizare şi funcţionare ale acestora.

Organizarea ministerelor

Ministerele sunt conduse de miniştri, care răspund de întreaga activitate a ministerului în faţa Guvernului, precum şi, în calitate de membri ai Guvernului, în faţa Parlamentului. Ele sunt structurate în departamente, direcții generale, direcții, servicii, birouri[243]. Aceste structuri, denumite generic *compartimente*, nu sunt subiecte de drept public și nu pot emite acte juridice, neavând personalitate juridică[244], fiind definite de doctrină[245] :

Biroul reprezintă componenta de bază în structura de organizare a oricărui minister, el poate fie, funcționa independent, fie organizat în cadrul unei direcții ori în cadrul unui serviciu, etc.

Serviciul este compartimentul ce îndeplinește activități importante, cu volum mai mare de muncă, sau activități complementare, care necesită o conducere unitară. În cadrul unui serviciu pot fi organizate birouri. Serviciul poate funcționa independent sau în cadrul unei direcții.

Direcția este un compartiment organizatoric în structura ministerelor, departamentelor sau a direcțiilor generale, care coordonează activitățile la mai multe servicii sau birouri.

Direcția generală reprezintă un compartiment din structura ministerelor ori a departamentelor care desfășoară o activitate referitoare la un domeniu funcțional distinct, în care importanța acestor activități impune o astfel de structură organizatorică. În cadrul direcțiilor generale se pot organiza direcții, servicii sau birouri.

Departamentul reprezintă o subdiviziune a unui minister care desfășoară o activitate de strictă specialitate, de natura celei care conține obiectul de activitate al

---

[243] Art. 63 alin. (1) din Codul administrativ.

[244] V. Vedinaș, op.cit., 2019, p. 194.

[245] Corneliu Manda, op.cit., p. 193.

ministerului din care face parte. Un departament poate avea în structură aceleaşi compartimente ca un minister: direcţii generale, direcţii, servicii, birouri. El poate fi învestit cu activităţi de conducere, coordonare, control, etc. Departamentul este condus de către un secretar de stat.

Atribuţiile compartimentelor ministerelor se stabilesc prin regulamentul de organizare şi funcţionare a ministerului, aprobat prin ordin al ministrului.

Rolul, funcţiile, atribuţiile, structura organizatorică şi numărul de posturi ale ministerelor se stabilesc în raport cu importanţa, volumul, complexitatea şi specificul activităţii desfăşurate şi se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

În fiecare minister se va organiza cabinetul ministrului, cu personal propriu, căruia nu i se aplică prevederile legii privind statutul funcţionarului public.

În funcţie de natura atribuţiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate compartimente în străinătate, stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Ministerele pot înfiinţa în subordinea lor *organe de specialit*ate, cu avizul Curţii de Conturi. Ministrul numeşte şi eliberează din funcţie conducătorii organelor de specialitate din subordinea ministerului.

Ministerele pot avea în subordinea lor *servicii publice*, care funcţionează în unităţile administrativ-teritoriale. Conducătorii serviciilor publice descentralizate se numesc şi se eliberează din funcţie de către ministru, cu avizul consultativ al prefectului.

Înfiinţarea sau desfiinţarea serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale, obiectul de activitate, structura organizatorică, numărul şi încadrarea personalului, criteriile de constituire a compartimentelor şi funcţiile de conducere ale acestora se aprobă prin ordin al ministrului, respectiv al conducătorului organului de specialitate în subordinea căruia aceste servicii sau organe îşi desfăşoară activitatea.

Atribuţiile compartimentelor ministerelor se stabilesc prin regulamentul de organizare şi funcţionare a ministerului, aprobat prin ordin al ministrului.

Conducerea ministerelor

Conducerea ministerelor se exercită de miniştri. Ministrul reprezintă ministerul în raporturile cu celelalte autorităţi publice, cu persoanele juridice şi fizice din ţară şi din străinătate, precum şi în justiţie.

Miniştrii îşi îndeplinesc atribuţiile ce le revin folosind aparatul propriu al ministerelor, precum şi prin instituţiile aflate în subordonarea, coordonarea sau autoritatea ministerelor.

Ministrul conduce aparatul propriu al ministerului, stabilit prin hotărâre a Guvernului, numeşte şi eliberează din funcţie personalul acestuia. Statele de funcţii

ale ministerelor se aprobă de miniştri, în limita numărului de posturi aprobate prin hotărâre a Guvernului.

Ministrul îndeplinește următoarele atribuții principale[246]:

-organizează, coordonează și controlează aplicarea legilor, ordonanțelor și hotărârilor Guvernului, a ordinelor și instrucțiunilor emise potrivit legii, cu respectarea limitelor de autoritate și a principiului autonomiei locale;

-elaborează și avizează proiecte de lege, ordonanțe, hotărâri ale Guvernului, în condițiile stabilite prin metodologia aprobată prin hotărâre a Guvernului;

-elaborează și aplică strategia proprie a ministerului, integrată strategiei de dezvoltare economico-socială a Guvernului, precum și politicile și strategiile în domeniile de activitate ale ministerului;

-îndeplinește calitatea de ordonator principal de credite;

-fundamentează și elaborează propuneri pentru bugetul anual, pe care le înaintează Guvernului;

-execută bugetul ministerului;

-urmărește proiectarea și realizarea investițiilor din sistemul ministerului, în baza bugetului aprobat;

-reprezintă interesele statului în diferite organe și organisme internaționale, în conformitate cu acordurile și convențiile la care România este parte și cu alte înțelegeri stabilite în acest scop, și dezvoltă relații de colaborare cu organe și organizații similare din alte state și cu organizații internaționale ce interesează domeniul lor de activitate;

-inițiază și negociază, din împuternicirea Președintelui României sau a Guvernului, în condițiile legii, încheierea de convenții, acorduri și alte înțelegeri internaționale sau propune întocmirea formelor de aderare la cele existente, în domeniul său de activitate;

-urmărește și controlează aplicarea convențiilor și acordurilor internaționale la care România este parte și ia măsuri pentru realizarea condițiilor în vederea integrării în alte organisme internaționale;

-îndeplinește atribuții ce rezultă din convențiile și acordurile internaționale la care România este parte;

[246] Art. 56 Cod administrativ.

- avizează, în condițiile legii, înființarea organismelor neguvernamentale în domeniul de competență și cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;

- colaborează cu Institutul Național de Administrație și cu alte instituții de specialitate pentru formarea și perfecționarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul său;

-aprobă, după caz, editarea publicațiilor de specialitate și informare;

- îndeplinește alte atribuții specifice stabilite prin acte normative.[247]

În exercitarea conducerii ministerului și a atribuțiilor sale, ministrul emite ordine și instrucțiuni cu caracter normativ sau individual[248], caracterizate după cum urmează[249]:

Ordinele sunt acte juridice administrative prin care ministrul realizează rezolvarea unor probleme concrete din domeniul său de activitate. Ordinele au, de regulă, un caracter individual, ele fiind acte de aplicare ale actelor normative, dar pot fi și ordine cu caracter normativ.

Instrucțiunile sunt acte administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc reguli generale de conduită pentru domeniul de competență al ministerului, organele și celelalte servicii deconcentrate subordonate. Sunt cazuri când instrucțiunile sunt emise în comun cu alt minister sau organ interesat.

Regulamentele sunt acte administrative care, de asemenea, au caracter normativ, dar care au drept obiect organizarea și funcționarea ministerului și a serviciilor subordonate, aprobate prin ordin al ministrului.

Normele metodologice sunt acte administrative cu caracter administrativ, emise pentru organizarea executării actelor normative precum legile sau hotărârile Guvernului. Ele pot fi emise de un singur minister sau în comun cu unul sau mai multe ministere.

În practica administrativă mai pot fi întâlnite și **circularele,** care sunt acte cu caracter explicativ și de îndrumare referitor la modul în care trebuie să se desfășoare anumite activități din cadrul ministerului, precum și rezoluțiile, care sunt acte de soluționare a unor probleme concrete.

---

[247] Art. 56 din Codul administrativ.

[248] Art. 57 din Codul administrativ.

[249] C. Manda, op.cit., p. 193.

În activitatea de conducere a ministerului, ministrul este ajutat de unul sau mai mulţi secretari de stat, potrivit hotărârii Guvernului de organizare şi funcţionare a ministerului. În cadrul ministerelor, instituţiilor publice şi altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale poate fi utilizată şi funcţia de subsecretar de stat, potrivit hotărârii Guvernului privind organizarea şi funcţionarea acestora.

Secretarii şi subsecretarii de stat exercită atribuţiile delegate de către ministru. În cazul în care ministrul, din diferite motive, nu îşi poate exercita atribuţiile curente, va desemna secretarul de stat care exercită aceste atribuţii, înştiinţându-l pe primul-ministru despre aceasta.

Secretarul general al ministerului este funcţionar public de carieră, numit prin concurs sau examen, pe criterii de profesionalism. Acesta asigură stabilitatea funcţionării ministerului, continuitatea conducerii şi realizarea legăturilor funcţionale între structurile ministerului.

Funcția publică de secretar general, la nivelul administrației centrale, ca și al celei autonome locale, este singura funcție publică pentru care Codul administrativ consacră atribuții distincte. Aceasta înseamnă că este cea mai importantă funcție dintr-o autoritate administrativă, că este obligatoriu ca ea să se regăsească în organigrama și statul de funcții ale acesteia și că ea nu poate face obiectul unor reorganizări, desființări, modificări ale atribuțiilor și regimului său prin acte ale conducătorului unei autorități administrative.[250]

Pe lângă ministru funcţionează, ca organ consultativ, colegiul ministerului, care se întruneşte, la cererea şi sub preşedinţia ministrului, pentru dezbaterea unor probleme privind activitatea ministerului. Componenţa şi regulamentul de funcţionare a colegiului ministerului se aprobă prin ordin al ministrului.

Guvernul poate aproba modificările ulterioare în structura ministerelor, a organelor de specialitate, a serviciilor publice descentralizate şi a instituţiilor subordonate acestora numai în limita alocaţiilor bugetare.

Guvernul poate dispune prin hotărâre modificări în organizarea şi funcţionarea ministerelor, precum şi transferul unor activităţi de la un minister la altul ori la organe de specialitate din subordinea Guvernului.

Administraţia centrală extraministerială

În ce privește organizarea administrației centrale autonome, Constituția republicată stabilește în art. 117 alin. (3), principiul potrivit căruia *"autorități*

[250] V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 58.

administrative autonome se pot înființa prin lege organică.", regulă preluată de art. 70 din Codul administrativ.

Formularea *"prin lege organică"* permite adoptarea unei legi organice pentru fiecare autoritate autonomă în parte, cat și înființarea mai multor autorități autonome prin aceeași lege. Aceste structuri nu se subordonează ierarhic Guvernului, având o conducere desemnată de către Parlament[251] și fiind obligate să depună rapoarte de activitate care sunt supuse dezbaterii şi aprobării acestuia. Oricare ar fi modalitatea în care se realizează dependența acestor autorități fată de Parlament, ea trebuie prevăzută expres în legile organice care reglementează organizarea și funcționarea lor. În plus, mai trebuie reținut că dependența autorităților administrative centrale autonome are un caracter direct, spre deosebire de ministere care răspund în fața Parlamentului, prin intermediul Guvernului.[252]

Autorităţile administrative autonome sunt autorităţi ale administraţiei publice centrale a căror activitate este supusă controlului Parlamentului, în condiţiile prevăzute de legile lor de înfiinţare, organizare şi funcţionare şi care nu se află în raporturi de subordonare faţă de Guvern, de ministere sau faţă de organele de specialitate ale acestora.[253] Exemple de asemenea autorităţi sunt: Banca Naţională a României, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, Consiliul Concurenței, Serviciul de Informații Externe, Consiliul Naţional al Audiovizualului, Serviciul de Protecţie şi Pază, Serviciul Român de Informaţii etc.

Înființarea organelor administraţiei publice centrale de specialitate este determinată fie de desfăşurarea unei activităţi coordonate şi unitare în rezolvarea unor probleme, fie de volumul mai restrâns de activitate care nu reclamă înființarea unui minister.

Autoritățile administrative autonome apar ca organe de domeniu, care la rândul lor pot fi de trei categorii: organe de sinteză, organe de coordonare și organe de control. [254]

Organizarea în țara noastră a unor asemenea autorități cu atribuții de control sau de coordonare, independente de Guvern, se înscrie în tendința generală ce caracterizează legislația occidentală a ultimelor ani și anume creșterea numerică a

---

[251] Art. 71 din Codul administrativ.

[252] D. Apostol Tofan, op.cit, p. 309.

[253] Art. 69 din Codul administrativ.

[254] D. Apostol Tofan, op.cit , p. 310.

autorităților administrative independente, create la nivel central, autonome față de Guvern și, uneori, față de șeful statului.[255]

Autoritățile administrative autonome au un statut specific, care le deosebește de ministere și de celelalte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor printr-o serie de trăsături :

-modul de înființare, care impun o lege organică, spre deosebire de organele centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor, pe care Guvernul și ministerele au libertatea de a le înființa, dacă această atribuție le este recunoscută prin lege și dacă există avizul Curții de Conturi.

-modul de desemnare a conducătorilor. În cazul ministerelor, miniștrii sunt numiți de Președinte, în baza votului de încredere al Parlamentului pe când numirea organelor de conducere ale autorităților administrative autonome se face de către Parlamentului.[256]

În doctrina este tratată distinct categoria ***autorităților publice centrale de specialitate autonome de rang constituțional***, înființate prin Constituție[257]. Este vorba de exemplu, despre Consiliul Suprem de Apărare a Țării (art. 119), Consiliul Legislativ (art. 79)[258], Avocatul Poporului (art. 58 - 60)[259], Curtea de Conturi (art. 140)[260], ori Consiliul Economic și Social, creat prin Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 și reglementat prin art. 141 din Constituție ca organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea[261] sa de înființare, organizare și funcționare.

Rezultă că în prezent în România sunt două categorii de autorități centrale autonome: unele de rang constituțional, create de legiuitorul constituant, a căror organizare și funcționare face obiectul unor legi organice adoptate ulterior, și autorități centrale autonome create prin lege organică.[262]

---

[255] R.N. Petrescu, op.cit., 2009, p.127.

[256] V. Vedinaș, op.cit. 2019, p. 197-198.

[257] Ibidem, p. 199.

[258] Legea nr. 73/1993, publicată în M. Of. Partea I nr. 1122 din 29 noiembrie 2004.

[259] Legea nr. 35/1997, republicată în M. Of. Partea I nr. 277 din 15 aprilie 2014.

[260] Legea nr. 94/1992, republicată în M. Of. Partea I nr. 238 din 3 aprilie 2014.

[261] Legea nr. 109/1997, publicată în M. Of. Partea I nr. 141 din 7 iulie 1997.

[262] V. Vedinaș, op.cit.,2019, p. 200.

Cele mai multe autorități administrative autonome au organe de conducere cu caracter colegial, dar sunt și autorități administrative unipersonale.

În ceea ce privește actele autorităților centrale de specialitate, sunt acte administrative cu caracter normativ sau individual, ce poartă denumirea stabilită prin legea de inființare, emise cu respectarea principiului ierarhiei juridice[263], supuse obligației de publicare in Monitorul Oficial al Romaniei Partea I.[264]

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în 2010[265], cuprinde *"Norme cu privire la ordinele, instrucțiunile și celelalte acte normative emise de conducătorii ministerelor și al altor organe ale administrației publice centrale de specialitate sau de autoritățile administrative autonome"*.

Potrivit acestora, ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse temeiurile juridice prevăzute în textul legii. Formula introductivă constă într-o propoziție care cuprinde denumirea autorității emitente și exprimarea hotărârii de luare a deciziei referitoare la emiterea sau adoptarea actului normativ respectiv. În cazul acestor acte, formula introductivă cuprinde autoritatea emitentă, denumirea generică a actului, în funcție de natura sa juridică, precum și temeiurile juridice pe baza și în executarea cărora actul a fost emis.

În ce privește sfera reglementării, ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora. In ce privește termenul de emitere, ordinele și instrucțiunile se vor elabora în termenul prevăzut de actul superior sau, după caz, într-un termen util care să facă posibilă aducerea lor la îndeplinire [266] .

Să ne reamintim

---

[263] A. Iorgovan, op.cit., 2005, p 448 și urm.

[264] Art. 74 din Codul administrativ.

[265] Publicată în M. Of. Partea I nr. 260 din 21 aprilie 2010.

[266] D. Apostol Tofan, op. cit., p. 311-312.

Guvernul este autoritatea publică a puterii executive, care se organizează şi funcţionează în conformitate cu prevederile constituţionale, având la bază Programul de guvernare acceptat de Parlament şi care:

- *are un rol politic*, ce constă în asigurarea realizării politicii interne şi externe a ţării şi
- *un rol administrativ*, ce constă în exercitarea conducerii generale a administraţiei publice.

În afara rolului lui politic şi administrativ, Guvernul îndeplineşte, în subsidiar, şi *o funcţie normativă* ce constă în aceea că:

- are iniţiativă legislativă, fiind, de altfel, principalul iniţiator al proiectelor de legi;
- poate emite, direct pe temeiul Constituţiei, ordonanţe de urgenţă;
- poate emite, pe temeiul unei legi de abilitare, ordonanţe simple;
- emite, în executarea legilor, hotărâri.

Controlul parlamentar asupra Guvernului se realizează după anumite proceduri prevăzute de Constituţie şi de regulamentele parlamentare, care au efecte diferite, după cum urmează: *efecte politice*: întrebarea, interpelarea, moţiunea simplă, ancheta parlamentară ; *efecte precumpănitor juridice*: moţiunea de cenzură.

9.3. Rezumat

Răspunderea politică a Guvernului constă în demiterea sa, ca urmare a retragerii încrederii acordate de către Parlament, prin adoptarea unei moţiuni de cenzură, în condiţiile prevederilor art. 113 şi 114 din Constituţia României, republicată.

Răspunderea penală este personală şi ea priveşte pe fiecare membru al Guvernului în parte. Intră sub incidenţa Legii privind răspunderea ministerială faptele săvârşite de membrii Guvernului în exerciţiul funcţiei lor şi care, potrivit legii penale, constituie infracţiuni. Pentru săvârşirea altor infracţiuni, în afara exerciţiului funcţiei lor, membrii Guvernului răspund potrivit dreptului comun.

Activitatea prefectului privește, in mod tradițional, două direcții esențiale :
-asigură, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, conducerea serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale;

- verifica legalitatea actelor administrative emise/adoptate de autorităţile administraţiei publice locale şi are obligaţia de a ataca în faţa instanţei de contencios administrativ aceste acte, dacă le consideră nelegale.

Ministerele se organizează şi funcţionează numai în subordinea Guvernului, potrivit prevederilor Constituţiei şi Legii nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor. Doar pentru organizarea şi funcţionarea ministerelor privind apărarea sau ordinea publică sunt necesare legi speciale.

Ministerele sunt conduse de miniştri, care răspund de întreaga activitate a ministerului în faţa Guvernului, precum şi, în calitate de membri ai Guvernului, în faţa Parlamentului.

Ministerele şi miniştrii se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare şi întregii liste a Guvernului, la învestitură.

În exercitarea atribuţiilor ce îi revin ministrul emite ordine şi instrucţiuni, în condiţiile legii, ce pot fi atacate pentru motive de neconstituţionalitate, ilegalitate sau neoportunitate în contencios administrativ.

9.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) În ce constau instrumentele de control ale Parlamentului asupra activității Guvernului ?

2) Care sunt cazurile de incompatibilitate cu functia de prefect ?

3) Administraţia centrală extraministerială - organizare și funcționare

9.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ;

b**.** Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Ediţia a 5-a, Editura CH Beck, Bucureşti, 2020;

d. Lucian Chiriac, Drept administrativ.Activitatea autorităţilor publice, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2011;
e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

9.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați procedura de angajare a răspunderii Guvernului.

Unitatea de învățare 10

ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ LOCALĂ. PRINCIPIILE DE ORGANIZARE ŞI FUNCȚIONARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE.

10.1 Introducere

În cadrul acestui capitol sunt prezentate principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

10.2. Conținut

10.2.1. Administrația Publică

10.2.2. Principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale

10.2.1. Administrația Publică

Codul administrativ definește administrația publică locală ca fiind *totalitatea activităţilor desfăşurate, în regim de putere publică, de organizare a executării şi de executare în concret a legii şi de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public local.*[267]

Analiza dispozițiilor constituționale referitoare la administrația publică locală relevă o serie de caracteristici ale administrației publice locale[268]:

- Administrația publică locală nu mai este o administrație de stat, ci o structură administrativă autonomă, care permite colectivităților locale să-și rezolve treburile

[267] Art. 5 pct. 5 din Codul administrativ.

[268] C. Manda, op.cit., p. 229-230.

publice locale prin autorități administrative proprii, sub controlul autorităților centrale;

- Relațiile administrației publice locale cu administrația publică centrală de specialitate și respectiv cu serviciile publice deconcentrate ale acesteia, sunt relații specifice de colaborare, cooperare și conlucrare, ce se constituie într-un regim de co-administrare;

- Administrația publică locală rezolvă treburile publice locale și realizează serviciile publice de interes județean, prin autorități administrative alese, a căror putere nu provine din puterile statului, ci își trage forța sa din voința alegătorilor locali pe care îi reprezintă și în numele cărora acționează;

10.2.2. Principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale

Principiile în baza cărora se organizează şi funcţionează administraţia publică locală sunt clasificate, in mod tradiţional, in funcție de izvorul lor, **in principii constituţionale** (prevăzute în Constituţia Romaniei) şi **principii legale** (prevăzute, in prezent, in Codul administrativ). Abandonand viziunea Legii nr. 215/2001 privind separarea celor două categorii de principii, Codul administrativ le include și pe cele prevăzute la art. 120 alin. (1) din Constituție, cele două izvoare cuprinzand, astfel, dispoziții diferite, deși tind să reglementeze același domeniu.[269]

Potrivit art. 120 alin. 1 din Constituţie, principiile care stau la baza administraţiei publice locale din România sunt:

- autonomia locală
- descentralizarea administrativă
- deconcentrarea serviciilor publice.
- dreptul minorităţilor naţionale de a-şi folosi limba naţională in relaţiile cu administraţia publică.

Codul administrativ stabilește că administrația publică locală se organizează și funcționează în temeiul principiilor generale ale administrației publice[270], al principiilor generale prevăzute de Carta europeană a autonomiei locale, adoptată

---

[269] V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 69.

[270] Principiile legalității, egalității, transparenței, proporționalității, satisfacerii interesului public, imparțialității, continuității adaptabilității.

de Consiliul Europei, la Strasbourg la 15 octombrie 1985[271], precum și a unor principii specifice:

a) principiul descentralizării[272];

b) principiul autonomiei locale;

c) principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes local deosebit;

d) principiul eligibilității autorităților administrației publice locale;

e) principiul cooperării;

f) principiul responsabilității;

g) principiul constrângerii bugetare.

1.1. *Autonomia locală*

Autonomia locală, definită ca *dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice*, reprezintă un principiu și un mod de organizare a administrației colectivităților locale, care nu poate fi implementat fără respectarea întregului sistem al administrației publice.[273]

Principiul autonomiei locale, în practica generală, cunoaște două forme: autonomia funcțională (tehnică) și autonomia teritorială. Autonomia funcțională constă în recunoașterea posibilității pentru unele servicii publice de a beneficia de autonomie în domeniul lor de activitate, iar autonomia teritorială este cea prin care se recunoaște unităților administrative dreptul, în condițiile legii, de a se autoadministra.[274]

In sistemul romanesc, autonomia locală este numai administrativă şi financiară, fiind exercitată pe baza şi în limitele prevăzute de lege, fără a afecta in vreun fel caracterul unitar al Statului roman, prevăzut de art. 1 alin.(1) din Constituţia Romaniei. Autonomia locală garantează autorităţilor administraţiei publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă iniţiative în toate domeniile, cu excepţia celor date în mod expres în competenţa altor autorităţi publice.

Autonomia locală se exercită de autorităţile administraţiei publice locale şi priveşte organizarea, funcţionarea, competenţa şi atribuţiile autorităţilor administraţiei publice locale, precum şi gestionarea resurselor care aparţin unităţii administrativ-teritoriale. Prin autonomia locală este garantat dreptul autorităţilor administraţiei publice locale dreptul de a avea iniţiative în toate domeniile, cu excepţia celor date în mod expres în competenţa altor autorităţi publice.

---

[271] Ratificată prin Legea nr. 199/1997, publicată in M. Of. Partea I nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

[272] Principiu consacrat in Constituția Romaniei prin revizuirea sa din 2003.

[273] I. Vida, Puterea executivă şi administrația publică, Ed. Regia Autonomă "Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 193.

[274] Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et science politique, Armand Colin, Paris, 1982, p. 62-66.

Acest drept se exercită in unităţile administrativ-teritoriale, respectiv comune, oraşe, municipii şi judeţe, de către consiliile locale şi primari, precum şi de către consiliile judeţene, autorităţi ale administraţiei publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Prin aceasta, nu este afectată posibilitatea de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetăţenilor la treburile publice, în condiţiile legii.

Autonomia locală are ca finalitate repartizarea puterii de decizie intre guvernul central, pe de o parte, și agenții locali, pe de altă parte,[275]și determinarea atribuțiilor autorităților locale prin consacrarea unei plenitudini de competență in soluționarea problemelor de interes local, exscluzand implicarea altor autorități in luarea acestor decizii.[276]

Regimul juridic al autonomiei locale include o serie de reguli, intre care[277]:

- **are caracter exclusiv administrativ**, in sensul că vizează doar organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale şi **financiar**, autorităţile locale care o exercită dispunand de resurse financiare proprii;

- autorităţile locale prin care se exercită sunt subiecte de drept public, dispun de capacitate de decizie, buget propriu şi sunt alese prin vot universal, egal direct, secret şi liber exprimat;

- exclude existenţa unor raporturi de subordonare, respectiv prerogative vizand organizarea activităţii, dreptul de control , de a aplica sancţiuni sau de a da instrucţiuni obligatorii;

- vizează organizarea, funcţionarea, competenţa, atribuţiile, gestionarea resurselor şi a bunurilor din domeniul public/privat al unităţii administrativ-teritoriale;

- autorităţile care o exercită nu dispun de o putere de decizie politică majoră.

Componenta financiară a autonomiei locale a făcut obiectul analizei Curții Constituționale, care referindu-se la Legea 273/2006 privind finanțele publice locale[278], a reținut că, în virtutea autonomiei financiare *"unităţile administrativ-teritoriale sunt îndreptăţite să-şi constituie şi să utilizeze, în condiţiile legii, resurse financiare suficiente în raport cu toate nevoile colectivităţilor locale."*[279]

---

[275] C. Ionescu, Drept constituțional și instituții politice.Teoria generală a instituțiilor politice, vol. I, Ed. Lumina Lex, 1997, p.70.

[276] F. Ghencea, Descentralizarea și deconcentrarea administrativă-principii de organizare a administrației publice locale, in Reformele administrative și judiciare in perspectiva integrării europene, Caietul Științific nr. 6/2004, Institutul de Științe Administrative ”Paul Negulescu”, p. 273.

[277]Ibidem, p. 218.

[278] Publicată în M. Of. Partea I nr. 618 din18 iulie 2006.

[279] Decizia Curții Constituționale nr. 558 din 24 iunie 2012, publicată în M. Of. Partea I nr. 382 din 7 iunie 2012.

Codul administrativ stabileşte reguli in legătură cu resursele financiare ale autorităţilor administraţiei publice locale[280] :

-in cadrul politicii economice naţionale, unităţile administrativ-teritoriale au dreptul la resurse financiare proprii, pe care autorităţile administraţiei publice locale le stabilesc, le administrează şi le utilizează pentru exercitarea competenţei şi a atribuţiilor ce le revin.

-resursele financiare de care dispun autorităţile administraţiei publice locale trebuie să fie corelate cu competenţa şi atribuţiile prevăzute de lege.

-in scopul asigurării autonomiei locale, autorităţile deliberative ale administraţiei publice locale au dreptul să instituie şi să perceapă impozite şi taxe locale, să aprobe bugetele locale ale unităţilor administrativ-teritoriale, în condiţiile legii.

-autorităţile administraţiei publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum şi de bunurile proprietate publică sau privată ale unităţilor administrativ-teritoriale, în conformitate cu principiul autonomiei locale.

-controlul administrativ şi financiar al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale se exercită în condiţiile prevăzute de lege, iar autorităţile şi instituţiile publice cu atribuţii de control/audit asupra activităţii administraţiei publice locale au obligaţia să asigure îndrumare, din oficiu sau la cererea autorităţilor administraţiei publice locale, cu privire la aplicarea prevederilor legale din sfera lor de competenţă.

1.2. ***Descentralizarea administrativă***

Descentralizarea administrativă presupune existența unor persoane publice locale, desemnate de comunitatea teritoriului, cu atribuții proprii, ce intervin direct în gestionarea și administrarea problemelor colectivității, implicând autonomia locală. Prin descentralizare se renunță la unitatea caracteristică centralizării, rezervându-se colectivităților locale, în primul rând, sarcina de a-și rezilva problemele și de a-și satisface interesele lor specifice. ***[281]***

Descentralizarea este sistemul care are la bază recunoașterea interesului local, distinct de cel național, localitățile dispunând de structuri organizatorice, funcționale și un aparat propriu, afectat interesului local.***[282]***

Descentralizarea este definită legal ca *transferul de competenţe administrative şi financiare de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul administraţiei publice din unităţile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora.*[283]

---

[280] Art. 87 din Codul administrativ.

[281] D. Apostol Tofan, op.cit. p. 319.

[282] V. Vedinaş, op.cit., 2019,, p. 211.

[283] Art. 5 pct. 25 din Codul administrativ.

Procesul de descentralizare este unul reglementat, realizandu-se in baza unor principii:

-**principiul subsidiarităţii**, care constă în exercitarea competenţelor de către autoritatea administraţiei publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetăţean şi care dispune de capacitate administrativă necesară. Este un principiu regăsit şi in dreptul Uniunii Europene, unde are rolul de a reglementa competența de reglementare a anumitor domenii a statelor membre, respectiv a Uniunii Europene.

-**principiul asigurării resurselor corespunzătoare competenţelor transferate**;

-**principiul responsabilităţii autorităţilor administraţiei publice locale în raport cu competenţele ce le revin**, care impune obligativitatea respectării aplicării standardelor de calitate şi a standardelor de cost în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică;

-**principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii şi reguli obiective**, care să nu constrângă activitatea autorităţilor administraţiei publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară;

-**principiul echităţii**, care implică asigurarea accesului tuturor cetăţenilor la serviciile publice şi de utilitate publică.

Transferul de competență. Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale transferă competenţe autorităţilor administraţiei publice locale de la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale respectând principiul subsidiarităţii şi criteriul ariei geografice a beneficiarilor, potrivit căruia transferul competenţei privind furnizarea unui serviciu public se face către acel nivel al administraţiei publice locale care corespunde cel mai bine ariei geografice a beneficiarilor.

Transferul competenţei se realizează prin lege şi este fundamentat pe analize de impact şi ale unor sisteme de indicatori de monitorizare, elaborate de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, în colaborare cu ministerul coordonator al procesului de descentralizare şi cu structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale.

Administraţia publică centrală asigură, in cadrul transferului de competențe, corelarea pe termen lung între responsabilităţile transferate şi resursele aferente, astfel încât să acopere variaţiile de cost în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică descentralizate.

Transferul resurselor financiare. Descentralizarea competențelor obligă la alocarea de resurse materiale corespunzătoare, sens in care se prevede că transferul de competenţe, precum şi exercitarea acestora se fac concomitent cu asigurarea tuturor resurselor necesare. Finanţarea competenţelor delegate este asigurată în totalitate de către administraţia publică centrală. Competenţele delegate sunt exercitate de către autorităţile administraţiei publice locale sau de către alte instituţii

publice locale, în numele unei autorităţi a administraţiei publice centrale, în limitele stabilite de către aceasta.[284]

1.3. *Deconcentrarea.*

Deconcentrarea semnifică *distribuirea de atribuţii administrative şi financiare de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale către structuri proprii de specialitate din unităţile administrativ-teritoriale*.[285]

Deconcentrarea este o formă specifică de exprimare a centralizării. Ea este determinată de faptul că nevoile practice au determinat o atenuare a sistemului centralizat, acordându-se unor servicii şi unor funcționari publici ai statului dreptul de a soluționa ei înșiși, problemele care nu mai sunt înaintate centrului spre rezolvare.[286]

Deconcentrarea se identifică prin următoarele elemente[287]:

-reprezintă o formă specifică a centralizării; atât autoritățile centrale, cât şi cele locale sunt de natură statală;

-competența de decizie aparține atât organelor centrale, cât şi celor locale;

-intre autorităţile centrale şi structurile acestora din teritoriu există raporturi de subordonare ierarhică, autoritatea deconcentrată fiind sub controlul unui superior ierarhic care are dreptul de a-i anula deciziile. Un instrument de control este tutela administrativă care, reprezintă totalitatea mijloacelor prin intermediul cărora organele centrale supraveghează respectarea legalității de către organele din teritoriu.

-deconcentrarea și descentralizarea teritorială sunt diferite prin natura distinctă a organului care ia decizia : in cazul deconcentrării, un organ de stat, iar în cazul descentralizării, un organ autonom ales de comunitatea locală.

-deconcentrarea de poate realiza *pe verticală*, prin sporirea competenţei serviciilor publice subordonate ministerelor sau altor organe centrale de specialitate şi *pe orizontală*, prin sporirea competenţei conducătorului acestor servicii (ex. rolul prefectului).

1.4. Dreptul minorităţilor naţionale de a-şi folosi limba naţională in relaţiile cu administraţia publică

Premisele recunoașterii juridice a acestui principiu de rang constituțional stau in compoziția etnică a populației Romaniei, din care fac parte diverse minorități

---

[284] Art. 79 din Codul administrativ.

[285] Art. 5 pct. 23 din Codul administrativ.

[286] E. Bălan, Instituții administrative, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 55.

[287] V. Vedinaş, op.cit., p. 217.

naționale[288] și in politica romanească privind protecția minorităților naționale, relevantă fiind opțiunea Romaniei de a ratifica Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, încheiată la Strasbourg la 1 februarie 1995, ratificată de România prin Legea nr. 33/1995[289] și Carta europeană a limbilor regionale și minoritare, ratificată prin Legea nr. 282/2007.[290]

Prin revizuirea Constituției din 2003, a fost introdus alin. 2 al art. 120, prevăzand că ”*În unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorităţii naţionale respective în scris şi oral în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu serviciile publice deconcentrate, în condiţiile prevăzute de legea organică.”*

Din textul constituțional reiese că acest drept este recunoscut doar acelor cetățeni care au o pondere semnificativă în unitatea administrativ - teritorială în care locuiesc.

Modalităţi de realizare :

- adresarea, in scris sau oral şi primirea răspunsului in limba romană şi cea maternă;
- prin excepţie, consiliile locale in care consilierii ce aparţin unei minorităţi naţionale reprezintă cel puţin 1/5 din total, se poate folosi şi limba maternă a acestora, insă documentele se intocmesc in limba romană, limba oficială de stat;
- hotărarile consiliului local se aduc la cunoştinţă publică, in localităţile cu cel puţin 20% din locuitori aparţinand unei minorităţi naţionale, şi in limba minorităţii; cele cu caracter individual, doar la cerere.

1.5. *Eligibilitatea.*

Eligibilitatea autorităților administrației publice locale semnifică, în esență, faptul că la baza constituirii autorităților administrației publice locale se află votul universal, egal, direct, secret și liber exprimat.[291]

În privința administrației locale, acest principiu are o dublă natură juridică, legală, dar și constituțională, în același timp. Dimensiunea lui constituțională rezultă din formularea art. 121 alin. (1) conform căruia autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală sunt consiliile locale alese și primarii aleși,

---

[288] V. Vedinaş, I.L. Vedinaş, dreptul la identitate al minorităților naționale intre drept şi abuz de drept, in Europa in derivă, Ed. Universitară, București, 2016, p. 9.

[289] Publicată în M. Of. Partea I nr. 82 din 04 mai 1995.

[290] Publicată în M. Of. Partea I nr. 752 din 06 noiemebrie 2007.

[291] V. Vedinaş, op. cit, 2019, p. 230.

în condițiile legii. Caracterul de organ ales este prevăzut și de art. 122 alin. (2) din Constituție pentru consiliul județean.[292]

Condițiile de eligibilitate ale aleșilor locali sunt prevăzute de lege, iar odată alese, autoritățile administrației publice locale își încetează mandatul în cazurile prevăzute de lege, devenind, pe perioada mandatului, autorități locale reprezentative, recunoscute implicit și de către stat, ceea ce face ca actele și acțiunile lor să poată produce efecte juridice încadrate în ordinea juridică a statului, desigur în măsura în care acestea se încadrează constant în respectarea cadrului legal. [293]

Dreptul de a alege face parte din drepturile fundamentale, cu caracter exclusiv politic, recunoscute tradițional: dreptul de a alege, dreptul de a fi ales și dreptul la revocare.[294]

1.6. *Legalitatea.*

Legalitatea este un principiu fundamental al statului de drept şi al fenomenului administrativ, consacrat atat constituțional (art. 1 alin. (3) din Constituție stabilește că *Romania este stat de drept* și art. 1 alin. (5), care prevede supremația Constituției și legilor), cat și legal, Codul administrativ menționand *principiul legalității* ca primul dintre principiile fundamentale ale administrației publice : ”*Autorităţile şi instituţiile administraţiei publice, precum şi personalul acestora au obligaţia de a acţiona cu respectarea prevederilor legale în vigoare şi a tratatelor şi a convenţiilor internaţionale la care România este parte.”*[295]

Așadar, *principiul legalității* presupune o obligație generală de respectare a legilor de către toate subiectele de drept, persoane sau autorități publice, și de conformare a comportamentelor individuale față de acestea.[296]

Remediul pentru nerespectarea legii în activitatea autorităților publice este, in principal, nulitatea actelor sau a faptelor administrative nelegale, care se constată de către instanțele judecătorești de contencios administrativ, fie la sesizarea prefectului, fie la plângerea persoanei căreia i s-au încălcat drepturile.[297]

1.7. *Consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.*

---

[292] V. Vedinaș, op.cit., 2019, p. 230.

[293] C. Manda, op.cit., p. 252.

[294] Gh. Iancu, Unele aspecte critice referitoare la sistemul electroral român, în DRP nr. 3/2008, p. 91.

[295] Art. 6 din Codul administrativ.

[296] R. Ionescu, Drept administrativ, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 91-92.

[297] A. Parlagi, Teoria administrației publice. Curs, Universitatea "Nicolae Titulescu", București, 2008, p. 35.

Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes local deosebit este intim legat de ideea de suveranitate, care obligă autoritățile deliberative și executive ale autonomiei locale să prezinte proiectele pe care le au, cu privire la modul în care înțeleg să rezolve problemele comunității și să afle opinia membrilor acelor comunități.[298]

Consacrat prin Carta europeană a autonomiei locale şi in Codul administrativ, principiul se realizează, in principal, prin reglementarea referendumului local, dar prin alte forme de implicare a cetățenilor in deciziile publice locale. Este cazul procedurilor de consultare publică, etapă obligatorie în adoptarea unor decizii administrative şi emiterea actelor administrative aferente, în domenii ce includ proceduri „democratice", bazate pe consultare, precum dreptul mediului[299] sau cel al urbanismului[300]

Aplicații ale principiului consultării sunt referendumul local organizat pentru dizolvarea consiliului local[301] sau demiterea primarului ori referendumul obligatoriu pentru modificarea limitelor teritoriale ale unităţilor administrativ-teritoriale[302].

1.*8. Principiul cooperării.*

Prevăzut ca principiu distinct al administrației publice locale, principiul ***cooperării*** privește raporturile dintre autorităţile administraţiei publice din comune, oraşe, municipii şi autorităţile administraţiei publice de la nivelul judeţului, stabilind că acestea *se bazează pe principiile autonomiei locale, legalităţii,* ***cooperării****, solidarităţii, egalităţii de tratament şi responsabilităţii.*[303]

1.9. Principiul responsabilității.

Acest principiu evocă acea caracteristică a activității administrației publice locale care impune autorităților administrative să-și ducă la îndeplinire atribuțiile manifestând convingerea înțelegerii misiunii care le revine și a realizării, din proprie conștiință, a acesteia, pentru realizarea nevoilor sociale de interes public, dând prioritate interesului general și național asupra celui particular sau local.[304]

1.10. Principiul constrângerii bugetare.

---

[298] V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 70.

[299] M. Duţu, A. Duţu, Dreptul mediului. Curs universitar, ediţia a IV-a, Editura C.H.Beck, 2014, Bucureşti, p. 125 şi urm.

[300] M. Duţu, Dreptul urbanismului, Ediţia a III-a, Ed. Universul Juridic, 2008, p. 79.

[301] Art. 144 și art. 145 din Codul administrativ.

[302] Art. 95 alin.(4) din Codul administrativ.

[303] Art. 85 alin. (1) din Codul administrativ.

[304] Idem.

Principiul constrângerii bugetare (prevăzut anterior ca principiu al procesului de descentralizare) se referă la interzicerea utilizării, de către autoritățile administrației publice centrale, a transferurilor speciale sau subvențiilor acordate pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

1.11. Principiul subsidiarității.

Ideeea de subsidiaritate reprezintă o filosofie politico - juridică ce are drept fundament ideea că puterea statului nu trebuie să intervină decât acolo unde societatea, în ansamblu ori la diferitele sale nivele (sau subsisteme) nu își poate singură satisface diversele sale cerințe. Principiul subsidiarității "figurează ca principală regulă a societății civile", ca urmare a valențelor sale deosebite în luarea deciziilor în societate, el "asociindu-se valorilor de eficiență, liberate și justiție".[305]

Să ne reamintim

Codul administrativ definește administrația publică locală ca fiind totalitatea activităţilor desfăşurate, în regim de putere publică, de organizare a executării şi de executare în concret a legii şi de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public local.

Principiile în baza cărora se organizează şi funcţionează administraţia publică locală sunt clasificate, in mod tradiţional, in funcţie de izvorul lor, **in principii constituţionale** (prevăzute în Constituţia Romaniei) şi **principii legale** (prevăzute, in prezent, in Codul administrativ). Abandonand viziunea Legii nr. 215/2001 privind separarea celor două categorii de principii, Codul administrativ le include și pe cele prevăzute la art. 120 alin. (1) din Constituție, cele două izvoare cuprinzand, astfel, dispoziții diferite, deși tind să reglementeze același domeniu.

10.3. Rezumat

Autonomia locală, definită ca *dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice*, reprezintă un principiu și un mod de organizare a administrației colectivităților locale, care nu poate fi implementat fără respectarea întregului sistem al administrației publice.

Descentralizarea administrativă presupune existența unor persoane publice locale, desemnate de comunitatea teritoriului, cu atribuții proprii, ce intervin direct în gestionarea și administrarea problemelor colectivității, implicând autonomia locală.

---

[305] Corneliu Manda, op.cit., p. 263.

Prin descentralizare se renunță la unitatea caracteristică centralizării, rezervându-se colectivităților locale, în primul rând, sarcina de a-și rezilva problemele și de a-și satisface interesele lor specifice.

Deconcentrarea semnifică *distribuirea de atribuţii administrative şi financiare de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale către structuri proprii de specialitate din unităţile administrativ-teritoriale*.

10.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) In ce consta autonomia locala din perspectiva componentei financiare.

2) Prezentați Principiul constrângerii bugetare.

***3)* Transferul de competență noțiune și domeniu de aplicare**

10.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

10.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.

Unitatea de învățare 11.

CONSILIUL LOCAL

11.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare este prezentată organizarea și funcționarea Consiliului local, precum și răspunderea consilierilor și a consiliului local.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 4 ore.

11.2.Conținut

11.2.1. Constituirea consiliului local
11.2.2. Atribuţiile consiliului local
11.2.3. Funcţionarea consiliului local
11.2.4. Actele consiliului local
11.2.5. Răspunderea consilierilor şi a consiliului local
11.2.6. Dizolvarea consiliului local

11.2.1. Constituirea consiliului local

Consiliile locale sunt compuse din consilieri aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în condiţiile stabilite de Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale.

Numărul membrilor fiecărui consiliu local se stabileşte prin ordin al prefectului, în funcţie de populaţia comunei sau a oraşului, raportată de Institutul Naţional de Statistică şi Studii Economice la data de 1 ianuarie a anului în curs sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precedă alegerile, fiind între 9 şi 31 de consilieri. Consiliul General al Municipiului Bucureşti este compus din 55 de consilieri.

Pentru a fi aleasă în funcţia de consilier local o persoană trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiţii:

- să aibă drept de vot;

- să fi implinit pană in ziua alegerilor inclusiv,vârsta de 23 de ani;
- să aibă domiciliul în comuna sau oraşul unde candidează;
- să nu facă parte din categoriile prevăzute la art. 40 alin.(3) din Constituţia Romaniei , respectiv: judecătorii Curţii Constituţionale, avocaţii poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici care au stabilită prin lege organică interdicţia de a face parte din partide politice;
- în cazul candidaţilor independenţi mai există, în plus, condiţia listei de susţinători.

Constituirea consiliul local se realizează, după validarea mandatele consilierilor locali declaraţi aleşi, în cel mult 60 de zile de la data desfăşurării alegerilor autorităţilor administraţiei publice locale. Procedura de constituire este caracterizată de celeritate, cuprinzand ”*reguli menite să eficientizeze procesul de constituire a consiliului local, pentru ca aleșii locali să aibă îndrituirea de a se ocupa de treburile publice, în așa fel încât interesele comunității locale să nu aibă de suferit.”*[306]

Validarea mandatele consilierilor locali se realizează în cel mult 25 de zile de la data desfășurării alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale, de către judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunțată în camera de consiliu.

Mandatul unui consilier local este validat dacă, la data pronunțării încheierii, consilierul local declarat ales îndeplinește cumulativ următoarele condiții[307]:

a) are domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale în care a fost ales, dovedit prin actul de identitate în copie;

b) nu și-a pierdut drepturile electorale, fapt dovedit prin cazierul judiciar;

c) nu și-a pierdut calitatea de membru al partidului politic pe lista căruia a fost ales, urmare a demisiei sau urmare a excluderii prin hotărârea definitivă a forului competent al partidului politic ori prin hotărâre definitivă a unei instanței judecătorești;

d) mandatarul financiar coordonator a depus raportul detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale în conformitate cu prevederile legii privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale;

---

[306] Decizia Curții Constituționale nr. 562 din 14 aprilie 2009, publicată in M.Of. Partea I nr. 357 din 27 mai 2009.

[307] Stabilite de art. 114 din Codul administrativ.

e) nu a renunțat la mandat. Potrivit art. 115 din Codul administrativ, consilierul local declarat ales poate renunţa la mandat în cel mult 10 zile de la data desfăşurării alegerilor.

f) nu a fost ales prin fraudă electorală constatată în condițiile legii privind alegerea autorităților administrației publice locale, dovedită prin documentele privind rezultatele alegerilor înaintate de către biroul electoral de circumscripție judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au fost desfășurate alegeri.

Consiliul local este legal constituit dacă numărul consilierilor locali care au depus jurământul este mai mare decât jumătate din numărul membrilor consiliului local, prevăzut de lege.

Data constituirii consiliului local este considerată data desfăşurării primei şedinţe privind ceremonia de constituire a consiliului local, respectiv a celei de a doua, după caz. În termen de 3 zile de la data constituirii consiliului local, prefectul emite un ordin privind constatarea îndeplinirii condiţiilor legale de constituire a consiliului local, care se comunică secretarului general al unităţii administrativ-teritoriale şi se aduce la cunoştinţă publică.

Durata mandatului consiliului local este de 4 ani și se exercită de la data constituirii, până la data constituirii consiliului nou ales. Mandatul consiliului local poate fi prelungit doar prin lege organică și numai pe timp de război sau catastrofă ori alte situații expres prevăzute de lege atunci când, din cauza acestor situații, nu pot fi organizate alegeri. In aplicarea acestei prevederi, in contextul stării de urgență și al starii de alertă instituite in Romania in anul 2020, mandatul autorități ale administrației publice locale și județene, deliberative și executive, ce expira in luna iunie, a fost prelungit prin O.U.G. nr. 44/2020[308].

Legea nr. 161/2003 privind regimul incompatibilităţilor în exercitarea demnităţilor şi funcţiilor publice stabileşte o serie de incompatibilităţi între funcţia de consilier şi cea de primar sau viceprimar, prefect sau subprefect, calitatea de funcţionar public sau angajat cu contract de muncă în aparatul propriu al consiliului local sau judeţean, funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administraţie sau cenzor la regiile autonome şi societăţile comerciale înfiinţate sau aflate sub autoritatea consiliului local, ori a consiliului judeţean, respectiv la regiile autonome sau societăţile naţionale care îşi au filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă, funcţia de preşedinte sau de secretar al adunării generale a acţionarilor de la societăţile comerciale susmenţionate,

---

308 O.U.G. nr. 44/2020 privind prelungirea mandatelor autorităților administrației publice locale cuprinse în perioada 2016 - 2020, unele măsuri pentru organizarea alegerilor locale din anul 2020, precum și modificarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M.Of. nr. 297/08.04.2020. La art 3 s-a prevăzut că *"Mandatele autorităților administrației publice locale se prelungesc până la data preluării, în condițiile legii, de către noile autorități ale administrației publice locale a mandatelor rezultate în urma alegerilor prevăzute la art. 1, dar nu mai târziu de 31 decembrie 2020"*.

funcţia de reprezentant al statului la o societate comercială care îşi are sediul sau care deţine filiale în unitatea administrativ teritorială respectivă, calitatea de deputat sau senator, ministru, secretar de stat, subsecretar de stat şi funcţiile asimilate acestora.

Alesul local poate renunţa la funcţia deţinută înainte de a fi numit sau ales în funcţia care atrage starea de incompatibilitate sau în cel mult 15 zile de la numirea sau alegerea în această funcţie. În situaţia în care, in acest termen, alesul local aflat în stare de incompatibilitate nu renunţă la una dintre cele două funcţii incompatibile, prefectul va emite un ordin prin care constată încetarea de drept a mandatului de ales local, la propunerea secretarului unităţii administrativ-teritoriale sau la sesizarea oricărei persoane.

Organizarea consiliului local privește alegerea unui președintele de ședință, dintre membrii săi, pe o perioadă de cel mult 3 luni, prin vot deschis, cu majoritate simplă, care poate fi schimbat din funcție la inițiativa a cel puțin unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție, prin hotărâre adoptată cu majoritate absolută.

11.2.2. Atribuţiile consiliului local

Sub aspect material, consiliul local are o competență generală in unitatea in care este ales și funcționează, iar competența sa teritorială este locală, limitată la unitatea administrativ-teritorială in care funcționează.[309]

Atribuțiile consiliilor locale sunt reglementate de art. 129 din Codul administrativ :

a) **atribuții privind unitatea administrativ-teritorială, organizarea proprie, precum și organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor publice de interes local și ale societăților și regiilor autonome de interes local**. In cadrul acestor atribuții : aprobă statutul unității și regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local; alege unul sau mai mulți viceprimari; aprobă înființarea, organizarea și statul de funcții ale aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor publice de interes local, reorganizarea și statul de funcții ale regiilor autonome de interes local, precum și înființarea, reorganizarea sau desființarea de societăți de interes local și statul de funcții al acestora; exercită, în numele unității administrativ-teritoriale, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți sau regii autonome; hotărăște înființarea sau reorganizarea de instituții, servicii publice, societăți și regii autonome;

b) **atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului**, in exercitarea cărora : aprobă, la propunerea primarului, bugetul unității administrativ-teritoriale, contractarea și/sau garantarea

---

[309] V. Vedinaș, op.cit., p. 245.

împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare; stabilește și aprobă impozitele și taxele locale; aprobă lucrările de investiții de interes local și strategiile privind dezvoltarea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale; asigură un mediu favorabil înființării și/sau dezvoltării afacerilor, inclusiv prin valorificarea patrimoniului existent, precum și prin realizarea de noi investiții care să contribuie la îndeplinirea programelor de dezvoltare economică regională și locală; asigură realizarea lucrărilor și ia măsurile necesare implementării și conformării cu prevederile angajamentelor asumate de România în calitate de stat membru al Uniunii Europene în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor.

c) atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului, in cadrul cărora : hotărăște darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică a comunei, orașului sau municipiului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local; hotărăște vânzarea, darea în administrare, concesionarea, darea în folosință gratuită sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, orașului sau municipiului; avizează sau aprobă, în condițiile legii, documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism ale localităților; atribuie sau schimbă, în condițiile legii, denumiri de străzi, de piețe și de orice alte obiective de interes public local.

d) atribuții privind gestionarea serviciilor de interes local, asigurand cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local, intre care : educația, serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor sau grupurilor aflate în nevoie socială, sănătatea, ordinea publică, cultura, protecția și refacerea mediului, serviciile comunitare de utilități publice de interes local, dezvoltarea urbană, sportul etc.

e) atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern, sens in care : hotărăște cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local; hotărăște înfrățirea comunei, orașului sau municipiului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări și cooperarea/asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

Pe langă atribuțiile prevăzute expres, consiliul local îndeplinește orice alte atribuții, în toate domeniile de interes local, cu excepția celor date în mod expres în competența altor autorități publice, precum și orice alte atribuții stabilite prin lege. [310]

11.2.3. Funcţionarea consiliului local

[310] Art. 129 din Codul administrativ.

Consiliul local se alege pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau catastrofă. Consiliul local îşi exercită mandatul de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou-ales.

Consiliul local se întruneşte în şedinţe ordinare, lunar, la convocarea primarului, însă se poate întruni şi în şedinţe extraordinare, la cererea primarului sau a cel puţin o treime din numărul membrilor consiliului. În caz de forţă majoră şi de maximă urgenţă pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunei sau îi oraşului convocarea consiliului local se poate face de îndată.

Ordinea de zi a şedinţei consiliului local se aduce la cunoştinţă locuitorilor comunei sau îi oraşului prin mass-media sau prin orice alt mijloc de publicitate.

Şedinţele consiliului local sunt legal constituite dacă este prezentă majoritatea consilierilor în funcţie. Prezenţa consilierilor la şedinţă este obligatorie. Şedinţele consiliului local sunt publice, cu excepţia cazurilor în care consilierii decid, cu majoritate de voturi, ca acestea să se desfăşoare cu uşile închise.

La lucrările consiliului local pot asista şi lua cuvântul, fără drept de vot, prefectul, preşedintele consiliului judeţean sau reprezentanţii acestora, deputaţii şi senatorii, miniştrii şi ceilalţi membri îi Guvernului, secretarii şi subsecretarii de stat, şefii serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale, în problemele ce privesc domeniile de responsabilitate ale acestor servicii, precum şi persoanele interesate invitate de primar.

Locuitorii satelor care nu au consilieri aleşi în consiliile locale vor fi reprezentaţi la şedinţele de consiliu de un delegat sătesc ales pe perioada mandatului consiliului local de către o adunare sătească, constituită din câte un reprezentant al fiecărei familii. La discutarea problemelor privind satele respective delegaţii săteşti vor fi invitaţi în mod obligatoriu. Votul acestora are caracter consultativ.

După constituire, consiliul local îşi organizează comisii de specialitate, pe principalele domenii de activitate din care fac parte numai consilierii, cu excepţia viceprimarului. Aceste comisii analizează şi avizează proiectele de hotărâre din domeniul lor de activitate. Comisiile de specialitate lucrează în plen şi iau hotărâri cu votul majorităţii membrilor lor. Consiliile locale pot organiza, din proprie iniţiativă sau la iniţiativa primarului, după caz, comisii speciale de analiză şi verificare, pe perioadă determinată şi pentru o chestiune concretă.

În unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, autorităţile administraţiei publice locale vor asigură folosirea, în raporturile cu aceştia, şi a limbii materne, în conformitate cu prevederile Constituţiei, ale Legii administraţiei publice locale şi ale convenţiilor internaţionale la care România este parte. În aceste unităţi administrativ-teritoriale, ordinea de zi a şedinţelor consiliului local, precum şi hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoştinţă publică şi în limba maternă a cetăţenilor aparţinând minorităţii respective, iar cele cu caracter individual se comunică, la cerere, şi în limba maternă.

11.2.4. Actele consiliului local

Consiliul local adoptă hotărâri cu majoritate absolută sau simplă, după caz, excepție făcând hotărârile privind dobândirea sau înstrăinarea dreptului de proprietate în cazul bunurilor imobile care se adoptă de consiliul local cu majoritatea calificată, de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție.

Se adoptă cu majoritate absolută (jumătate plus unu din numărul total al membrilor consiliului) hotărarile privind: bugetul local, contractarea de împrumuturi, în condițiile legii, impozite și taxe locale, participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră, organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului, asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu persoane juridice române sau străine, administrarea patrimoniului etc.

Votul consilierilor locali este individual şi poate fi deschis sau secret. Hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane vor fi luate întotdeauna prin vot secret, cu excepţiile prevăzute de lege.

Nu poate lua parte la deliberare şi la adoptarea hotărârilor consilierul care, fie personal, fie prin soţ, soţie, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local. Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea acestei reguli sunt nule de drept, nulitatea fiind constatată de către instanţa de contencios administrativ, la cererea oricărei persoane interesată.

Hotărârile consiliului local se semnează de către preşedintele de şedinţă şi se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale. În cazul în care preşedintele de şedinţă refuză, în scris, să o semneze, hotărârea consiliului local se semnează de cel puţin 2 consilieri locali dintre cei care au participat la şedinţă. In cazul în care consideră că este ilegală, secretarul general nu contrasemnează hotărârea, urmand ca, în proxima şedinţă a consiliului local, să depună în scris şi să expune în faţa acestuia opinia sa motivată, care se consemnează în procesul-verbal al şedinţei.

Hotărârile consiliului local au natură de acte administrative. Cele cu caracter normativ devin obligatorii şi produc efecte de la data aducerii lor la cunoştinţă publică, iar cele individuale, de la data comunicării. Aducerea la cunoştinţă publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect, obligatorie, in baza raporturilor de tutelă administrativă.

11.2.5. Răspunderea consilierilor şi a consiliului local

Aleșii locali răspund, după caz, administrativ, civil sau penal pentru faptele săvârșite în exercitarea stribuțiilor ce le revin, în condițiile legii și ale Codului.[311]

[311] Art. 231 din Codul administrativ.

Răspunderea consilierilor locali și județeni este angajată pentru faptele pe care aceștia le săvârșesc în exercitarea mandatului, urmând să se facă distincția între două categorii de fapte[312]:

- fapte pe care aceștia le săvârșesc în exercitarea mandatului, care se supun unui regim de putere publică și atrag o răspundere a titularului demnității sau funcției respective;

- fapte care se săvârșesc în calitate de cetățeni, care determină aplicarea unei răspunderi în regim de drept comun, atras de principiul egalității tuturor în fața legii și a autorităților publice (de exemplun, un accident de circulație).

O altă distincție se referă la răspunderea care se exercită în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, și răspunderea care se exercită în solidar, pentru activitatea consiliului din care fac parte și pentru hotărârile pe care le-au votat. Pentru departajarea între cele două tipuri de răspundere, Codul administrativ prevede că în procesul - verbal al ședinței consiliului local sau județean se consemnează rezultatul votului, iar consilierul local sau județean poate să ceară să se menționeze în mod expres cum a votat.[313]

Răspunderea disciplinară a consilierilor locali sau județeni este atrasă de încălcarea următoarelor categorii de norme:

- prevederile Codului administrativ;
- prevederile legale referitoare la conflictul de interese;
- prevederile regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local sau județean.

Sancțiunile disciplinare, ce pot fi aplicate de consiliul local sau județean, sunt : avertisment[314], chemarea la ordine[315], retragerea cuvântului[316], eliminarea din sala de ședință, excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de

---

[312] V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 182.

[313] Idem.

[314] Intervine la prima abatere, cand preşedintele de şedinţă atrage atenţia consilierului local, respectiv consilierului judeţean în culpă şi îl invită să respecte regulamentul.

[315] Chemarea la ordine se înscrie în procesul-verbal de şedinţă. Înainte de a fi chemat la ordine, consilierul local, respectiv consilierul judeţean este invitat de către preşedintele de şedinţă să îşi retragă sau să explice cuvântul ori expresiile care au generat incidentul şi care ar atrage aplicarea sancţiunii. Dacă expresia întrebuinţată a fost retrasă ori dacă explicaţiile date sunt apreciate de preşedintele de şedinţă ca satisfăcătoare, sancţiunea nu se mai aplică.

[316] În cazul în care, după chemarea la ordine, consilierul continuă să se abată de la regulament, preşedintele de şedinţă îi va retrage cuvântul, acesta nemaiputând lua cuvântul pe perioada desfăşurării şedinţei consiliului. În situaţia în care consilierul persistă să se abată de la regulament, preşedintele de şedinţă îl va elimina din sală. Eliminarea din sală echivalează cu absenţa nemotivată de la şedinţă.

specialitate[317], diminuarea indemnizației lunare cu 10% pentru maximum 6 luni, retragerea indemnizației lunare pentru una sau două luni.

Răspunderea aferentă actelor administrative, tip sau asimilate, reglementată de Codul administrativ, prezintă elemente de noutate[318] și este supusă următoarelor reguli :

-primarul, preşedintele consiliului judeţean, respectiv preşedintele de şedinţă al consiliului local, după caz, prin semnare, învesteşte cu formulă de autoritate executarea actelor administrative emise sau adoptate în exercitarea atribuţiilor care îi revin potrivit legii;

-aprecierea necesităţii şi oportunitatea adoptării şi emiterii actelor administrative aparţine exclusiv autorităţilor deliberative, respectiv executive. Întocmirea rapoartelor sau a altor documente de fundamentare prevăzute de lege, contrasemnarea sau avizarea pentru legalitate şi semnarea documentelor de fundamentare angajează răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a semnatarilor, în cazul încălcării legii, în raport cu atribuţiile specifice;

-actele autorităţilor administraţiei publice locale angajează, în condiţiile legii, răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz, a funcţionarilor publici şi personalului contractual din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului judeţean care, cu încălcarea prevederilor legale, fundamentează din punct de vedere tehnic şi al legalităţii emiterea sau adoptarea lor sau contrasemnează ori avizează, după caz, pentru legalitate aceste acte. Aceştia pot formula obiecţii ori refuza efectuarea acestora, in condițiile legii.

-in cazul în care printr-un act administrativ al autorităţilor administraţiei publice locale emis sau adoptat fără a fi fundamentat, contrasemnat sau avizat din punct de vedere tehnic sau al legalităţii s-au produs consecinţe vătămătoare, este angajată răspunderea juridică a autorităţii executive sau autorităţii deliberative, după caz, în condiţiile legii şi ale Codului administrativ.

Răspunderea contravențională[319] poate avea ca subiect activ primarul, președintele consiliului județean, consilierii locali sau județeni, secretarul general al unității administrativ - teritoriale, concluzie desprinsă din modul în care sunt determinate contravențiile. Calitatea de agent constatator o are prefectul, în virtutea rolului său de reprezentant al Guvernului în teritoriu și de responsabil cu respectarea legii de către organele administrației publice din unitățile administrativ - teritoriale,

---

[317] Această sancțiune se aplică in cazul unor abateri grave, săvârşite în mod repetat, sau al unor abateri deosebit de grave. Gravitatea abaterii este stabilită de comisia de specialitate care are în obiectul de activitate aspecte juridice, în cel mult 10 zile de la sesizare. Excluderea temporară de la lucrările consiliului local, respectiv ale consiliului judeţean şi ale comisiilor de specialitate are drept consecinţă neacordarea indemnizaţiei lunare şi nu poate depăşi două şedinţe consecutive. În caz de opunere, interzicerea participării la şedinţe se execută cu ajutorul personalului care asigură ordinea publică locală.

[318] Pentru o analiză amplă, a se vedea V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 184 – 187.

[319] Reglementată de art. 241 din Codul administrativ.

ca poate aplica doar sancțiunea amenzii contravenționale, într-un cuantum care variază între 1.000 și 5.000 lei.[320]

Suspendarea şi încetarea mandatului de consilier.

Mandatul de consilier se suspendă de drept în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către parchet sau de instanţa de judecată, după caz, prefectului care, prin ordin, constată suspendarea mandatului. Suspendarea durează până la soluţionarea definitiva a cauzei. Ordinul de suspendare se comunică de îndată consilierului.

În cazul în care consilierul suspendat a fost găsit nevinovat acesta are dreptul la despăgubiri în condiţiile legii.

Mandatul de consilier încetează de drept în următoarele cazuri: demisie, schimbarea domiciliului într-o ală unitate administrativ-teritorială, imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioada mai mare de 6 luni consecutive, constatarea, după validarea mandatului, ca alegerea s-a făcut prin fraudă electorală sau prin orice altă încălcare a Legii privind alegerile locale, condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate, punerea sub interdicţie judecătorească, pierderea drepturilor electorale, lipsa nemotivată de la 3 şedinţe ordinare consecutive ale consiliului local, deces. Încetarea de drept a mandatului de consilier se constată de consiliul local, prin hotărâre, la iniţiativa primarului sau a oricărui consilier.

11.2.6. Dizolvarea consiliului local

Codul administrativ reglementează două tipuri de dizolvare a consiliului local, distincte prin motivele pentru care intervin și procedura aferentă :

a) Consiliul local se dizolvă de drept:

-în cazul în care acesta nu se întrunește cel puțin într-o ședință ordinară sau extraordinară, pe durata a patru luni calendaristice consecutive, deși a fost convocat conform prevederilor legale;

-în cazul în care nu a adoptat nicio hotărâre în 3 ședințe ordinare sau extraordinare ținute pe durata a patru luni calendaristice consecutive;

-în cazul în care numărul consilierilor locali în funcție este mai mic decât jumătatea numărului membrilor consiliului local și nu a putut fi completat cu supleanți.

Dizolvarea se dispune prin hotărare judecătorească pronunțată de instanța de contencios administrativ și comunicată prefectului, instanța putand fi sesizată de

[320] V. Vedinaş, op.cit., 2020, p. 183.

primar, viceprimar, secretarul general al unității administrativ-teritoriale, prefect sau orice altă persoană interesată.[321]

b) Consiliul local este dizolvat prin referendum local are loc atunci când cel 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot din localitatea respectivă solicită acest lucru prefectului.

Referendumul local este organizat de către o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al prefectului, câte un reprezentant al primarului, al consiliului local şi al consiliului judeţean şi un judecător de la judecătoria în a cărei rază teritorială se află unitatea administrativ-teritorială în cauză.

Referendumul local este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puţin 30% din numărul total al locuitorilor cu drept de vot înscrişi în Registrul electoral cu domiciliul sau reşedinţa în unitatea administrativ-teritorială. Activitatea consiliului local încetează înainte de termen dacă s-au pronunţat în acest sens cel puţin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate, iar rezultatul referendumului a fost validat în condiţiile legii.

Până la constituirea noului consiliu local, primarul sau, în absenţa acestuia, secretarul general al unităţii administrativ-teritoriale rezolvă problemele curente ale comunei, oraşului sau municipiului, cu respectarea competenţelor şi atribuţiilor ce îi revin, potrivit legii.

Reglementarea acestui tip de refendum in Codul administrativ aduce elemente de noutate, intre care[322] :

-solicitarea inițierii procedurii trebuie să fie motivată, condiție pe care vechea lege nu o prevedea, dar care se presupunea.

-numărul voturilor necesare pentru valabilitatea referendumului. Dacă anterior era necesară prezența la urne a cel puțin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot, iar dizolvarea intervenea atunci când pentru dizolvare s-au exprimat cel puțin jumătate plus unu din numărul voturilor valabile exprimate, Codul administrativ prevede că valabilitatea referendumului are loc atunci când în sensul dizolvării s-au pronunțat cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate.

- eliminarea procedurii reconstituirii, din supleanți, a consiliului local al cărui mandat a încetat prin dizolvare, indiferent de forma dizolvării.

Să ne reamintim

Consiliile locale sunt compuse din consilieri aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în condiţiile stabilite de Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale.

---

321 Art. 143 din Codul administrativ.

322 V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 123-124.

Durata mandatului consiliului local este de 4 ani și se exercită de la data constituirii, până la data constituirii consiliului nou ales. Mandatul consiliului local poate fi prelungit doar prin lege organică și numai pe timp de război sau catastrofă ori alte situații expres prevăzute de lege atunci când, din cauza acestor situații, nu pot fi organizate alegeri.

Consiliul local se întruneşte în şedinţe ordinare, lunar, la convocarea primarului, însă se poate întruni şi în şedinţe extraordinare, la cererea primarului sau a cel puţin o treime din numărul membrilor consiliului. În caz de forţă majoră şi de maximă urgenţă pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunei sau îi oraşului convocarea consiliului local se poate face de îndată.

11.3.Rezumat

Consiliul local adoptă hotărâri cu majoritate absolută sau simplă, după caz, excepție făcând hotărârile privind dobândirea sau înstrăinarea dreptului de proprietate în cazul bunurilor imobile care se adoptă de consiliul local cu majoritatea calificată, de două treimi din numărul consilierilor locali în funcție.

Se adoptă cu majoritate absolută (jumătate plus unu din numărul total al membrilor consiliului) hotărarile privind: bugetul local, contractarea de împrumuturi, în condițiile legii, impozite și taxe locale, participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră, organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului, asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu persoane juridice române sau străine, administrarea patrimoniului etc.

Votul consilierilor locali este individual şi poate fi deschis sau secret. Hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane vor fi luate întotdeauna prin vot secret, cu excepţiile prevăzute de lege.

Răspunderea consilierilor locali și județeni este angajată pentru faptele pe care aceștia le săvârșesc în exercitarea mandatului, urmând să se facă distincția între două categorii de fapte:

- fapte pe care aceștia le săvârșesc în exercitarea mandatului, care se supun unui regim de putere publică și atrag o răspundere a titularului demnității sau funcției respective;
- fapte care se săvârșesc în calitate de cetățeni, care determină aplicarea unei răspunderi în regim de drept comun, atras de principiul egalității tuturor în fața legii și a autorităților publice (de exemplun, un accident de circulație).

11.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Prezentați conditiile pentru validarea mandatului de consilier local.
2) Care sunt atributiile Consilului local ?
3) Care sunt cazurile de dizolvare de drept al consiliului local ?

11.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

11.6.Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi raspunderea consilierilor si a consiliului local.

Unitatea de învățare 12.

PRIMARUL

12.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare este prezentată organizarea și exercitarea funcției de primar.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

12.2. Conținut

12.2.1. Alegerea primarului
12.2.2.Atribuţiile primarului
12.2.3. Actele primarului
12.2.4. Mandatul primarului
12.2.5. Răspunderea primarului

12.2.1. Alegerea primarului

Comunele şi oraşele au câte un primar şi un viceprimar, iar oraşele reşedinţă de judeţ, câte 2 viceprimari, aleşi în condiţiile legii. Viceprimarii nu pot fi în acelaşi timp şi consilieri.

Primarul este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat în cadrul unui scrutin majoritar uninominal cu două tururi. Pentru a putea fi ales primar, o persoană trebuie să îndeplinească condiţiile pe care le-am menţionat în prezentul curs la alegerea şi incompatibilităţile consilierilor locali.

Validarea alegerii primarului se face în termen de 20 de zile de la data desfăşurării alegerilor, în camera de consiliu a judecătoriei în a cărei raza teritorială se află comuna sau oraşul, de către un judecător desemnat de preşedintele judecătoriei. Invalidarea alegerii primarului se poate pronunţa în cazurile în care se constată încălcarea condiţiilor de eligibilitate sau dacă alegerea s-a făcut prin fraudă electorală, constatată în condiţiile Legii privind alegerile locale. Hotărârea de

invalidare a alegerii primarului poate fi atacată de cel interesat în termen de 5 zile de la pronunţare, la instanţa de contencios administrativ, care este obligată să se pronunţe în termen de 30 de zile. Rezultatul validării sau invalidării alegerii primarului se aduce la cunoştinţă prefectului şi se prezintă în şedinţa de constituire a consiliului local sau, după caz, într-o şedinţă extraordinară, de către un judecător desemnat de preşedintele judecătoriei.

În caz de invalidare a alegerii primarului Guvernul, la propunerea prefectului, va stabili data alegerilor în termen de cel mult 30 de zile de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânerii definitive şi irevocabile a hotărârii judecătoreşti, în condiţiile legii.

Primarul depune în faţa consiliului local jurământul prevăzut de lege, iar dacă refuză este considerat demisionat de drept.

Prin **rolul său, primarul**, ca autoritate executivă a administrației publice locale, are o dublă natură:

- autoritate a administrației publice prin care se realizează autonomia locală (în comune și orașe);

- reprezentant al statului la nivelul unității administrativ - teritoriale (agent al administrației de stat) exercitând atribuțiile de natură statală delegate prin lege, precum atribuţii de autoritate tutelară şi de ofiţer de stare civilă, sarcini ce îi revin din actele normative privitoare la recensământ, la organizarea şi desfăşurarea alegerilor, la luarea măsurilor de protecţie civilă, precum şi a alte atribuţii stabilite prin lege.[323]

Rolul primarului include următoarele dimensiuni[324]:

-este autoritate executivă a administrației publice locale;

-asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale;

-asigură respectarea Constituției, a legilor și a tuturor celorlalte acte normative emise sau adoptate de autoritățile centrale, dar și ale autorităților din teritoriu, cu caracter obligatoriu;

-conduce instituțiile și serviciile de interes local;

-reprezintă unitatea administrativ - teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române sau străine, precum și în justiție;

În realizarea acestui scop, primarul, pe de o parte, dispune de un aparat de specialitate, iar pe de altă parte, participă la ședințele consiliului local, având dreptul să-și exprime punctul de vedere, care se consemnează obligatoriu în procesul - verbal al ședinței, să inițieze proiecte de hotărâri și să le amendeze pe cele ale altor inițiatori.[325]

Incompatibilitățile funcției de primar sunt stabilite in Cartea I, Titlul IV, capitolul III, secțiunea a - III - a, art. 87 din Legea nr. 161/2003. Primarii şi

---

323 F.Coman - Kund, A.- S. Ciobanu, op.cit., Partea I,p. 234.

324 V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 133.

325 Idem.

viceprimarii, primarul general şi viceprimarii municipiului Bucureşti pot exercita funcţii sau activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literarartistice.

12.2.2. Atribuţiile primarului

Atribuțiile primarului sunt reglementate de art. 155 din Codul administrativ:

a) atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, in cadrul cărora primarul: îndeplinește funcția de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară și asigură funcționarea serviciilor publice locale de profil; îndeplinește atribuții privind organizarea și desfășurarea alegerilor, referendumului și a recensământului; îndeplinește alte atribuții stabilite prin lege.

b) atribuții referitoare la relația cu consiliul local : prezintă consiliului local, în primul trimestru al anului, un raport anual privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale, care se publică pe pagina de internet a unității administrativ-teritoriale; participă la ședințele consiliului local și dispune măsurile necesare pentru pregătirea și desfășurarea în bune condiții a acestora; prezintă, la solicitarea consiliului local, alte rapoarte și informări; elaborează, în urma consultărilor publice, proiectele de strategii privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale, le publică pe site-ul unității administrativ-teritoriale și le supune aprobării consiliului local.

c) atribuții referitoare la bugetul local al unității administrativ-teritoriale, in cadrul cărora: exercită funcția de ordonator principal de credite; întocmește proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului local; prezintă consiliului local informări periodice privind execuția bugetară; inițiază negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emiterea de titluri de valoare în numele unității administrativ-teritoriale; verifică, prin compartimentele de specialitate, corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial, atât a sediului social principal, cât și a sediului secundar.

d) atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor, de interes local: coordonează realizarea serviciilor publice de interes local, prin intermediul aparatului de specialitate sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local; ia măsuri pentru prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență; ia măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenței statistice, inspecției și controlului furnizării serviciilor publice de interes local, precum și a bunurilor din patrimoniul public și privat al unității administrativ-teritoriale; numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate, precum și pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes local; asigură elaborarea planurilor urbanistice prevăzute de lege, le supune aprobării consiliului local și acționează pentru respectarea prevederilor acestora; emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege și alte acte normative, ulterior verificării și certificării de către compartimentele de specialitate din punctul de vedere al regularității, legalității și de îndeplinire a cerințelor tehnice; asigură realizarea lucrărilor și ia măsurile necesare conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor.

Ca orice altă autoritate publică, și primarul poate îndeplini el insuși atribuțiile sau le poate delega, prin dispoziție, următorilor destinatari: viceprimarului, care este înlocuitorul său de drept; secretarului general al unității administrativ - teritoriale, care este cel mai important funcționar public de conducere; conducătorilor compartimentelor funcționale; administratorului public, căruia, potrivit art. 244 alin.

(6) al Codului, îi poate delega calitatea de ordonator principal de credite; personalului de specialitate; conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes local. [326]

12.2.3. Actele primarului

În exercitarea atribuţiilor sale primarul emite dispoziţii, cu natură de acte administrative, cu caracter normativ sau individual, care :

- devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoştinţa publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

-sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele judecătorești în baza art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție și prevederilor Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

- sunt verificate sub aspectul legalității și contrasemnate de către secretarul unității administrativ-teritoriale. Secretarul le transmite prefectului in termen de maxim 10 zile de la emitere, pentru realizarea controlului de legalitate.

12.2.4. Mandatul primarului

Este de 4 ani şi se exercită până la depunerea jurământului de primarul nou-ales. Mandatul primarului poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

Mandatul încetează de drept în unul dintre următoarele cazuri: demisie, schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, imposibilitatea de a fi exercitat mandatul pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, când se constată, după validarea mandatului, că alegerea s-a făcut prin fraudă electorală sau prin orice altă încălcare a Legii privind alegerile locale, a fost condamnat, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privată de libertate, punerea sub interdicţie judecătorească, pierderea drepturilor electorale, când, în exercitarea atribuţiilor ce îi revin prin lege, a emis 3 dispoziţii cu caracter normativ într-un interval de 3 luni, care au fost anulate de instanţa de contencios administrativ prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă şi irevocabilă, deces.

Prefectul, prin ordin, ia act de încetarea mandatului primarului. Data organizării alegerilor pentru funcţia de primar se stabileşte de către Guvern, la propunerea prefectului, în termen de 30 de zile .

Mandatul primarului încetează, de asemenea, *înainte de termen* ca urmare a rezultatului unui referendum local, organizat în condiţiile legii. Referendumul pentru încetarea mandatului primarului se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de locuitorii comunei sau oraşului, ca urmare a nesocotirii de către acesta a intereselor generale ale colectivităţii locale sau neexercitării atribuţiilor ce îi revin potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercita ca reprezentant al statului. Organizarea referendumului trebuie sa fie solicitata, în scris, de cel puţin 25% dintre

[326] V. Vedinaş, op.cit., 2020, p. 133.

locuitorii cu drept de vot. Acest procent trebuie sa fie realizat în fiecare dintre localităţile componente ale comunei sau oraşului.

După primirea cererii prefectul va proceda la analizarea temeiniciei motivelor invocate, a îndeplinirii condiţiilor prevăzute la art. 73, precum şi la verificarea veridicităţii şi autenticităţii semnăturilor, în termen de 30 de zile. După verificare prefectul va transmite Guvernului, prin Ministerul Administraţiei Publice, o propunere motivata de organizare a referendumului. Pe baza propunerii motivate a prefectului, avizata de Ministerul Administraţiei Publice, Guvernul se va pronunţa, prin hotărâre, în termen de 60 de zile de la solicitarea prefectului. Hotărârea Guvernului va stabili data organizării referendumului şi va fi adusa la cunoştinţa locuitorilor comunei sau îi oraşului prin grija prefectului.

Referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puţin jumătate plus unul din numărul total al locuitorilor cu drept de vot. Mandatul primarului încetează înainte de termen dacă s-a pronunţat în acest sens cel puţin jumătate plus unul din numărul total al cetăţenilor cu drept de vot.

12.2.5. Răspunderea primarului

Primarul **răspunde politic** in fața consiliului local pentru modul in care funcționează administrația publică locală, al cărei șef este.[327]

Intrucat dobandirea și exercitarea funcției de primar are, de regulă, o componentă politică, acesta beneficiază de o anumită protecție prin intrumente precum[328] : imposibilitatea tragerii la răspundere pentru opinii politice exprimate in execitarea mandatului, protecția prin mijloace de natură penală a primarului și membrilor familiei sale, aducerea la cunoștința anumitor autorități a măsurii reținerii, arestării sau trimiterii in judecată.

Răspunderea civilă și penală a primarului se realizează potrivit dreptului comun specific acestor forme de răspundere.

Răspunderea contravențională intervine, in principal, pentru faptele prevăzute la art. 241 Cod administrativ, dar și pentru fapte prevăzute de legi speciale care stabilesc diferite obligații in sarcina primarului.

Ca o formă specială de răspundere, **mandatul primarului se suspendă de drept** în cazul în care a fost dispusă măsura arestării preventive sau a arestului la domiciliu. Măsura arestării preventive sau a arestului la domiciliu se comunica de îndată de către instanţa de judecată prefectului care, prin ordin, în termen de maximum 48 de ore de la comunicare constată suspendarea mandatului. Ordinul de suspendare se comunică de îndată primarului, iar suspendarea durează pană la încetarea situaţiei susmenţionate.

Ca orice măsură de suspendare, și aceasta durează până la încetarea cauzelor care au determinat-o, iar în cazul în care se dispune clasarea, renunțarea la urmărirea

---

[327] A. Iorgovan, op. cit., 2005, p. 527.

[328] Art. 207 Cod administrativ.

penală, achitarea sau încetarea procesului penal, primarul respectiv are dreptul la plata indemnizației, pe perioada cât a fost suspendat.[329]

Să ne reamintim

Primarul este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat în cadrul unui scrutin majoritar uninominal cu două tururi. Pentru a putea fi ales primar, o persoană trebuie să îndeplinească condiţiile pe care le-am menţionat în prezentul curs la alegerea şi incompatibilităţile consilierilor locali.

Validarea alegerii primarului se face în termen de 20 de zile de la data desfăşurării alegerilor, în camera de consiliu a judecătoriei în a cărei raza teritorială se află comuna sau oraşul, de către un judecător desemnat de preşedintele judecătoriei.

12.3. Rezumat

Primarul, pe de o parte, dispune de un aparat de specialitate, iar pe de altă parte, participă la ședințele consiliului local, având dreptul să-și exprime punctul de vedere, care se consemnează obligatoriu în procesul - verbal al ședinței, să inițieze proiecte de hotărâri și să le amendeze pe cele ale altor inițiatori.

În exercitarea atribuţiilor sale primarul emite dispoziţii, cu natură de acte administrative, cu caracter normativ sau individual, care :

- devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoştinţa publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

-sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele judecătorești în baza art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție și prevederilor Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

- sunt verificate sub aspectul legalității și contrasemnate de către secretarul unității administrativ-teritoriale. Secretarul le transmite prefectului in termen de maxim 10 zile de la emitere, pentru realizarea controlului de legalitate.

Incompatibilitățile funcției de primar sunt stabilite in Cartea I, Titlul IV, capitolul III, secțiunea a - III - a, art. 87 din Legea nr. 161/2003. Primarii şi viceprimarii, primarul general şi viceprimarii municipiului Bucureşti pot exercita funcţii sau activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literarartistice.

12.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1)Prezentați cazurile de incetare a mandatului Mandatul primarului înainte de termen.

[329] V. Vedinaş, op.cit., 2020, p. 135.

2) **Situații de Incompatibilitate cu funcția de primar.**
3) **Procedura da validare/invalidare a mandatului de primar**

12.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

12.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi atribuțiile Primarului.

Unitatea de învățare 13

CONSILIUL JUDEŢEAN

13.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare este prezentat modul de lucru al Consiliului județean.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

13.2.Conținut

13.2.1. Constituirea şi componenta consiliului judeţean.
13.2.2. Atribuţiile consiliului judeţean
13.2.3. Funcţionarea consiliului judeţean
13.2.4. Actele consiliului judeţean
13.2.5. Răspunderea consilierilor şi a consiliului judeţean

13.2.1. Constituirea şi componenta consiliului judeţean.

Articolul 122 din Constituție reglementează consiliul județean, autoritate a administrației publice deliberativă, constituită la nivel intermediar, respectiv la nivelul județului.[330] Rolul executiv la nivelul administrației județene are președintele consiliului județean, consacrat expres in urma revizuirii Constituției din 2003[331].

Consiliul județean este autoritatea administraţiei publice locale, constituită la nivel județean, pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.[332]

---

[330] V. Vedinaș, op.cit., 2019, p. 270.

[331] Art. 123 alin. (4) din Constituție, care prevede că între prefect, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte nu există raporturi de subordonare

[332] Art. 170 din Codul administrativ, care preia conținutul art. 122 alin. (1) din Constituție.

Din interpretarea acestui text, rezultă următoarele elemente ale statutului constituțional și legal al consiliului județean[333]:

-este o autoritate a administrației publice de la nivelul județului, o autoritate a autonomiei locale de la nivel județean;

-rolul consiliului jdețean este acela de a coordona activitatea consiliilor comunale și orășenești;

-finalitatea coordonării constă în realizarea serviciilor publice de interes județean.

Consiliul judeţean este compus din consilieri aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în condiţiile stabilite de Legea privind alegerile locale. Numărul membrilor fiecărui consiliu judeţean se stabileşte prin ordin al prefectului, în funcţie de populaţia judeţului, raportată de Institutul Naţional de Statistică şi Studii Economice la data de 1 ianuarie a anului în care se organizează alegerile.

Mandatele consilierilor județeni declarați aleși sunt validate în cel mult 25 de zile de la data desfășurării alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale de tribunalul în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunțată în camera de consiliu. Mandatul unui consilier județean este validat dacă, la data pronunțării încheierii, consilierul județean declarat ales îndeplineşte cumulativ următoarele condiții:

a) are domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale în care a fost ales;

b) nu și-a pierdut drepturile electorale;

c) nu și-a pierdut calitatea de membru al partidului politic pe lista căruia a fost ales, urmare a demisiei sau urmare a excluderii prin hotărârea definitivă a forului competent al partidului politic ori prin hotărâre definitivă a unei instanței judecătorești;

d) mandatarul financiar coordonator a depus raportul detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale în conformitate cu prevederile legii privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale;

e) nu a renunțat la mandat;

f) nu a fost ales prin fraudă electorală constatată în condițiile legii privind alegerea autorităților administrației publice locale, dovedită prin documentele privind rezultatele alegerilor înaintate de către biroul electoral de circumscripție judecătoriei în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au fost desfășurate alegeri.

Tribunalul realizează validarea printr-o procedură necontencioasă, prin încheiere într-un termen de 25 de zile de la data alegerilor; validarea necesită întrunirea unor condiții prevăzute de lege și îl implică în derularea sa pe secretarul general al unității administrativ - teritoriale. Procedura de validare se caracterizează

---

[333] V. Vedinaș, op.cit., 2019, p. 270.

Art. 114 din Codul administrativ.

printr-o celeritate deosebită, fiind concepută astfel încât să se respecte termenul de 25 de zile în interiorul căruia se validează mandatele de consilieri județeni. În interiorul acestei proceduri, consilierul județean poate să renunțe la mandat în 10 zile de la desfășurarea alegerilor și să comunice, în același termen, secretarului general al localității, care la rândul său, va comunica tribunalului competent.[334]

Constituirea consiliului județean și validarea mandatelor membrilor urmează regulile privind constituirea consiliului local, validarea mandatelor consilierilor județeni fiind realizată de tribunalul în a cărui circumscripţie se află unitatea administrativ-teritorială. Încheierea de validare sau invalidare poate fi atacată de cei interesaţi la curtea de apel în a cărei circumscripţie se află tribunalul.[335]

13.2.2. Atribuţiile consiliului judeţean

Atribuțiile consiliului județean[336] sunt impărțite legal și doctrinar[337], in cinci categorii:

a) atribuții privind înființarea, organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor publice de interes județean și ale societăților și regiilor autonome de interes județean : alege din rândul consilierilor județeni 2 vicepreședinți, la propunerea președintelui sau a consilierilor județeni; hotărăște înființarea sau reorganizarea de instituții, servicii publice, societăți și regii autonome, în condițiile legii; aprobă, la propunerea președintelui consiliului județean, regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean, organigrama, statul de funcții, regulamentul de organizare și funcționare ale aparatului de specialitate al consiliului județean, precum și ale instituțiilor publice de interes județean și ale societăților și regiilor autonome de interes județean; exercită, în numele județului, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți sau regii autonome.

b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului, precum : aprobarea, la propunerea președintelui consiliului județean, a bugetului județului, a contractării și/sau garantarea împrumuturilor; stabilirea și aprobarea impozitelor și taxelor; adoptarea de strategii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială și de mediu a județului; stabilirea proiectelor de organizare și amenajare a teritoriului județului, precum și de dezvoltare urbanistică generală a acestuia și a unităților administrativ-teritoriale componente; aprobarea documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes județean.

---

334 V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 118.

335 Art. 172, raportat la art.113-122 din Codul administrativ.

336 Prevăzute de art. 173 din Codul administrativ.

337 R. N. Petrescu, op.cit., p. 214-2016.

c) atribuții privind administrarea domeniului public și privat al județului: hotărăște darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică a județului, precum și a serviciilor publice de interes județean; hotărăște vânzarea, darea în administrare, concesionarea, închirierea sau darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate privată a județului;

d) atribuții privind gestionarea serviciilor publice de interes județean, intre care : educația, sănătatea, cultura, tineretul, sportul, ordinea publică, situațiile de urgență, protecția și refacerea mediului etc. Pentru exercitarea atribuțiilor in aceste domenii, sprijină activitatea cultelor religioase, emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa, acordă, la cerere, asistență tehnică în domenii specifice unităților administrativ-teritoriale din județ.

e) atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern, cu persoane juridice române ori străine, inclusiv cu parteneri din societatea civilă cu alte unități administrativ-teritoriale din țară ori din străinătate, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public județean ori a promovării unor interese comune.

La atribuțiile menționate expres de Codul administrativ, se pot adăuga *orice alte atribuții prevăzute de lege*, primite prin lege organică.[338]

13.2.3. Funcţionarea consiliului judeţean

Conform regulilor stabile de Codul administrativ :

-consiliul judeţean se întruneşte, după constituire, în şedinţe ordinare o data pe lună, la convocarea preşedintelui consiliului judeţean, însă el se poate întruni şi în şedinţe extraordinare ori de câte ori este necesar, la cererea preşedintelui sau a cel puţin unei treimi din numărul membrilor consiliului ori la solicitarea prefectului, adresată preşedintelui consiliului judeţean, în cazuri excepţionale care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităţilor, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum şi pentru apărarea ordinii şi liniştii publice.[339]

- termenele pentru convocarea ședințelor sunt de 5 zile, pentru ședințele ordinare și 3 zile, pentru cele extraordinare, calculate de la data comunicării actului de convocare.[340]

---

[338] T.Toader, Constituția Romaniei reflectată in jurisprudența constituțională, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 248.

[339] Art. 178 din Codul administrativ.

[340] Art. 181 din Codul de procedură civilă reglementează ”Calculul termenelor” . Termenele, în afară de cazul în care legea dispune altfel, se calculează după cum urmează: ...2. când termenul se socoteşte pe zile, nu intră în calcul ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlineşte; Când ultima zi a unui termen cade într-o zi nelucrătoare, termenul se prelungeşte până în prima zi lucrătoare care urmează.”

- cvorumul de ședință, care reprezintă regula pentru organele colegiale, îl reprezintă majoritatea consilierilor în funcție (majoritatea membrilor organului pluripersonal respectiv), iar prezența acestora la ședintă este obligatorie.

- conducerea ședințelor se face de către președinte sau de vicepreședintele desemnat de consiliul județean, după caz, sau, în absența acestuia, de către celălalt vicepreședinte. Când și acesta lipsește, conducerea se asigură de către un consilier județean, ales cu majoritate absolută.

- pentru adoptarea hotărârilor sunt valabile cele trei tipuri de majorități, simplă, absolută și calificată, aplicându-se regulile instituite prin art. 139 pentru hotărârile consiliului local. Ele se semnează de persoana care a condus ședința și care poate fi președintele consiliului județean, unul dintre vicepreședinți sau consilierul desemnat cu majoriate absolută.[341]

13.2.4. Actele consiliului judeţean

În exercitarea atribuţiilor ce îi revin consiliul judeţean adoptă hotărâri cu majoritate calificată, absolută sau simplă, după caz.

Hotărârile se semnează de preşedintele consiliului județean, unul dintre vicepreședinți sau consilierul desemnat cu majoriate absolută și se contrasemnează, pentru legalitate, de secretarul general al județului.

Hotărârile consiliului judeţean pot fi iniţiate de consilierii județeni, de preşedintele sau vicepreşedinţii consiliului şi de cetăţenii care domiciliază pe raza consiliului judeţean respectiv.

13.2.5. Răspunderea consilierilor şi a consiliului judeţean

Consilierii județeni raspund în aceleași condiții cu cei locali, fiindu-le aplicabile dispozitiile prevăzute la Capitolul V, Titlul IV, Partea a - III - a din Codul administrativ.

Răspunderea membrilor consiliului județean poate fi administrativă, civilă sau penală, în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și solidar, pentru activitatea conciliului. Sancțiunile disciplinare aplicabile sunt cele prevăzute la art. 233 din Codul administrativ.[342]

---

341 V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 147.

342 Avertismentul, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, eliminarea din sala de ședinţă; excluderea temporară de la lucrările consiliului şi ale comisiei de specialitate, diminuarea indemnizaţiei lunare cu 10% pentru maximum 6 luni, retragerea indemnizației lunare pentru una sau două luni.

Consiliul județean **se dizolvă de drept** în condițiile art. 143 alin. (1) din Codul administrativ.[343]

Dizolvarea de drept intervine în condiţiile de procedură stabilite in cazul consiliului local, cu precizarea că instanța de contencios administrativ poate fi realizată de preşedintele consiliului judeţean, vicepreşedinţii consiliului judeţean, secretarul general al judeţului, prefectul sau orice altă persoană interesată.

Dizolvarea prin referendum intervine în condiții similare aplicabile consiliului local.

Alegerile pentru organizarea unui nou consiliu județean, ca și în cazul celui local, se desfășoară în termen de maximum 90 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a constatat dizolvarea consiliului județean.

Până la constituirea noului consiliu județean, problemele curente ale administraţiei judeţului sunt rezolvate de preşedintele consiliului judeţean sau, în absenţa acestuia, de secretarul general al judeţului care acţionează pe baza unei împuterniciri speciale date de Guvern, prin ministerul cu atribuţii în domeniul administraţiei publice.

Să ne reamintim

Constituirea consiliului județean și validarea mandatelor membrilor urmează regulile privind constituirea consiliului local, validarea mandatelor consilierilor județeni fiind realizată de tribunalul în a cărui circumscripţie se află unitatea administrativ-teritorială. Încheierea de validare sau invalidare poate fi atacată de cei interesaţi la curtea de apel în a cărei circumscripţie se află tribunalul.

În exercitarea atribuţiilor ce îi revin consiliul judeţean adoptă hotărâri cu majoritate calificată, absolută sau simplă, după caz.

Răspunderea membrilor consiliului județean poate fi administrativă, civilă sau penală, în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și solidar, pentru activitatea conciliului. Sancțiunile disciplinare aplicabile sunt cele prevăzute la art. 233 din Codul administrativ

13.3 Rezumat

Consiliul judeţean este autoritatea administraţiei publice locale, constituită la nivel judeţean, pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean.

---

[343] Pentru motive similare dizolvării de drept a consiliul local: a) în cazul în care acesta nu se întrunește cel puțin într-o ședință ordinară sau extraordinară, pe durata a patru luni calendaristice consecutive, deși a fost convocat conform prevederilor legale; b) în cazul în care nu a adoptat nicio hotărâre în 3 ședințe ordinare sau extraordinare ținute pe durata a patru luni calendaristice consecutive; c) în cazul în care numărul consilierilor locali în funcție este mai mic decât jumătatea numărului membrilor consiliului local și nu a putut fi completat cu supleanți în condițiile art. 122.

Mandatele consilierilor judeţeni declaraţi aleşi sunt validate în cel mult 25 de zile de la data desfăşurării alegerilor pentru autorităţile administraţiei publice locale de tribunalul în a cărei rază teritorială se află circumscripţia electorală pentru care au avut loc alegeri, în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunţată în camera de consiliu.

13.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) **Prezentaţi statutului constituţional şi legal al consiliului judeţean.**

2) Care sunt condiţiile pentru validarea consilierului judeţean declarat ales.

3) Care este procedura de validare a mandatului de către Tribunal.

13.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

13.6. Teme de control

Realizaţi un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi Constituirea şi componenta consiliului judeţean.

Unitatea de învățare 14

PREȘEDINTELE CONSILIULUI JUDEȚEAN. COMISIA JUDEŢEANĂ CONSULTATIVĂ

14.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare este prezentată funcția președintelui consiliului județean și modul de lucru, inclusiv atribuțiile comisiei județene consultativă.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

14.2. Conținut

14.2.1. Președintele consiliului județean.
14.2.2. Comisia Județeană Consultativă

14.2.1.Președintele consiliului județean.

Conducerea consiliului este realizată de un președinte, care îndeplinește funcția de reprezentare a județului în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice din țară sau străinătate. El răspunde în fața consiliului județean de buna funcționare a administrației publice județene și de buna funcționare a aparatului propriu de specialitate pe care îl conduce și controlează și care i se subordonează. Totodată, el asigură respectarea prevederilor Constituției, a legilor și celorlalte acte juridice obligatorii și a hotărârilor consiliului județean.[344]

[344] V. Vedinaș, op.cit., 2019, p. 277.

În prezent, președintele consiliului județean se alege în mod direct, pe bază de scrutin unipersonal, într-un singur tur, [345] iar validarea mandatului este realizată de către tribunalul în a cărui circumscripție se află unitatea administrativ - teritorială, încheierea de validare sau invalidare putând fi atacată de cei interesați la curtea de apel în a cărei circumscripție se află tribunalul.[346]

Depunerea jurământului de către președintele al cărui mandat a fost validat se face, ca regulă, în prima ședință privind ceremonia de constituire a consiliului județean. Prin excepție, în cazul în care aceasta nu se organizează în termen de 60 de zile de la data alegerilor, validarea se va face în fața președintelui tribunalului, în camera de consiliu.

Rolul președintelui consiliului județean priveste reprezentarea județului, statutul său de organ executiv al consiliului județean și asigurarea legalității[347], răspunzand în faţa alegătorilor de buna funcţionare a administraţiei judeţene[348].

Atribuțiile președintelui consiliului județean sunt reglementate de dispozițiile art. 191 din Codul administrativ, fiind sistematizate in următoarele categorii:

a) atribuții privind funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, a instituțiilor publice de interes județean și a societăților și regiilor autonome de interes județean: întocmește și supune spre aprobare consiliului județean regulamentul de organizare și funcționare a acestuia; numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean și pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes județean.

b) atribuții privind relația cu consiliul județean: conduce ședințele consiliului județean și dispune măsurile necesare pentru pregătirea și desfășurarea în bune condiții a acestora; prezintă consiliului județean, anual sau la cerere, rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuțiilor sale și a hotărârilor consiliului județean.

c) atribuții privind bugetul județului: exercită funcția de ordonator principal de credite; întocmește proiectul bugetului județului și il supune spre aprobare consiliului județean; urmărește modul de realizare a veniturilor bugetare și propune consiliului județean adoptarea măsurilor necesare pentru încasarea acestora la termen; inițiază, cu aprobarea consiliului județean, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emisiuni de titluri de valoare în numele județului.

d) atribuții privind relația cu alte autorități ale administrației publice locale: îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, activitățile de stare civilă și autoritate tutelară desfășurate în comune, orașe și

---

[345] V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 152.

[346] Art. 187 din Codul administrativ.

[347] M.-E. Mihăilescu, op. cit., p. 348.

[348] Răspundere politică, prevăzută explicit de art. 190 alin. (2) din Codul administrativ.

municipii și poate acorda sprijin, asistență tehnică, juridică și de orice altă natură, consiliilor locale sau primarilor, la cererea acestora.

e) atribuții privind serviciile publice de interes județean: coordonează realizarea serviciilor publice de interes județean furnizate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului județean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice de interes județean; emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa, prin lege; coordonează și controlează organismele prestatoare de servicii publice de interes județean, înființate de consiliul județean și subordonate acestuia; coordonează și controlează realizarea activităților de investiții și reabilitare a infrastructurii județene.

Preşedintele consiliului judeţean poate delega, prin dispoziţie, propriile atribuţii vicepreşedinţilor, conducătorilor compartimentelor funcţionale sau personalului din aparatul de specialitate, administratorului public, secretarului general al judeţului, precum şi conducătorilor instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean.

Când există vacanță a postului de președintele al consiliului județean, suspendare din funcție a președintelui sau imposibilitate temporară de exercitare a funcției, atribuțiile se exercită de către unul dintre vicepreședinți, desemnat de consiliul județean, cu majoritate absolută. În cazul în care sunt suspendați din funcție, în același timp, atât președintele consiliului județean, cât și vicepreședinții consiliului județean, precum și în situațiile de imposibilitate de exercitare de către aceștia a mandatului, consiliul județean deleagă un consilier județean care îndeplinește atât atribuțiile președintelui consiliului județean, cât și pe cele ale vicepreședinților consiliului județean, până la încetarea situației respective.

Dacă însă devin vacante, în același timp, atât funcția de președinte al consiliului județean, cât și cea de vicepreședinți ai consiliului județean, consiliul județean alege alți vicepreședinți ai consiliului județean.

Suspendarea mandatului președintelui consiliului județean poate interveni numai de drept și numai în cazul în care a fost dispusă arestarea preventivă sau arestu la domiciliu. Regulile de încetare a mandatului primarului, de drept, prin referendum sau prin demisie, se aplică și președintelului consiliului județean.[349]

14.2.2. Comisia județeană consultativă.

În fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti se organizează o comisie consultativa formata din: prefect şi preşedintele consiliului judeţean; subprefect şi vicepreşedinţii consiliului judeţean; secretarul general al prefecturii şi secretarul general al judeţului; primarul municipiului reşedinţă de judeţ, respectiv primarul general, viceprimarii şi secretarul general al municipiului Bucureşti; primarii oraşelor

[349] V. Vedinaș, op.cit, 2020, p. 154.

şi comunelor din judeţ, respectiv primarii sectoarelor municipiului Bucureşti; şefii serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale organizate la nivelul judeţului sau al municipiului Bucureşti; şefii compartimentelor din aparatul propriu de specialitate al consiliului judeţean, respectiv al Consiliului General al Municipiului Bucureşti; conducătorii regiilor autonome de interes judeţean, îi sucursalelor regiilor autonome de interes naţional şi îi societăţilor naţionale din judeţul respectiv sau din municipiul Bucureşti, precum şi conducătorii altor structuri organizate în judeţ sau în municipiul Bucureşti.

La lucrările comisiei consultative pot fi invitate şi alte persoane a căror prezenta este considerata necesara.

Comisia consultativa se convoacă de prefect şi de preşedintele consiliului judeţean, respectiv de primarul general al municipiului Bucureşti, o data la două luni sau ori de cate ori este necesar.

Lucrările comisiei consultative sunt conduse prin rotaţie de prefect şi de preşedintele consiliului judeţean.

Comisia consultativa dezbate şi îşi însuşeşte prin consens programul anual orientativ de dezvoltare economica şi sociala al judeţului, respectiv al municipiului Bucureşti, pe baza Programului de guvernare acceptat de Parlament.

Programul orientativ de dezvoltare economica şi sociala al judeţului, respectiv al municipiului Bucureşti, se comunica serviciilor publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, filialelor din judeţ ale regiilor autonome sau ale societăţilor naţionale, regiilor autonome de interes local şi societăţilor comerciale şi serviciilor publice de interes local interesate, precum şi autorităţilor Administraţiei publice locale şi judeţene.

În cadrul reuniunilor comisiei consultative pot fi convenite şi alte acţiuni ce urmează sa fie întreprinse de prefect şi de serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale altor autorităţi ale Administraţiei publice centrale de specialitate organizate în judeţ, pe de o parte, şi de consiliul judeţean şi serviciile publice de sub autoritatea acestuia, pe de alta parte, în scopul armonizării măsurilor prevăzute în Programul de guvernare cu activităţile desfăşurate de autorităţile Administraţiei publice locale şi judeţene, în conformitate cu atribuţiile şi cu responsabilităţile ce le revin, potrivit legii.

Pentru dezbaterea şi elaborarea unor soluţii operative, precum şi pentru informarea reciprocă cu privire la principalele acţiuni ce urmează să se desfăşoare pe teritoriul judeţului se constituie în fiecare judeţ un comitet operativ-consultativ, format din prefect şi preşedintele consiliului judeţean, subprefect şi vicepreşedinţii consiliului judeţean, secretarul general al prefecturii, secretarul general al judeţului şi primarul municipiului reşedinţă de judeţ.

Comitetul operativ-consultativ se întruneşte săptămânal, de regula în ziua de luni, iar şedinţele acestuia sunt conduse prin rotaţie de prefect, preşedintele consiliului judeţean şi, respectiv, de primarul general al municipiului Bucureşti.

În cadrul comitetului operativ-consultativ se poate stabili iniţierea, de comun acord, a unor proiecte de hotărâre a Guvernului sau, potrivit competentelor decizionale specifice fiecărei instituţii şi autorităţi, emiterea de ordine ale prefectului, dispoziţii ale preşedintelui consiliului judeţean ori iniţierea de hotărâri ale consiliului judeţean, care sa concretizeze măsurile stabilite de comun acord.

Să ne reamintim

Conducerea consiliului este realizată de un președinte, care îndeplinește funcția de reprezentare a județului în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice din țară sau străinătate.

14.3. Rezumat

În prezent, președintele consiliului județean se alege în mod direct, pe bază de scrutin unipersonal, într-un singur tur, iar validarea mandatului este realizată de către tribunalul în a cărui circumscripție se află unitatea administrativ - teritorială, încheierea de validare sau invalidare putând fi atacată de cei interesați la curtea de apel în a cărei circumscripție se află tribunalul.

Comisia consultativa se convoacă de prefect şi de președintele consiliului județean, respectiv de primarul general al municipiului Bucureşti, o data la două luni sau ori de cate ori este necesar.

Lucrările comisiei consultative sunt conduse prin rotaţie de prefect şi de președintele consiliului județean.

Comisia consultativa dezbate şi îşi însuşeşte prin consens programul anual orientativ de dezvoltare economica şi sociala al județului, respectiv al municipiului Bucureşti, pe baza Programului de guvernare acceptat de Parlament.

14.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1)Exercitarea funcției de președintele al consiliului județean în caz de vacanță a postului, suspendare din funcție a președintelui sau imposibilitate

temporară de exercitare a funcției.

2) **Care este componența Comisiei consultativă.**
3) **Prezentați rolul președintelui consiliului județean.**

14.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Ordonanta de urgenţă nr. 57/2019 privind Codul administrativ; Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale; Carta europeană a autonomiei locale, ratificată prin Legea nr. 199/1997;
b. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005;
c. V. Vedinaş, Codul administrativ adnotat, Ediţia a 3-a, Editura Universul Juridic, 2021;
d. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,
e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

14.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi atribuțiile Președintelui Consiliului Județean.

Unitatea de învățare 15.

FORME ALE ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

15.1.Introducere

În cadrul acestei unități de învățare este prezentat modul de funcționare a administrației publice.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

15.2. Conținut

Faptele materiale și operațiunile administrative

Realizarea rațiunii de a fi a unui organ al administrației de stat nu se reduce doar la emiterea de acte administrative sau la incheierea altor acte juridice. In mod obiectiv, se simte nevoia unui intreg ”lanț” de operațiuni tehnico-administrative, respectiv tehnico-productive, din cele mai variate, in funcție de specializarea autorităților administrației publice.[350]

Intr-o sinteză a diverselor teze privind modalitățile de acțiune a administrației publice, exprimate in doctrina romanească interbelică, postbelică și contemporană de drept administrativ, se poate reține că acestea pot fi clasificate in :

- **acte juridice,** care la randul lor pot fi acte specifice administrației sau acte juridice de drept comun[351];
- **operațiuni și fapte materiale**, realizate in vederea emiterii ori punerii in executare a actelor administrative, in vederea aducerii la indeplinire a legii ori pentru prestarea de servicii publice.

Este identificată și o altă formă de activitate a administrației publice, **actele politice**, specifică organelor de la varful Executivului, din care fac parte, cu titlu de exemplu programul de guvernare, mesajele politice adresate de Președintele Romaniei Parlamantului, declarațiile politice, dar și o categorie complexă, de **acte juridice cu conținut politic**, specifice prin scopul lor politic, raporturile de natură

---

[350] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.13;

[351] V. Vedinaş, op.cit., p. 343.

constituțională pe care[352] le generează și regimul special căruia sunt suspuse (de exemplu, decretele Președintelui Romaniei de promulgare a legilor, de desemnare a candidatului la funcția de prim-ministru etc).

Operațiunile administrative și faptele materiale sunt forme materiale de acțiune asupra realității și reprezintă ponderea activității autorităților administrației publice sub aspect cantitativ, sfera lor fiind extinsă.

Se diferențiază in mod fundamental de actele administrative nefiind manifestări de voință exprimate pentru a produce prin ele insele efecte juridice, in sensul nașterii, modificării ori stingerii de dreptueri și obligații. Ele se realizează in baza legii, cu scopul de a contribui la procedura de emitere/executare a actului administrativ, de aplicare a legii ori de prestare a unui serviciu public.

Specifică este regula că operațiunile administrative și faptele materiale nu pot fi contestate in cadrul contenciosului administrativ distinct de actul administrativ in legătură cu care se realizează, ci doar odată cu acesta.

Intr-o viitoare reglementare, se propune ca *operaţiunile administrative* să fie definite ca manifestări de voinţă sau activităţi ale autorităţilor publice, care nu produc prin ele însele efecte juridice, iar *faptele administrative* ca împrejurări, evenimente, care produc efecte juridice în temeiul legii. Faptele administrative se constată de către autorităţile publice prin operaţiuni administrative.[353]

Să ne reamintim

Realizarea rațiunii de a fi a unui organ al administrației de stat nu se reduce doar la emiterea de acte administrative sau la incheierea altor acte juridice. In mod obiectiv, se simte nevoia unui intreg ”lanț” de operațiuni tehnico-administrative, respectiv tehnico-productive, din cele mai variate, in funcție de specializarea autorităților administrației publice.

15.3. Rezumat

Operațiunile administrative și faptele materiale sunt forme materiale de acțiune asupra realității și reprezintă ponderea activității autorităților administrației publice sub aspect cantitativ, sfera lor fiind extinsă.

15.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Care sunt modalitățile de acțiune a administrației publice ?

[352] A-S.Ciobanu, Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public. Ed. Universul Juridic, 2015, p.32.

[353] Proiectul Codului de procedură administrativă.

2) **Prezentați diferențele dintre actele administrative și operațiunile administrative și faptele materiale.**

15.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

15.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi în mod comparativ actele administrative și operațiunile administrative și faptele materiale.

Unitatea de învățare 16.

ACTUL ADMINISTRATIV. DEFINIȚIE, TRĂSĂTURI, CLASIFICARE

16.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare este prezentată noțiunea, trăsăturile si clasificarea actului administrativ.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

16.2. Conţinut

16.2.1. Noţiunea şi definiţia actului administrativ
16.2.2.Trăsăturile actului administrativ
16.2.3. Clasificarea actelor administrative

16.2.1. Noţiunea şi definiţia actului administrativ

In doctrină au fost formulate definiții ale actului administrativ, dintre care menționăm:

- formă juridică principală a activității organelor administrației publice, care constă intr-o manifestare expresă și unilaterală de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, in realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești[354];

- manifestare de voință făcută in exercitarea funcției executive a statului, in scopul de a produce anumite efecte juridice, a căror realizare este garantată prin posibilitatea de a recurge la forța de constrangere a statului, in condițiile prevăzute de normele juridice in vigoare[355].

---

[354] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.25;

[355] T. Drăganu, Introducere in teoria şi practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 139.

Actele juridice ale administraţiei pot fi impărţite, in funcţie de obiectul lor, in două categorii :

a) acte specifice administraţiei, prin care se obiectivează esenţa acesteia, specificitatea ei din punct de vedere al obiectivului, mijloacelor şi regimului (acte şi contracte administrative);

b) acte prin care administraţia se comportă ca orice subiect de drept, în relaţia cu alte subiecte de drept (actele juridice supuse dreptului comun, contractele civile, alte acte emise în regim de drept comun).

Definiţie legală- art. 2 alin.1, lit. c) din Legea nr. 554/2004.

Definiţie : Actul administrativ reprezintă forma juridică principală de activitate a autorităţilor administraţiei publice sau a unor structuri autorizate de acestea să presteze servicii publice , ce constă intr-o manifestare unilaterală de voinţă de a da naştere , a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii, in realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanţelor judecătoreşti.

Actul administrativ asimilat (art. 2 alin.2din Legea nr. 554/2004) :

-refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, definit ca exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinţei de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat şi nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluţionării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile; (art. 2 alin.1, lit. i);

- nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri - faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen. efecte juridice întocmai ca şi actele administrative propriu-zise.

Aceste forme asimilate produc efecte juridice specifice actului administrativ tip, iar conduita administraţiei care le generează și prin care se produc prejudicii unor persoane, este asimilată actelor administrative, putând face obiectul unui control pe calea contenciosului administrativ. In același timp, regimul juridic ac actelor și faptelor administrative asimilate și condițiile in care acestea pot și supuse controlului de legalitate prezintă o anumită specificitate, nefiind identice cu cele aplicabile in cazul actului administrativ tipic.[356]

16.2.2.Trăsăturile actului administrativ

1. Actul administrativ reprezintă forma principală de activitate a autorităţilor administraţiei publice.

[356] E. L. Catană, Contenciosul actelor administrative asimilate, Ediția 2, Ed. C.H.Beck, Bucureşti, 2019, p.10.

Nu este singura formă juridică prin care işi realizează competenţele administraţia, insă este cea mai importantă.

Administraţia lucrează şi prin operaţiuni şi fapte materiale, cat şi prin alte categorii de acte decat cele administrative.

Cu cat o autoritate este plasată mai sus in ierarhia sistemului administrativ, cu atat, in activitatea sa, creşte ponderea actelor administrative şi scade cea a operaţiunilor administrative şi a faptelor materiale.

2. Actul administrativ este un act juridic, adică o manifestare de voinţă exprimată în scopul de a da naştere, de a modifica sau de a stinge raporturi juridice, drepturi şi obligaţii juridice.

Actele administrative produc efecte juridice pe care le are în vedere organul emitent al actului în mod direct asupra celor cărora li se adresează. Prin aceasta se deosebesc de operaţiunile administrative, care nu produc efectele juridice avute în vedere de cel care le săvârşeşte, ci efectele pe care le prevede legea.

Avizul, indiferent că este consultativ, facultativ sau conform, nu este un act administrativ, ci o operaţiune procedurală anterioară emiterii actului, iar el nu produce efecte juridice de sine stătătoare.

Deosebirea dintre actele şi operaţiile administrative prezintă importanţă practică mai ales în cazul litigiilor de contencios administrativ.

3. Actul administrativ reprezintă o manifestare de voinţă unilaterală şi expresă a organului emitent.

Caracterul unilateral. Prin această trăsătură, conform căreia actul administrativ exprimă o singură voinţă juridică, acesta se deosebeşte fundamental de actul juridic ca gen, respectiv de actul juridic bi sau multilateral.

Pentru valabilitatea unui act administrativ nu este necesar consimţământul persoanei căreia li se adresează, cum este în cazul actelor de drept civil, care se întemeiază pe acordul subiectelor raportului juridic de drept civil.

Drepturile şi obligaţiile care iau naştere prin actele administrative sunt stabilite în mod unilateral de către organul emitent al acelor acte, persoanele cărora li se adresează actele respective având îndatorirea de a se conforma întocmai voinţei unilaterale a organului administraţiei publice.

Caracterul unilateral se regăseşte şi in următoarele situaţii :

-pentru emiterea unui act administrativ este necesară obţinerea în prealabil a unor avize, referate, expertize etc. pe care le acordă o altă persoană juridică decât cea care emite actul.

Acestea din urmă nu nasc , prin ele insele, raporturi intre emitent şi beneficiarul actului administrativ, in sensul naşterii , modificării sau stingerii de drepturi şi obligaţii. Acest efect juridic il produce doar actul administrativ pentru care au fost emise.

Acordarea avizelor nu înseamnă apariţia unui nou subiect de drept în raportul dintre organul emitent al actului administrativ şi destinatarul acestuia, ceea ce înseamnă că şi în acest caz actul administrativ este o manifestare unilaterală de voinţă.

- este emis la cererea unei persoane. Este unilateral, deoarece organul emitent are libertatea de a emite sau nu actul administrativ, cu excepţia cazului în care legea obligă acel organ să emită actul solicitat. Cererea este doar o condiţie procedurală care declanşează acţiunea organului solicitat pentru a emite actul administrativ, nefiind un acord de voinţă.

- legea prevede necesitatea acceptării din partea celuilalt subiect al raporturilor juridice, actul administrativ îşi păstrează caracterul unilateral, întrucât acceptarea nu constituie un consimţământ, ci doar o condiţie procedurală necesară pentru emiterea actului administrativ (ex: cazul numirii unei persoane într-o funcţie publică).

- este emis cu participarea mai multor persoane fizice (putand face parte din structuri colegiale) **sau juridice** (două sau mai multe autorităţi administrative).

Multitudinea de persoane implicate in emiterea acestui tip de act administrativ (denumit și colectiv) nu afectează caracterul său unilateral , intrucat aceste caracter este dat de unicitatea voinţei pe care o exprimă şi nu de numărul persoanelor care participă la formarea acesteia.

In cazul organelor colegiale, persoanele fizice care le alcătuiesc nu acționează in nume propriu, ci pentru realizarea competenței organului administrativ, privit ca subiect de drept distinct[357].

Actul administrativ emis in comun de mai multe autorități își păstrează caracterul unilateral, intrucat voința exprimată de acesta ia naștere din voințele autorităților participante, care au obiect și scop comun.

Caracterul expres. Voinţa juridică este exprimată in mod neindoielnic, cu scopul de a modifica realitatea juridică existentă. Aceasta nu poate exprima o părere, o rugăminte, o contatare etc.

Simpla părere sau opinie a unei autorități publice nu poate fi considerată un act administrativ.[358]Nu constituie act administrativ nici actul prin care autoritatea ia act de o situație de de fapt ori de drept, fără a dispune cu privire la aceasta.

4. Actul administrativ emană de la o autoritate publică sau de la structuri autorizate de organe administrative să presteze anumite servicii publice, inclusiv de la autorităţi cu caracter privat care satisfac un interes public.

Disp. art. 52 din Constituţie se referă la acte administrative emise de „autorităţi publice” , iar Legea nr. 554/2004 defineşte noţiunea ca fiind *orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică,*

---

[357] A.-S.Ciobanu, Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public. Ed. Universul Juridic, 2015, p.42.

[358] L.Chiriac, Drept administrativ, Activitatea autorităților adminmistrației publice. Actele administrative, actele administrative jurisdicționale, contractele administrative. Ed. Hamangiu, 2011. p.45.

pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.

Aşadar, actele administrative pot proveni şi de la autorităţi din afara sferei administrației publice.

Autoritatea publică, categorie ce nu este limitată la sfera puterii executive, este definită ca organ de stat sau al unităţii administrativ-teritoriale care acţionează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes public, iar *autoritatea administraţiei publice* - autoritate publică care acţionează pentru organizarea executării sau executarea în concret a legii sau pentru prestarea serviciilor publice.[359]

Autorităţile asimilate, care emit acte administrative, sunt determinate prin raportare la activitatea concret desfăşurată şi la conţinutul actului emis. Stabilirea naturii de act administrativ a actelor emise de aceste entități reprezintă o operațiune complexă, ce necesită o raportare riguroasă la toate elementele definiției dată actulului administrativ de art. 2 alin.(1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, ale cărei condiții trebuie intrunite cumulativ. Calificarea acestor acte ca făcand parte din categoria actelor administrative asimilate crează dificultăți inclusiv instanțelor de contencios administrativ și generează, uneori, o practică neunitară.

5. Actul administrativ este emis in regim de putere publică, fiind obligatoriu și executoriu.

Denumite și *acte de autoritate*, actele administrative concretizează, in ultimă instanță, voința poporului ca deținător al suveranității naționale, conform art. 2 din Constituție[360], fiind emise in temeiul puterii de stat, ceea ce le deosebește funamental de alte categii de acte juridice, inclusiv ale administrației.

De aceea organul administrativ emitent, investit cu atribuții de putere publică, poate impune, în mod unilateral, conduita celui căruia i se adresează acel act.

Actul administrativ este obligatoriu pentru toate subiectele de drept la care se referă, pentru organul emitent (cată vreme nu a fost revocat) și pentru autoritata ierarhic superioară.[361]

Caracterul executoriu este un efect al prezumțiilor de legalitate, veridicitate şi autenticitate de care beneficiază actul administrativ, motiv pentru care actul administrativ afectat de sancțiunea inexistenței nu are caracter executoriu, neputand fi angajată forța de constrangere a statului in cazul nerespectării sale.

Fiind emis în temeiul puterii de stat, actul administrativ este executoriu din oficiu (*ex officio*), fără a mai fi necesară parcurgerea unei proceduri pentru a se putea trece la executarea silită, aşa cum se întâmplă în cazul hotărarilor judecătorești sau al

---

[359] Art. 5 lit.k) și l) fin Codul administrativ.

[360] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.35.

[361] L.Chiriac, op.cit., 2011. p.50.

actelor civile a căror executare silită nu se poate face decât în baza unei hotărâri judecătoreşti sau a unei sentinţe arbitrale.

Art. 638 alin.(1) pct, 2 din Codul de procedură civilă (CPC) stabilește valoarea de titlu executoriu a ”inscrisurilor autentice”, categorie din care face parte ”orice alt înscris emis de către o autoritate publică şi căruia legea îi conferă acest caracter”(art. 269 alin. (2). CPC).

Ca o excepţie de la regula executării din oficiu, pentru ca un act administrativ să necesite îndeplinirea şi a altor formalităţi pentru a fi pus în executare, este necesară o dispoziţie expresă a legii în acest sens.

Regimul de putere publică în care este emis actul administrativ nu exclude, ci îngăduie realizarea unui control de legalitate de către instanţele judecătoreşti, cu unele excepţii (fine de neprimire).

6. Actul administrativ *este emis* sub controlul principal de legalitate al instanţelor judecătoreşti.

Această trăsătură evocă posibilitatea contestării actelor administrative in contenciosul administrativ, instituţie juridică creată pentru a limita posibilul abuz al autorităţii emitente, a restabili starea de legalitate și a repara eventuale pagube produse, in temeiul :

- art. 52 din Constituţie : *”Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei”*. Condiţiile şi limitele exercitării acestui drept sunt stabilite prin lege organică, respectiv Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004;

- art. 1 alin.(1) din Legea contenciosului administrativ : *”Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată.”*

Există acte administrative exceptate de la controlul de legalitate al instanţelor de contencios administrativ (finele de neprimire).[362]

16.2.3. Clasificarea actelor administrative

Din multitudinea criteriilor de clasificare a actelor administrative avansate in doctrină, care se referă, in general, la obiectul lor, domeniul in car intervin, organele de le care provin ori efectele pe care le produc, apreciem utilă clasificarea:

---

[362] Fac parte din această categorie, potrivit art. 5 din Legea nr. 554/2004 : i) actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul; ii) actele de comandament cu caracter militar; iii) actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

1. După întinderea efectelor juridice:

a) acte administrative cu caracter normativ, care cuprind reglementări de principiu, generale, formulate in abstract, aplicabile unui număr nedeterminat de persoane.

b) acte administrative individuale, care conţin reguli de conduită pentru unul sau mai multe subiecte determinate.

Actele individuale nu pot încălca niciodată acte normative.

2. După organul de la care emană, acte administrative se clasifică în:

a) **acte care emană de la autorităţi ale administraţiei publice**, de stat sau locale, acestea constituind regula;

b) **acte care emană de la alte autorităţi ale statului** (cu titlu de exemplu : acte ale organelor de conducere ale Parlamentului referitoare la organizarea acestei autorităţi, acte ale conducerii instanţelor privind organizarea etc)[363]. In acest caz, actele nu sunt emise pentru realizarea funcţiei şi competenţelor specifice ale autorităţilor emitente, ci in cadrul unor activităţi interne ale acestora, reprezentand doar un mijloc de realizare a propriilor competenţe.

c) **acte care emană de la persoane private autorizate să presteze anumite servicii publice**, caz in care sunt emise *prin delegaţie*, in baza unei imputerniciri dată de lege, in virtutea interesului public al activităţii de care o realizează (spre exemplu,

3. În funcţie de domeniile de activitate in care intervin :

a) acte de administraţie generală, cu aplicare, în principiu, în toate domeniile de activitate. *Exemplu acte Guvernului, consiliilor judeţene, locale etc.;*

b) acte de administraţie specială, cu aplicare numai în anumite domenii sau sectoare de activitate. *Exemplu: actele ministerelor şi altor organe de specialitate ale administraţiei publice.*

Această clasificare corespunde împărţirii organelor administraţiei de stat în raport cu competenţa materială a acestora, în organe cu competenţă materială generală şi organe cu competenţă materială restrânsă sau de specialitate.

Actele de administraţie specială trebuie să fie conforme cu actele de administraţie generală, ca urmare a relaţiilor de subordonare a organelor de specialitate faţă de cele cu competenţă materială generală.

Să ne reamintim

Actul administrativ reprezintă forma juridică principală de activitate a autorităţilor administraţiei publice sau a unor structuri autorizate de acestea să presteze servicii publice , ce constă intr-o manifestare unilaterală de voinţă de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii, in realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanţelor judecătoreşti.

[363] A.Trăilescu, Drept administrativ, Ediția 4, Ed. C.H.Beck, Bucureşti, 2010, p.194.

16.3. *Rezumat*

In doctrină au fost formulate definiții ale actului administrativ, dintre care menționăm:

- formă juridică principală a activității organelor administrației publice, care constă intr-o manifestare expresă și unilaterală de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, in realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanțelor judecătorești;

- manifestare de voință făcută in exercitarea funcției executive a statului, in scopul de a produce anumite efecte juridice, a căror realizare este garantată prin posibilitatea de a recurge la forța de constrangere a statului, in condițiile prevăzute de normele juridice in vigoare.

Trăsăturile actului administrativ:

- Actul administrativ reprezintă forma principală de activitate a autorităţilor administraţiei publice
- Actul administrativ reprezintă o manifestare de voinţă unilaterală şi expresă a organului emitent
- Actul administrativ emană de la o autoritate publică
- Actul administrativ este emis in regim de putere publică, fiind obligatoriu şi executoriu
- Actul administrativ *este emis* sub controlul principal de legalitate al instanţelor judecătoreşti

16.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Prezentați semnificația de "act administrativ emis in regim de putere publică"

2) În ce constă caracterul Caracterul unilateral al actului administrativ ?

3) Prezentati clasificarea actelor administrative în de funcţie de domeniile de activitate.

16.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

16.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi trăsăturile actului administrativ.

Unitatea de învățare 17.

REGIMUL JURIDIC AL ACTELOR ADMINISTRATIVE.

17.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare este prezentat regimul juridic al actului administrativ.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

17.2. *Conținut*

17.2.1 Legalitatea actului administrativ
17.2.2. Oportunitatea actului administrativ
17.2.3. Forma actului administrativ
17.2.4. Procedura emiterii actelor administrative
17.2.5. Forţa juridică a actelor administrative
17.2.6. Efectele actelor administrative
17.2.7. Suspendarea actelor administrative
17.2.8. Revocarea actelor administrative
17.2.9. Anularea actelor administrative
17.2.10. Inexistenţa actelor administrative

17.2.1 Legalitatea actului administrativ

Legalitatea reprezintă elementul central al regimului juridic al actului administrativ, exprimand atat ideea de supremaţie a legii, in sensul că toate subiectele de drept sunt supuse acesteia, cat şi cerinţa existenţei unei baze legale pentru orice acţiune a administraţiei, respectiv act administrativ.[364]

[364] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 353.

Reprezintă principiu fundamental al statului de drept[365] şi al fenomenului administrativ.

Ţinând cont de ierarhia normelor juridice şi de principiul supremaţiei Constituţiei în raport cu toate celelalte acte din sistemul legislativ, rezultă că la emiterea unui act administrativ trebuie să se ţină cont în primul rând de dispoziţiile Constituţiei. Actul administrativ trebuie să fie în acord şi cu legea, în accepţiunea *lato sensu*, atât din punct de vedere al categoriilor de acte normative incluse în sintagma lege, cât şi din punct de vedere al prescripţiilor legii în ceea ce priveşte forma, fondul şi limitele competenţei organului care emite actul administrativ.

Un act administrativ cu caracter normativ nu mai poate produce efecte juridice după abrogarea legii in temeiul căreia a fost emis, intrucat reglementarea administrativă nu mai are nici o raţiune de a exista, atata timp cat insăşi legea in executarea căreia a fost adoptată şi-a incetat aplicarea. In schimb, efectele actelor administrative individuale, emise anterior abrogării legii sau a altui act normativ ce reprezintă suportul său legal, răman valabile, intrucat au dat naştere unor drepturi şi obligaţii concrete in favoarea, respectiv in sarcina unor subiecţi de drept determinaţi, din raţiuni de asigurare a stabilităţii raporturilor juridice, ca o consecinţă a principiului securităţii circuitului juridic.[366]

Competenţa reprezintă *ansamblul atribuţiilor stabilite de lege, care conferă autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice drepturi şi obligaţii de a desfăşura, în regim de putere publică şi sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă.*[367]

Normele de competenţă au caracter legal, sunt imperative, fără a se putea deroga de la conţinutul lor.

In baza unor dispoziţii legale, poate opera delegarea de atribuţii, repartizarea de atribuţii ori inlocuirea unor funcţionari de decizie.[368]

17.2.2. Oportunitatea actului administrativ

Prin oportunitate înţelegem realizarea sarcinilor şi atribuţiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale şi spirituale, dar cu eficienţă cât mai mare, precum şi capacitatea pe care o are organul emitent al actului administrativ de a alege dintre mai multe soluţii posibile şi egale, în aceeaşi măsură, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie ocrotit.

---

[365] Potrivit art. 1 din Constituţie *" România este stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi idealurilor Revoluţiei din decembrie 1989, şi sunt garantate."*

[366] A.Trăilescu, op.cit., p.204.

[367] Art. 5 lit.r) din Codul administrativ.

[368] A.Trăilescu, op.cit., p.195.

Limitele dreptului de apreciere sunt date de normele juridice în aplicarea cărora sunt emise actele administrative.

Criteriile care stau la baza aprecierii oportunităţii sau inoportunităţii unui act administrativ sunt:

- momentul în care este adoptat actul. Un act este considerat prematur când, *de exemplu, ca urmare a apariţiei câtorva cazuri de gripă s-ar suspenda cursurile din toate instituţiile de învăţământ*; un act administrativ este tardiv când a fost adoptat după consumarea evenimentului în virtutea căruia trebuia emis;

- locul şi condiţiile concrete în care trebuie emis actul, raportate la specificitatea şi nevoile unei anumite comunităţi, pentru care actul administrativ ar produce efecte;

- mijloacele pe care le implică luarea măsurilor respective care vor fi aplicate ţinând cont de cumpănirea intereselor. Astfel, când o anumită activitate poate fi realizată cu un efort material şi uman mai redus, înfăptuirea ei cu cheltuieli şi efort mai mare este inoportună;

Dacă legalitatea evocă faptul că actul administrativ corespunde literei legii, oportunitatea reprezintă conformitatea actului administrativ, în mod prioritar, cu spiritul legii şi exprimă o anumită putere discreţionară a administratorului sau judecătorului.

Deși Codul administrativ stabilește că ”*Aprecierea necesității și oportunitatea adoptării și emiterii actelor administrative aparține exclusiv autorităților deliberative, respectiv executive”*, dand eficiență legală dreptului de apreciere al emitentului actului administrativ, ne raliem opiniei că, in cadrul controlului de legalitate, judecătorul trebuie să verifice dacă emitentul nu a abuzat de dreptul său de apreciere, denaturand, pin actul emis, scopul legii, prejudiciind astfel un interes public sau drepturile și interesele legitime ale particularilor.[369]

17.2.3. Forma actului administrativ

Regula în materia actelor administrative o reprezintă **forma scrisă** a acestora, din mai multe motive:

- pentru a se putea cunoaşte exact conţinutul actului;

- constituie un puternic mijloc de probă în caz de litigiu;

- asigură cele mai bune condiţii pentru asigurarea controlului asupra actelor administrative.

[369] A.Trăilescu, op.cit., p.206.

Forma scrisă este absolut necesară în cazul actelor administrative cu caracter normativ, deoarece se prevede obligativitatea publicării lor pentru a produce efecte juridice. Astfel, toate ordonanţele Guvernului, precum şi majoritatea hotărârilor de Guvern cu caracter normativ, cu excepţia celor care au caracter militar ce se comunică numai instituţiilor interesate, se publică în Monitorul Oficial al României sub sancţiunea inexistenţei lor.

Actele administrative cu caracter individual îmbracă, de regulă, forma scrisă, însă pot exista şi situaţii în care să fie emisă într-o formă orală, cum ar fi *de exemplu în cazul unui avertisment.* Există însă acte administrative individuale care nu pot fi emise decât în formă scrisă, cerută ad validitatem, cum ar fi *de exemplu diplomele, certificatele, adeverinţele, procesele-verbale etc.*

Forma orală este utilizată şi în caz de urgenţă, când pentru desfăşurarea anumitor acţiuni în timp oportun nu mai este posibilă emiterea unui act scris *(de regulă, astfel de acte administrative se prezintă sub forma unei note telefonice, a unei dispoziţii verbale etc.).*

Actele administrative trebuie să respecte anumite formalităţi, în lipsa cărora sunt considerate a fi inexistente *(de exemplu semnătura, ştampila, sigiliul organului respectiv etc.).*

Limba în care trebuie redactate actele administrative este limba română. În conformitate cu art. 120 din Constituţie, în unităţile administrativ - teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere semnificativă, se asigură folosirea limbii minorităţii naţionale respective în scris şi oral în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu serviciile publice deconcentrate, în condiţiile prevăzute de legea organică, fără ca prin aceasta să fie afectat caracterul de limbă oficială al limbii române (actele respective se redactează în limba română şi în limba minorităţii naţionale).

Motivarea. Actele administrative cu caracter normativ se motivează printr-o expunere de motive, care să cuprindă elementele de fapt şi temeiurile de drept care justifică intervenţia actului normativ respectiv.

Ordonanţele de urgenţă, potrivit art. 115 din Constituţie vor cuprinde în preambulul lor motivarea urgenţei.

De asemenea, se motivează inclusiv hotărârile de Guvern cu caracter individual.

Motivarea actelor administrative este o practică recomandată, atat pentru a crea convingerea asupra legalităţii lor , cat şi pentru a da posibilitatea unui control efectiv.

Constituția Romaniei, consacră in art. 31 dreptul la informație, care implică și obligativitatea motivării actelor administrative individuale, motivarea, ca principiu al procedurii administrative, fiind o condiție de fond a actului administrativ.[370]

”*Motivarea unei decizii administrative nu poate fi limitată la considerente legate de competenţa emitentului ori la temeiul de drept al acesteia, ci trebuie să conţină şi elementele de fapt care să permită, pe de o parte, destinatarilor să*

[370] G. Bogasiu. Legea contenciosului administrativ comentată şi adnotată, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, p. 472.

cunoască şi să evalueze temeiurile deciziei, iar pe de altă parte, să facă posibilă exercitarea controlului de legalitate. În acest sens, nemotivarea deciziei de eliberare din funcţia publică reprezintă o cauză de nulitate a acesteia, întrucât obligaţia motivării actului administrativ reprezintă o cerinţă de legalitate, acceptată atât pe plan intern, cât şi la nivel comunitar, constituind o garanţie împotriva arbitrariului."[371]

17.2.4. Procedura emiterii actelor administrative

În funcţie de dispoziţiile legale, există acte administrative care pot fi emise fără îndeplinirea unor formalităţi procedurale deosebite şi acte administrative care, dimpotrivă, presupun îndeplinirea unor asemenea formalităţi.

Nu toate formele procedurale au aceeași importanță, unele fiind impuse pentru validitatea actului ori pentru opozabilitatea sa, in timp ce altele sunt neesențiale, lipsa lor neconducand la invalidarea actului.[372]

Aceste forme procedurale, avand natura unor operațiuni tehnico-administrative ce inițiază și mențin procesul decizional, nu produce efecte juridice proprii, ci contribuie la valabilitatea actului administrativ in scopul căruia au fost emise.[373]

În funcţie de momentul în care formalităţile respective intervin există:

A. Forme procedurale anterioare emiterii actului administrativ

Au o frecvenţă foarte mare şi cunosc diferite forme: studii, statistici, sondaje, proiecte, propuneri, anchete, referate etc. Cele mai relevante sunt avizul şi acordul prealabil.

Rolul acestor forme procedurale este de a fundamenta actul administrativ și a adăuga acestuia un element necesar de legalitate, punand autoritatea emitentă in cunoștință de cauză.

Sub aspect practic, prin cerința realizării unor forme prealabile, se urmărește de regulă integrarea unor aspecte de natură tehnică, economică, juridică etc in decizia administrativă finală, concretizată in actul administrativ.

Avizul reprezintă punctul de vedere fundamentat legal pe care se situează un organ administrativ consultativ, in general de specialitate și pe care il comunică, la cererea unui alt organ administrativ, in vederea emiterii unui act administrativ.[374]

Poate fi:

---

[371] Curtea de Apel Bucureşti – Secţia a VIII-a Contencios administrativ şi fiscal, Decizia nr. 2973 din data de 10 septembrie 2012.

[372] A.-S.Ciobanu, Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public. Ed. Universul Juridic, 2015, p.66.

[373] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.56 și urm.

[374] L.Chiriac,op.cit. p.111.

- facultativ, când organul emitent al actului administrativ nu este obligat să solicite un aviz sau, dacă l-a solicitat nu este obligat să ţină cont de acest aviz;

- consultativ, când organul emitent al actului administrativ este obligat să solicite acest aviz, dar nu este obligat să îl respecte (exemplu: avizul solicitat Curţii Constituţionale de către Parlament cu ocazia procedurii de suspendare din funcţie a Preşedintelui României);

- conform, care se concretizează prin trăsătura lor obligatorie pentru organul emitent al actului administrativ (avizele solicitate pentru emiterea unei autorizaţii de construire).

Avizele nu produc efecte juridice, deci nu modifică, de sine stătător, realitatea juridică existentă.

Ele contribuie la întărirea caracterului legal al actului administrativ şi fundamentează ori condiţionează manifestarea de voinţă exprimată de acesta.

Acordul reprezintă consimțământul unui organ administrativ pentru emiterea unui act administrativ de către o altă structură administrativă. Regimul său este conturat de o serie de reguli[375] :

- acordul nu este act administrativ, neputând forma obiectul unei acţiuni de sine stătătoare în contencios administrativ; ele poate fi verificat, sub aspectul legalităţii sale, de către instanţa de contencios administrativ, însă numai în cadrul acţiunii formulate împotriva actului administrativ pe care îl fundamentează.

- nu are ca şi consecinţă obligarea organului administrativ emitent al actului la emiterea acelui act, condiţionând numai valabilitatea acelui act care, fiind emis în absenţa sau cu încălcarea acelui acord, este nul;

- deşi atrage după sine legalitatea unui act administrativ, acordul, prin ele însuşi, nu acoperă viciile de legalitate ale actului administrativ respectiv.

B. Forme procedurale concomitente emiterii actului administrativ

Intervin in momentul manifestării voinței care produce efecte juridice[376], sunt cerute in cazul organelor colegiale, iar scopul lor vizează funcţionarea legală a autorităţilor publice, in activitatea de emitere a actelor administrative.

---

[375]Ibidem, p. 364.

[376] T. Drăganu, Actele de drept administrativ, p.131.

Cvorumul reprezintă numărul de membri a căror prezență este obligatorie, raportat la numărul total, pentru intrunirea și funcţionarea valabilă a organului colegial, inclusiv sub aspectul emiterii de acte administrative.

Majoritatea cerută pentru votarea actului, sub condiția prealabilă a intrunirii cvorumului**,** care poate fi:

-calificată = fiind prevăzută expres în textul actului respectiv(ex. 2/3, ¾ din numărul total al membrilor);

-absolută = jumătate plus unu din numărul total al membrilor (ex. pentru votarea legilor organice);

-simplă = jumătate plus unu din numărul celor prezenţi (ex. pentru votarea legilor ordinare).

-majoritate relativă = cel mai mare număr de voturi obţinut (ex. turul al doilea de la alegerile prezidenţiale sau pentru primari)

Regula semnării şi contrasemnării actului

Semnarea se realizează de către organul emitent, iar contrasemnarea de un alt organ sau o altă structură a aceluiaşi organ, avand semnificaţia de acord sau asumare a executării ori de confirmare a legalităţii actului.

Există decrete ale Preşedintelui României care pentru a fi constituţionale trebuie contrasemnate de primul-ministru (exemplu: cele privind graţierea, acreditarea şi rechemarea membrilor corpului diplomatic, conferirea de decoraţii etc.);

Hotărârile şi ordonanţele Guvernului sunt supuse în totalitate regulii semnării lor de către primul-ministru şi contrasemnării de către miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare.

C. Forme procedurale ulterioare emiterii actului administrativ :

Comunicarea este operațiunea prin care organul administrativ emitent aduce la cunoștința celui interesat un act administrativ, prin prederea directă, prin afișare la domiciliu sau prin alte mijloace.

Publicarea este operațiunea materială, obligatorie cand legea o prevede, prin care actele administrative normative (uneori și cele individuale) sunt aduse la cunoștință publică, prin publicare in Monitorul Oficial al Romaniei, in Monitoare Oficiale locale, prin afișare sau presă, ori alte mijloace de difuzare scrisă.

În vederea intrării lor în vigoare, legile şi celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotărârile şi ordonanţele Guvernului, deciziile primului-ministru, actele normative ale autorităţilor administrative autonome, precum şi ordinele, instrucţiunile şi alte acte normative emise de conducătorii organelor administraţiei publice centrale de specialitate se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nu sunt supuse regimului de publicare în Monitorul Oficial al României: deciziile primului-ministru clasificate, potrivit legii; actele normative clasificate, potrivit legii, precum şi cele cu caracter individual, emise de autorităţile administrative autonome

şi de organele administraţiei publice centrale de specialitate.... În vederea intrării lor în vigoare, actele normative adoptate de autorităţile administraţiei publice locale se aduc la cunoştinţă publică, în condiţiile Legii nr. 215/2001, republicată, cu modificările şi completările ulterioare, prin afişare în locuri autorizate şi prin publicare într-un cotidian local de mare tiraj. (art. 11 şi art. 83 din *Legea nr. 24/2000 privind privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*)

Publicarea reprezintă și un drept al cetățenilor, corelativ obligației acestora de a respecta conținutul actelor normative, emise atat de puterea legiuitoare cat și de autoritățile administrației publice, intrucat nimeni nu se poate apără cu necunoașterea legii (*nemo censetur ignorare legem*).

Spre deosebire de comunicare, publicarea reprezintă, in anumite situații, o condiție esențială pentru insăși valabilitatea actelor administrative.[377]

Aprobarea este manifestarea de voință a organului superior, prin care este de acord cu actul emis de un organ inferior, atunci cand legea prevede o asemenea condiție. Există și posibilitatea *aprobării tacite*, procedură reglementată prin O.U.G. nr. 27/2003, prin care autorizaţia este considerată acordată dacă autoritatea administraţiei publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizaţii. Procedura aprobării tacite nu se aplică unor categorii de acte normative detrminate de lege.

Confirmarea ca formă procedurală ulterioară emiterii actului, are mai multe înțelesuri[378] :

- actul prin care organul emitent incunoștințează subiectul de drept interesat că înțelege să-și mențină actul emis anterior;
- actul prin care organul emitent urmărește să acopere din proprie inițiativă un viciu al propriului său act emis anterior sau un viciu al unui act emis de un organ inferior;
- actul prin care organul superior aprobă actul emis de cel inferior, cerută ca o condiție pentru punerea sa in executare.

17.2.5. Forţa juridică a actelor administrative

”Forța juridică” a actelor administrative reprezintă o identificare a efectelor lor juridice prin raportare la alte acte administrative sau de altă natură, operațiunea concretă de stabilire a forței juridice a unui act dat realizandu-se in baza unor criterii, intre care : locul organului emitent in ierarhia administrației publice, natura organului emitent sub aspectul caracterului său (statut juridic, formă de organizare) ori competența sale (teritorială, materială), categoria actului, individual sau normativ.

---

[377] A.Trăilescu, op.cit., p.201.

[378] Ibidem, p. 203

Aşa cum am mai arătat, actele administrative sunt emise in temeiul puterii de stat, ele **beneficiind de prezumţia că au fost emise cu respectarea tuturor condiţiilor impuse de lege pentru emiterea lor**.

Această prezumţie are trei dimensiuni:

a) **prezumţia de legalitate**, fiind considerate că sunt emise cu respectarea Constituţiei, legilor (*stricto sensu*), ordonanțelor Guvernului și celorlalte acte normative cu forță superioară. Este o prezumţie relativă (*juris tantum*) și nu una absolută (*iuris et de jure*);

b) **prezumţia de autenticitate**, ema*n*ă de la organul emitent al actului, care a îndeplinit toate formalităţile privind forma: semnătură, ştampilă, sigiliu etc. şi este identificat prin acestea;

c) **prezumţia de veridicitate**, actul administrativ fiind prezumat a corespunde adevărului sub aspectul situației de fapt cuprinsă.

Aceste trei prezumţii fundamentează **obligaţia de respectare şi cea de executare a actelor administrative**. Ca regulă, actul administrativ este executoriu de drept.

Forţa sa juridică este condiţionată şi de locul pe care organul emitent al actului îl ocupă în sistemul organelor administraţiei publice, natura organului emitent după competenţa sa materială şi teritorială, cât şi categoria de act.

17.2.6. Efectele actelor administrative

Noțiunea de *”efecte”* utilizată in legătură cu actele administrative desemnează complexul de drepturi și obligații care se nasc, se modifică ori incetează. Efectele actului administrativ vizează ”importanța” acestuia, modul in care afectează realitatea juridică, ordinea socială.

Momentul de la care se produc efectele actelor administrative. Intinderea și incetarea efectelor actului administrativ.

a) Momentul intrării în vigoare a actelor administrative este în funcţie de caracterul lor :

- individual, de la data comunicării (operaţiunea prin care organul emitent aduce actul administrativ la cunoştinţa celui interesat, in diverse forme : predare directă/ afişare etc). Data comunicării prezintă importanță și in legătura cu posibilitatea exercitării căilor de atac, supusă unor termene ce curg de la acest moment;
- normativ, ca regulă, de la data publicării (operaţiunea prin care actul administrativ este adus la cunoştinţa cetăţenilor).

Efectele actelor administrative cu caracter militar incep să se producă de la data primirii comunicării de către persoanele interesate.

Actele administrative încep să producă efecte:

- pentru organul emitent: chiar de la data emiterii actului apare obligaţia de a-l face cunoscut, de a nu-l modifica, completa sau abroga decât după procedura legală;

- pentru ceilalţi subiecţi de drept: de la data publicării pentru actele administrative normative şi de la data publicării sau comunicării, după caz, pentru actele administrative individuale.

b) Ca regulă, actele administrative produc efecte juridice pentru viitor, din momentul în care au fost aduse la cunoştinţă, conform principiului *neretroactivității actelor juridice.*

De la această regulă există excepții :

-actele administrative individuale cu caracter retroactiv, care constată existența sau intinderea unor drepturi și obligații, ce au luat naștere anterior, ori inexistența lor. Se mai numesc și acte declarative sau recognitive și vor produce efecte juridice din momentul in care s-au produs faptele juridice pe care le constată.[379] Poate fi vorba de certificate de stare civilă (naștere, deces, căsătorie), acte emise pentru punerea in aplicare a unei hotărari judecătorești ori de confirmare a unor acte emise anterior, acte prin care se interpretează înțelesul unor norme dintr-un act preexistent.

- actele administrative care intră în vigoare (cele normative) ori produc efecte juridice (cele individuale) la o dată ulterioară emiterii lor şi aducerii la cunoştinţă. Intrarea in vigoare la o dată ulterioară este prevăzută in cuprinsul actului administrativ ori decurge din regimul său legal. Spre exemplu, actele normative in materie contravențională intră in vigoare in termen de 30 de zile de la publicare sau, in cazuri urgente, in termen de 10 zile de la publicare.[380] Tot așa, legea privind regulile de tehnică legislativă in adoptarea actelor normative stabilește că, atunci cand nu se impune ca intrarea in vigoare să se producă la data publicării, in cuprinsul actelor normative respective trebuie prevăzut că ele intră in vigoare la o dată ulterioară, stabilită expres.[381]

Incetarea efectelor juridice ale actului administrativ. Actele administrative produc efecte juridice pană in momentul scoaterii lor din vigoare, care, de regulă, se face de către organul emitent, de organul său ierarhic superior, printr-un act juridic de forță egală sau superioară ori de instanțele judecătorești, prin hotărare judecătorească.[382] Valabilitatea actelor administrative poate fi prelungită in timp, prin lege, mai ales in situații excepționale.[383]

Modalitățile de incetare a efectelor actelor administrative sunt : **suspendarea, revocarea și anularea.**

17.2.7. Suspendarea actelor administrative

---

[379] A.Trăilescu, op.cit., p.209.

[380] Art. 4 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

[381] Legea nr. 24/2001.

[382] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.71.

[383] G. Manu, Regimul special de prelungire a valabilității documentelor eliberate de instituții, autorități publice și entități private autorizate, in perioada stării de urgență și de alertă, Revista Dreptul nr. 8/2020, p. 114.

Pe toată durata de aplicare a actului administrativ acesta produce efectele prevăzute de lege sau /și in cuprinsul său, neintrerupt, in baza prezumțiilor e legalitate, autenticitate și veridicitate.

Suspendarea actelor administrative reprezintă operațiunea juridică care determină incetarea temporară, totală sau parțială, a efectelor juridice ale unor acte administrative, ca urmare a existenței unor dubii in legătură cu legalitatea sau oportunitate acestora.[384]

Suspendarea executării actului administrativ este o măsură excepțională prin care se înlătură caracterul său executoriu din oficiu.

Luarea acestei măsuri presupune dovedirea existenței acelor împrejurări care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ, dar mai ales a necesității înlăturării temporare a caracterului executoriu al actului pentru a preveni o pagubă iminentă.

Suspendarea poate fi realizată prin act administrativ, hotărare judecătorească ori, de drept, in baza unei prevederi legale.

In principiu, **organul emitent sau organul ierarhic superior pot dispune suspendarea** actului administrativ oricand pe durata in care produce efecte juridice.

Condiţiile necesare pentru **luarea măsurii suspendării de către instanța de contencios administrativ**, cerută fie odată cu acțiunea in contencios administrativ sau printr-o acțiune separată, sunt cele prevăzute de art. 14 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004: *cazul bine justificat* și *prevenirea unei pagube iminente*.

Intrucât suspendarea actului administrativ, ca operație juridică de întrerupere vremelnică a efectelor acestuia, apare ca o situație de excepție de la regula executării din oficiu, existența condițiilor legale nu se prezumă, ci trebuie dovedite. Este necesară îndeplinirea *cumulativă* a celor două condiții, respectiv *cazul bine justificat* și *prevenirea unei pagube iminente,* astfel cum acestea sunt definite de art. 2 alin. (1) lit. ș) și t) din Legea nr. 554/2004, lipsa uneia dintre aceste cerințe atrăgând respingerea cererii de suspendare.

„Cazurile bine justificate” sunt exemplificate generic de dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004 ca fiind *acele împrejurări legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.*

Nu orice dubiu în privința legalității unui act administrativ demonstrează îndeplinirea cazului bine justificat, ci, dimpotrivă, au această aptitudine doar îndoielile serioase.

Determinarea existenței cazului bine justificat nu presupune analiza în fond a legalității actului administrativ a cărui executare se solicită a fi suspendată, fiind suficientă o analiză sumară a actului, în aparență, fără prejudecarea fondului, prin raportare la motivele de fapt și de drept invocate de solicitant, în baza unui probatoriu minimal.

---

[384] A.Trăilescu, op.cit., p.209.

„Existența unui caz bine justificat, în sensul art. 14 alin. (l) din Legea nr. 554/2004, poate fi reținută *numai dacă din împrejurările cauzei ar rezulta o îndoială puternică și evidentă asupra prezumției de legalitate, care constituie unul dintre fundamentele caracterului executoriu al actelor administrative. Instanța are însă numai posibilitatea să efectueze o cercetare sumară a aparenței dreptului, întrucât în cadrul procedurii prevăzute de lege pentru suspendarea executării actului administrativ nu poate fi prejudecat fondul litigiului.”*[385]

”Paguba iminentă” constă, potrivit art. 2 lit. ș) din Legea 554/2004, în acel *„prejudiciu material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.*

Paguba iminentă presupune existența în cuprinsul actului administrativ ce face obiectul cererii de suspendare a *unor dispoziții care, prin aducerea la îndeplinire, i-ar produce reclamantului un prejudiciu greu sau imposibil de reparat în ipoteza anulării actului”*[386].

Posibilitatea suspendării executării actelor administrative este prevăzută și de reglementări internaţionale, ce reglementează materii similare cu cea care face obiectul Legii nr. 554/2004.

Recomandarea nr. R/89/8 din 13 septembrie 1989 a Comitetului de Miniştri al Europei privitoare la protecția jurisdicțională provizorie în materie administrativă prevede, ca principiu, posibilitatea celui ce se consideră vătămat de a solicita suspendarea executării unui act administrativ, suspendare pe care instanța o va acorda „*numai atunci când în raport de ansamblul circumstanțelor și intereselor,* se apreciază că executarea actului administrativ *ar fi de natură a crea pagube semnificative, dificil de reparat și când există și argumente juridice valabile față de regularitatea actului emis”*[387] .

Suspendarea de drept intervine in situații prevăzute expres de lege. Cu titlu de exmplu : in cazul atacării, de către prefect, in contencios administrativ a actelor autorităților locale (art. 123 alin.(5) din Constituție și art. 3 din Legea nr. 554/2004); emiterea unui nou act administrativ, avand conținut identic cu unul suspendat anterior (art. 14 din Legea nr. 554/2004).

Cauzele care determină suspendarea unui act administrativ[388]:

- existența unor dubii cu privire la legalitatea unui act administrativ, pentru a garanta obligaţia de legalitate şi este o excepţie;
- aplicarea unei sancţiuni administrativ-disciplinare unui funcţionar public sau unei alte persoane încadrate într-un organ public.

---

[385] Inalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Secţia de Contencios Administrativ şi Fiscal, Decizia nr. 507 /2007;

[386] Inalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Secţia de Contencios Administrativ şi Fiscal, Decizia nr. 3316 /2007 ;

[387] Inalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Secţia de Contencios Administrativ şi Fiscal, Decizia nr. 4620 / 2006;

[388] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 377.

După ce a dispărut cauza ce a determinat suspendarea, actul administrativ să fie repus în vigoare sau, dimpotrivă, își va inceta definitiv efectele, in modalitățile prevăzute de lege.

17.2.8. Revocarea actelor administrative

Revocarea este o operaţiune juridică ce poate consta în două forme de exprimare:

a) retractarea, atunci când se face de organul emitent;

b) revocarea propriu-zisă, atunci când se face de organul superior celui emitent.

Revocarea poate interveni pentru motive de ilegalitate sau inoportunitate, ce impun desființarea actului administrativ și poate inteveni la cererea persoanelor interesate sau din oficiu.[389]

Procedura legală in cadrul căreia autoritatea emitentă sau organul ierarhic superior pot decide retractarea/revocarea actului administrativ, la cererea oricărei persoane interesate, este cea a *plangerii prealabile*, reglementată de art. 7 din Legea nr. 554/2004.

Cauzele care determină revocarea:

a) Din punct de vedere al conţinutului cauzei, revocarea intervine pentru cauze de nelegalitate sau de neoportunitate a actului;

b) Din punct de vedere al momentului în care intervin faţă de emiterea actului, indiferent că vizează nelegalitatea sau neoportunitatea lui, cauzele pot fi :

- anterioare actului, determină efecte juridice ex tunc, deci pentru trecut, ca şi când actul nu ar fi existat;
- concomitente cu emiterea actului, determină efecte ex tunc;
- ulterioare emiterii actului, produc efecte ex nunc, pentru viitor, făcând să înceteze actul din momentul în care s-au constatat cauzeşe respective

Actele administrative normative sunt revocabile oricând, pe când actele administrative individuale cunosc unele excepţii de la regula revocării:

- actele administrative cu caracter jurisdicţional;
- actele administrative care fie dau naştere la raporturi de drept privat (civile, de drept al muncii, de exemplu: o decizie de încadrare în muncă a unui funcţionar public, din care ia naştere un raport de funcţie publică, în care se regăsesc şi

[389] A.-S.Ciobanu, op.cit., p.91.

dimensiuni ale unui raport juridic de muncă), fie sunt emise ca urmare a existenţei unor contracte civile;

- actele administrative care au fost executate material, prin însuşi faptul consumării sale; dacă, însă, actul administrativ a fost emis prin manopere dolosive sau frauduloase, el va putea fi revocat;

- actele administrative declarate irevocabile printr-o dispoziţie a legii;

- actele administrative care au generat drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilităţii (nu actul în sine este garantat, ci raportul juridic ce se naşte din act);

- actele administrative de sancţionare prin care se aplică sancţiuni specifice celor trei forme de răspundere de drept administrativ: administrativ disciplinară, contravenţională şi patrimonială.

17.2.9. Anularea actelor administrative

Anularea unui act juridic intervine atunci când acesta este lovit de vicii de legalitate.

Anularea reprezintă operaţiunea juridică prin are actul se desfiinţează, încetând astfel în mod trecut efectele sale juridice.

Anularea actului administrativ se dispune de un alt organ decât cel care a emis actul, respectiv de către organul ierarhic superior, respectiv de către instanţa de judecată.

Pentru actele autorităţilor administraţiei publice care nu se subordonează ierarhic altora *(de exemplu: autorităţile centrale sau locale autonome),* anularea nu va putea fi dispusă decât de către instanţa de judecată.

Din punct de vedere al cauzelor care le generează, se menţine de principiu distincţia din dreptul civil, potrivit căreia:

- nulitatea absolută intervine pentru încălcarea, la încheierea actului administrativ, condiţiilor de fond, esenţiale pentru validitatea actului, prin care s-a adus atingere unui interes general;

- nulitatea relativă intervine pentru încălcarea, la încheierea actului administrativ, a condiţiilor de formă, de mai mică importanţă, care ocrotesc un interes particular, individual sau personal.

Poate apărea însă situaţia în care încălcarea unor condiţii de formă, care în mod firesc ar trebui să atragă nulitatea relativă a actului, determină totuşi nulitatea absolută a acestuia *(de exemplu: procesul verbal e contravenţie, care trebuie să cuprindă un anumit număr de clauze, în lipsa cărora intervine nulitatea absolută).*

Organele care pot dispune anularea unui act administrativ:

a) organul ierarhic superior, în virtutea raportului de subordonare ierarhică, prin emiterea unui act administrativ de anulare;

b) instanţa de judecată, care îşi fundamentează acest drept pe dispoziţiile art. 52 din Constituţie şi pe cele ale Legii nr. 554/2004, prin emiterea unei hotărâri judecătoreşti;

c) Ministerul Public, care poate anula doar anumite categorii de acte administrative (de exemplu, cele ale locurilor de detenţie).

Efectele anulării

Prezumţia de legalitate funcţionează până la anularea actului administrativ, indiferent de tipul sau gravitatea motivului de ilegalitate.

In cazul actului administrativ individual, anularea produce efecte retroactiv, efectele sale fiind inlăturare *ex tunc*, ca și cum actul nu ar fi existat. Pot fi inlăturate, prin efectul retroactiv al anulării, doar efectele juridice, nu și faptele materiale realizate in baza actului anulat, acestea neputand fi șterse.[390]

In cazul actului administrativ normativ, anularea produce efecte pentru viitor, *ex nunc*, regulă impusă de normele ce reglementează procedura anulării de către instanța de judecată *: "Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanţelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicare."* (art. 23 din Legea nr. 554/2004). Prin analogie, regula neretroactivității anulării actelor administrative normative se aplică și in situația anulării realizată pe cale administrativă.

Când anularea se face pentru motive de neoportunitate, efectele juridice produse trebuie să fie *ex nunc*.

Ca regulă, anularea unui act administrativ atrage după sine anularea tuturor actelor juridice ulterioare, a căror legalitate este condiţionată de legalitatea actului anulat.

Nulitatea actelor administrative individuale nu este determinată cu necesitate de anularea actului administrativ normativ pe baza căruia a fost emis actul individual.[391]

17.2.10. Inexistenţa actelor administrative

[390] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.81.

[391] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.81.

Inexistența este cea mai gravă sancțiune care poate afecta un act administrativ.[392]

Inexistenţa este o sancţiune care intervine atunci când viciile de legalitate care afectează actul administrativ sunt atât de grave, încât conştientizarea lor nu este o problemă pentru nici un subiect de drept, nefiind necesară declararea nulității pentru lipsirea actului de efecte juridice.

In timp ce actele administrative afectate de nulitate, in baza prezumției de legalitate, sunt obligatorii pană in momentul anulării, in cazul actelor inexistente prezumția de legalitate nu mai operează, subiectele de drept avand dreptul de a refuza îndeplinirea obligaţiilor ce rezultă din act, prin invocarea inexistenței.

Viciile acestor acte sunt atat de vizibile, incat nimeni nu le poate atribui caracterul de acte juridice obligatorii, iar constatarea că actul este inexistent poate fi făcută de oricine, instanță judecătorească, organ administrativ sau cetățean.[393]

Potrivit Constituţiei, decretele Preşedintelui României, hotărârile şi ordonanţele Guvernului se publică în Monitorul Oficial, sub sancţiunea inexistenţei lor[394].

Să ne reamintim

Prezumţia de legalitate funcţionează până la anularea actului administrativ, indiferent de tipul sau gravitatea motivului de ilegalitate.

In cazul actului administrativ individual, anularea produce efecte retroactiv, efectele sale fiind inlăturare *ex tunc*, ca și cum actul nu ar fi existat. Pot fi inlăturate, prin efectul retroactiv al anulării, doar efectele juridice, nu și faptele materiale realizate in baza actului anulat, acestea neputand fi șterse.[395]

In cazul actului administrativ normativ, anularea produce efecte pentru viitor, *ex nunc*, regulă impusă de normele ce reglementează procedura anulării de către instanța de judecată *: ”Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanţelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare.”* (art. 23 din Legea nr. 554/2004). Prin analogie, regula neretroactivității anulării actelor administrative normative se aplică și in situația anulării realizată pe cale administrativă.

---

[392] D. Apostol Tofan, Nulitatea actelor administrative.Corelația nulitate-revocare-inexistență.Aspecte controversate in doctrină,legislație și jurisprudență, Dreptul nr. 1/2017, p. 129.

[393] L.Chiriac,op.cit. p.157.

[394] Art. 100 alin.(1) şi art. 108 alin.(4) din Constituție.

[395] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.81.

17.3. Rezumat

Legalitatea reprezintă elementul central al regimului juridic al actului administrativ, exprimand atat ideea de supremaţie a legii, in sensul că toate subiectele de drept sunt supuse acesteia, cat şi cerinţa existenţei unei baze legale pentru orice acţiune a administraţiei, respectiv act administrativ.

Prin oportunitate înţelegem realizarea sarcinilor şi atribuţiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale şi spirituale, dar cu eficienţă cât mai mare, precum şi capacitatea pe care o are organul emitent al actului administrativ de a alege dintre mai multe soluţii posibile şi egale, în aceeaşi măsură, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie ocrotit.

Actele administrative produc efecte juridice pentru viitor, din momentul în care au fost aduse la cunoştinţă, conform principiului *neretroactivităţii actelor juridice.*

Suspendarea actelor administrative reprezintă operaţiunea juridică care determină incetarea temporară, totală sau parţială, a efectelor juridice ale unor acte administrative, ca urmare a existenţei unor dubii in legătură cu legalitatea sau oportunitate acestora.

Revocarea poate interveni pentru motive de ilegalitate sau inoportunitate, ce impun desfiinţarea actului administrativ şi poate inteveni la cererea persoanelor interesate sau din oficiu.

Inexistenţa este o sancţiune care intervine atunci când viciile de legalitate care afectează actul administrativ sunt atât de grave, încât conştientizarea lor nu este o problemă pentru nici un subiect de drept, nefiind necesară declararea nulităţii pentru lipsirea actului de efecte juridice.

17.4.Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Care sunt criteriile care stau la baza aprecierii oportunităţii sau inoportunităţii unui act administrativ ?

2) Prezentaţi formalităţile procedurale anterioare necesare emiterii actului administrativ.

3) **Precizaţi care este momentul pană la care Actele administrative produc efecte juridice.**

17.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

17.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi condiţiile necesare pentru luarea măsurii suspendării actului administrativ de către instanța de contencios administrativ.

Unitatea de învățare 18

CONTRACTUL ADMINISTRATIV.

18.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate noțiunea și istoricul contractului administrativ.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

18.2. Conținut

18.2.1. Definiție și istoric
18.2.2. Tipuri de contracte administrative.
18.2.3. Trăsături ale regimului juridic aplicabil contractelor administrative

18.2.1. Definiție și istoric.

Contractul administrativ face parte din categoria actelor juridice contractuale ale administrației publice, fiind incheiat, in principal, sub un regim de drept administrativ, completat cu unele reguli specifice dreptului privat.[396]

Teoria contractelor administrative s-a născut și dezvoltat in Franța pe baza jurisprudenței Consiliului de Stat care a funcționat ca instanță supremă jurisdicțională administrativă pentru litigiile dintre particulari și autorități. Cel care a sistematizat și dezvoltat in doctrină teoria constractelor administrative a fost Gaston Jeze, care a subliniat diferența de fond intre contractul administrativ și contractul civil, rezumată la faptul că efectele contractelor administrative nu sunt aceleași cu cele născute din contractele civile, [397] fiind identificate caracteristici precum[398] :

---

[396] A.-S.Ciobanu, op.cit., p.118.

[397] L.Chiriac,op.cit. p.180.

[398] A.Trăilescu, op.cit., p.212.

-incheierea contractului pe baza caietului de sarcini și a condițiilor generale de contractare care cuprindeau și reguli exorbitante de drept comun ;

-angajamentul de cooperare a particularului la funcționarea serviciului public ;

-aplicarea regimului de drept public ;

-prezența unor clauze prin care părțile declarau că se suspun jurisdicției administrative in legătură cu contractul administrativ.

In mod tradițional, categoria contractelor administrative era compusă din contractele incheiate de administrație și un particular, cu privire la organizarea și funcționarea serviciilor publice, in care se stipulează, pe de o parte, o anumită participare personală a participantului co-contractant la funcționarea serviciului public și, de pe altă parte, includerea unor calauze speciale exorbitante de drept comun.[399]

Opiniile doctrinei de drept administrativ romanească interbelică cu privire la contractul administrativ pot fi sistematizate in trei teze[400] :

- acceptarea teoriei contractelor administrative, in sens restrans, cu privire la contractul de concesiune : contractele incheiate cu particularii in vederea realizării unui serviciu public sau interes general sunt contracte de drept public sau contracte administrative, caracterizate printr-un regim cuprinzand forme speciale necesare pentru incheierea lor și reguli speciale de executare (prof. E.D. Tarangul[401]) ;

- respingerea oricărei teorii a contractelor administrative, in considererea impărțirii actelor administrației in acte de autoritate și acte de gestiune, cele din urmă fiind specifice oricărui titular de patrimoniu (A.Teodorescu[402]) ;

- acceptarea teoriei contractelor administrative, in sens larg, pentru toate contractele incheiate de administrație : sunt contracte administrative toate contractele incheiate de administrația publică, fiind supuse unui regim de drept administrativ, rezultat din principii și legi de drept public.[403]

Intrarea in vigoare a O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune servicii și a O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, dar și a altor acte normative cu obiect asemănător, a readus in practica administrativă contractul administrativ, ca intrument de realizare a interesului public.

18.2.2. Tipuri de contracte administrative.

---

[399] C. Manda, Drept administrativ.Tratat elementar, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p.419-420.

[400] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.108-112.

[401] E.D. Tarangul, Tratat de drept administrativ roman, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p.480-482, citat in A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.108.

[402] A.Teodorescu, Tratat de drept administrativ, vol. I, 1929, p. 294-298, citat in A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p. 110.

[403] Teorie izolată, prin numărul mic de susținători.

In accepțiunea actuală, contractele administrative desemnează o specie a contractelor incheiate de administrație, intre cele două categorii existand o relație parte-intreg.[404]

Legea nr. 554/2004 reglementează contractul administrativ, asimilandu-l actului administrativ sub aspectul incidenței regimului stabilit prin această lege : *"sunt asimilate actelor administrative şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative"*(art.2 alin. 1 lit.c[1]).

Doctrina definește contractul administrativ ca fiind acordul de voinţă, dintre o autoritate publică, aflată pe o poziţie de superioritate juridică, pe de o parte şi alte subiecte de drept, pe de altă parte, prin care se urmăreşte satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice, punerea in valoare a unui bun public, realizarea unei achiziţii publice, supus, in principal, unui regim de drept public.[405]

In prezent, cunosc reglementare in legislația romanească mai multe tipuri de contracte administrative, dintre care cele mai utilizate sunt:

a) *contract de achiziţie publică*, definit de *Legea nr. 98/2016 privind achiziţiile publice*[406] ca fiind contractul cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris între unul sau mai mulţi operatori economici şi una ori mai multe autorităţi contractante, care are ca obiect execuţia de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii; Acesta are mai multe specii, in funcție de obiect[407] :

- *contract de achiziţie publică de lucrări* - contractul de achiziţie publică care are ca obiect: fie exclusiv execuţia, fie atât proiectarea, cât şi execuţia de lucrări în legătură cu una dintre activităţile prevăzute în anexa nr. 1; fie exclusiv execuţia, fie atât proiectarea, cât şi execuţia unei construcţii; fie realizarea, prin orice mijloace, a unei construcţii care corespunde cerinţelor stabilite de autoritatea contractantă care exercită o influenţă determinantă asupra tipului sau proiectării construcţiei;

- *contract de achiziţie publică de produse* - contractul de achiziţie publică care are ca obiect achiziţia de produse prin cumpărare, inclusiv cu plata în rate, închiriere, leasing cu sau fără opţiune de cumpărare ori prin orice alte modalităţi contractuale în temeiul cărora autoritatea contractantă beneficiază de aceste produse, indiferent dacă dobândeşte sau nu proprietatea asupra acestora; contractul de achiziţie publică de produse poate include, cu titlu accesoriu, lucrări ori operaţiuni de amplasare şi de instalare;

---

[404] C.S. Săraru, Contractele administrative, Ed. C.H.Beck, Bucureşti, 2009,p.25-26:

[405] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 173.

[406] Publicată in M.Of. nr.390 din 23 mai 2016.

[407] Prevăzute şi definite de art.3 din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice.

- *contract de achiziţie publică de servicii* - contractul de achiziţie publică care are ca obiect prestarea de servicii, altele decât cele care fac obiectul unui contract de achiziţie publică de lucrări.

b) *contractul de concesiune*, care poate fi :

- *Contract de concesiune de bunuri proprietate publică* este acel contract încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, denumită concedent, transmite, pe o perioadă determinată, unei persoane, denumite concesionar, care acţionează pe riscul şi răspunderea sa, dreptul şi obligaţia de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevenţe.[408]
- *contract de concesiune de lucrări* - contract cu titlu oneros, asimilat potrivit legii actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe autorităţi/entităţi contractante încredinţează executarea de lucrări unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestaţia pentru lucrări este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoţit de o plată[409].
- *contract de concesiune de servicii* - contract cu titlu oneros, asimilat potrivit legii actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe autorităţi/entităţi contractante încredinţează prestarea şi gestionarea de servicii, unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestaţia pentru servicii este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoţit de o plată.[410]

c) *contractul de parteneriat public-privat*, avand ca obiect realizarea sau, după caz, reabilitarea şi/sau extinderea unui bun sau a unor bunuri care vor aparţine patrimoniului partenerului public şi/sau operarea unui serviciu public.[411]
d) *contractul de imprumut public* prin care statul sau unitățile administrativ-teritoriale obțin sau garantează imprumuturi de pe piețele interne sau externe.

18.2.3. Trăsături ale regimului juridic aplicabil contractelor administrative

Regimul juridic ce caracterizează contractul administrativ este dominat de o serie de trăsături specifice[412] :

---

[408] Art. 303 alin.(2) din Codul administrativ.

[409] Reglementat de Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, publicată in M. Of. nr. 392 din 23 mai 2016.

[410] Idem.

[411] Reglementat de O.U.G. nr. 39/2018 privind parteneriatul public-privat, publicată in M.Of. nr.427 din 18 mai 2018.

[412] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 395-396.

a) este un acord de voinţă între un organ determinat al administraţiei de stat, care acţionează în realizarea puterii publice şi un particular. Uneori, co-contractantul poate fi tot o persoană de drept public, așa cum este in cazul concesiunilor de lucrări publice.[413]
b) spre deosebire de contractele de drept privat, unde părţile se află pe poziţie de egalitate juridică, în cazul contractului administrativ, părţile nu se bucură de această egalitate juridică, organul administraţiei de stat aflându-se pe o poziţie supraordonată în raport cu celălalt subiect al raportului juridic;
c) obiectul contractului este de asemenea determinat, urmărind satisfacerea unui interes general şi putând îmbrăca una din următoarele forme: prestarea unui serviciu public; punerea în valoare a unui bun public; efectuarea unei lucrări publice;
d) co-contractantul beneficiază de o contraprestație, care in funcție de tipul contractului, poate fi prețul bunurilor/serviciilor/lucrărilor furnizate, o redevență, ori dreptul de a exploata lucrarea/servicul public, la care se poate adăuga plata unei sume de bani.
e) clauzele contractului sunt stabilite atât pe cale convenţională, cât şi prin lege.
Contractul administrativ cuprinde două categorii de clauze, sub aspectul izvorului lor: **clauze stabilite convențional**, prin acordul de voință al părților; **clauze stabilite reglementar, prin lege**, cuprinse in documentația de atribuire[414] ori caietul de sarcini, ce stau la baza procedurii de atribuire a contractului.
f) in virtutea interesului general realizat prin executarea unui asemenea contract, printr-o clauză expresă, părţile decid să le se aplice regimul de drept public;
g) poziţia de superioritate a subiectului autoritate publică determină posibilitatea acestuia de a modifica sau rezilia unilateral contractul, atunci când interesul public o cere, spre deosebire de contractele de drept comun care nu pot fi modificate decât prin acordul părţilor sau, în absenţa acestui acord, de către instanţa de judecată;
h) forma scrisă a contractului care, ca şi actul administrativ, nu poate avea caracter consensual, implicând o autoritate care acţionează în numele puterii de stat;
i) competenţa instanţelor de contencios administrativ pentru soluţionarea anumitor litigii care ar putea apărea in legătură cu contractele administrative. Instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze doar litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum şi orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ.

Litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competenţa de soluţionare a instanţelor civile de drept comun.

---

[413] A.-S.Ciobanu, op.cit., p.125.

[414] Documentul achiziţiei care cuprinde cerinţele, criteriile, regulile şi alte informaţii necesare pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă şi explicită cu privire la cerinţe sau elemente ale achiziţiei, obiectul contractului şi modul de desfăşurare a procedurii de atribuire, inclusiv specificaţiile tehnice ori documentul descriptiv, condiţiile contractuale propuse, formatele de prezentare a documentelor de către candidaţi/ofertanţi, informaţiile privind obligaţiile generale aplicabile (art. 3 pct. 26 din Legea nr. 98/2016).

Soluționarea litigiilor aflate in competența instanțelor de contencios administrativ se realizează cu respectarea regulii potrivit căreia *principiul libertăţii contractuale este subordonat principiului priorităţii interesului public*.[415]

Să ne reamintim

Contractul administrativ este definit ca fiind acordul de voinţă, dintre o autoritate publică, aflată pe o poziţie de superioritate juridică, pe de o parte şi alte subiecte de drept, pe de altă parte, prin care se urmăreşte satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice, punerea in valoare a unui bun public, realizarea unei achiziţii publice, supus, in principal, unui regim de drept public

18.3. Rezumat

Intrarea in vigoare a O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune servicii și a O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, dar și a altor acte normative cu obiect asemănător, a readus in practica administrativă contractul administrativ, ca intrument de realizare a interesului public.

Legea nr. 554/2004 reglementează contractul administrativ, asimilandu-l actului administrativ sub aspectul incidenței regimului stabilit prin această lege : *”sunt asimilate actelor administrative și contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative”*(art.2 alin. 1 lit.c[1]).

In prezent, cunosc reglementare in legislația romanească mai multe tipuri de contracte administrative, dintre care cele mai utilizate sunt:

a) *contract de achiziţie publică*, definit de *Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice*
b) *contractul de concesiune*,
c) *contractul de parteneriat public-privat*,
d) *contractul de imprumut public*

18.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Care sunt cele două categorii de clauze ale contractului administrativ sub aspectul izvorului lor ?

[415] Art. 8 alin.(2) , (3) din Legea nr. 554/2004.

2) Prezentați diferențele dintre *contractul de achiziţie publică si contractul de concesiune*

3) Care sunt trăsăturile regimului juridic aplicabil contractelor administrative ?

18.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004; Ordonanta de urgenţă nr. 57/2019 privind Codul administrativ;
b. V. Vedinaş, Codul administrativ adnotat, Ediţia a 3-a, Editura Universul Juridic, 2021;
c. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Ediţia a 5-a, Editura CH Beck, Bucureşti, 2020;
d. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

d. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

18.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi competenţa instanţelor de contencios administrativ în soluţionarea anumitor litigii care ar putea apărea in legătură cu contractele administrative.

Unitatea de învățare 19

NOȚIUNEA ȘI ISTORICUL CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

19.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este prezentată noțiunea și istoricul contenciosului administrativ, precum și bazele constituționale și legale ale acestuia.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

19.2. Conţinut

19.2.1.Noţiunea de contencios administrativ
19.2.2. Istoricul contenciosului administrativ
19.2.3. Bazele constituționale și legale ale contenciosului administrativ

19.2.1. Noţiunea de contencios administrativ

Termenul „contencios” derivă din latinescul *contendo/contendere*, care evocă ideea unei înfruntări prin luptă.[416]

In consecință, contenciosul inseamnă o confruntare, acțiuni contradictorii, prin care fiecare parte implicată intr/un litigiu caută să-și realizeze interesele in dauna celeillate părți, avand in litigiu poziții divergente.[417]

In sens funcțional, contenciosul administrativ desemnează activitatea propriu-zisă de soluționare a litigiilor, in care cel puțin una dintre părți este un organ al administrației de stat, iar ***in sens organizatoric*** poate fi utilizat cu referire la totalitatea organelor care soluționează litigiile, in care cel puțin una din părți este organe administrativ.

Lato-sensu, contenciosul administrativ reprezintă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele vătămate in drepturile sau interesele lor legitime prin acte administrative nelegale, tipice sau asimilate, litigii care sunt de competența instanțelor de contencios administrativ și sunt soluționate in baza unui regim de putere publică guvernat de legea-cadru in materie (Legea nr. 554/2004), iar ***stricto-***

[416] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 413.

[417] D. Brezoianu, Drept administrativ roman, Ed. All Beck, 2004, p.506.

sensu, contenciosul administrativ reprezintă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice și cei vătămați prin acte administrative nelegale ale acestora, indiferent de instanța competentă sau procedura de soluționare a acestora.[418]

Ca sferă de cuprindere, contenciosul administrativ se situează intre noțiunea de jurisdicție contencioasă (ce vizează soluționarea oricărui fel de litigiu) și cea de jurisdicție administrativă (limitată la litigiile soluționate de organele cu atribuții jurisdicționale), cuprinzand toate litigiile in care cel puțin una din părți este organ al administrației publice, indiferent de organul care le soluționează.[419]

19.2.2. Istoricul contenciosului administrativ

Contenciosul administrativ a apărut ca o formă de aplicare a principiului separației puterilor in stat și controlului lor reciproc, principiu fundamental de organizare a statului modern, in vederea inlăturării posibilelor situații de ilegalitate și abuz ale autorităților publice, in raporturile lor cu cetățenii.

Controlul judecătoresc asupra legalității actelor administrative reprezintă o garanție a exercitării de către cetățeni a drepturilor lor, o protecție juridică impotriva eventualelor incălcări ale acestor drepturi.[420]

O primă etapă in apariția și evoluția instituției contenciosului administrativ in Romania (1864-1925) este marcată de o alternanță a soluțiilor privind competența instanțelor de drept comun sau specializate in soluționarea litigiilor avand ca obiect actele de autoritate.

Inițial (1864-1866), sub influența sistemului francez al tribunalelor administrative, ca instanțe specializate, s-a inființat Consiliul de Stat, organ consultativ al Guvernului care avea și atribuții de contencios administrativ. Incepand cu 1866, contenciosul administrativ a fost dat in competența instanțelor ordinare, pană in 1905, cand a fost preluat de Curtea de Casație, al cărei control era limitat la anumite categorii de acte. Intre 1910 și 1912 se revine la competența tribunalelor ordinare, ulterior continuand cu sistemul de soluționare de către Curtea de Casație.

Legea pentru contenciosul administrativ din 1925, adoptată in baza Constituției Romaniei din 1923, a creat un sistem modern de soluționare a acestor litigii, stabilind un regim diferit pentru actele de autoritate, supuse anulării la curțile de apel și actele de gestiune, rămase in competența instanțelor de drept comun, a prevăzut competența de primă instanță a curții de apel de domiciliu a reclamantului, iar in recurs a Curții de Casație.[421]

In perioada regimului politic comunist, intr-o primă etapă (1948-1967) instanțele judecătorești puteau verifica legalitatea actelor administrative doar in baza

---

[418] F. C.-Kund, A.-S. Ciobanu, op.cit., Partea 2, p. 214.

[419] D. Brezoianu, op.cit., p.508.

[420] Al. Negoiță, Drept administrativ și elemente de știința administrației, București, 1988, p. 340.

[421] A.Trăilescu, op.cit., p.327-328.

unor prevederi legale exprese, pentru ca ulterior, in baza Legii nr. 1/1967, contenciosul administrativ, aflat in competența instanțelor de drept comun, să devină unul de plină jurisdicție, insă limitat sub aspectul actelor care puteau face obiectul acestui control.

Epoca post-1989 include perioada de aplicare a Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990, care a imbinat elemente specifice legislației din perioada interbelică cu cele reformatoare, adaptate realităților privind organizarea și funcționarea democratică a statului,

Legea-cadru actuală in materie este Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată prin Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, Legea nr. 100/2008, Legea nr. 76/2012 privind punerea in aplicare a Codului de procedură civilă și Legea nr. 187/2012 privind punerea in aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, Legea nr. 212/2018 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative.[422]

19.2.3. Bazele constituționale și legale ale contenciosului administrativ

Constituția Romaniei cuprinde dispoziții exprese și implicite referitoare la instituția contenciosului administrativ :

- art. 1 alin. (3) și alin. (5) consacră *principiul legalității* și prevede că Romania este *stat de drept*, dispoziții pe care se intemeiază toate formele de control al activității autorităților administrației publice, inclusiv controlul realizat de puterea judecătorească in cadrul contenciosului administrativ;

- art. 21 menționează valorile ce pot fi ocrotite prin justiție, inclusiv in cadrul contenciosului administrativ, respectiv *drepturile și interesele legitime*[423];

- art. 52 reglementează in mod expres instituția contenciosului administrativ, stabilind că *”Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei.”*

- art. 126 *garantează, pe calea contenciosului administrativ, controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităţilor publice, excepţie făcand actele acestora care privesc raporturile cu Parlamentul, precum şi actele de comandament cu caracter militar*.

In baza aceleiași norme constituționale, instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale.

---

[422] Pentru un studiu amplu privind modificarea succesivă a Legii nr. 554/2004, a se vedea V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 418-432.

[423] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 416.

- in mod indirect, art. 123 alin.(5)[424] se referă la contenciosul administrativ stabilind instanța la care prefectul, in baza atribuțiilor de tutelă administrativă, poate ataca actele autorităților publice locale, art. 73 alin.(3) lit. k) include contenciosul administrativ in categoria domeniilor ce pot fi reglementate doar prin lege organică.[425]

Temeiurile legale ale contenciosului administrativ, la care art. 52 alin. (2) din Constituție face trimitere[426], sunt cuprinse in Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care consacră regimul juridic general aplicabil actului și contenciosului administrativ. Acesta se completează cu prevederi care nu sunt contrare, cuprinse in legi speciale.[427]

Să ne reamintim

Contenciosul administrativ se situează intre noțiunea de jurisdicție contencioasă (ce vizează soluționarea oricărui fel de litigiu) și cea de jurisdicție administrativă (limitată la litigiile soluționate de organele cu atribuții jurisdicționale), cuprinzand toate litigiile in care cel puțin una din părți este organ al administrației publice, indiferent de organul care le soluționează.

19.3. Rezumat

Contenciosul administrativ a apărut ca o formă de aplicare a principiului separației puterilor in stat și controlului lor reciproc, principiu fundamental de organizare a statului modern, in vederea inlăturării posibilelor situații de ilegalitate și abuz ale autorităților publice, in raporturile lor cu cetățenii.

Lato-sensu, contenciosul administrativ reprezintă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele vătămate in drepturile sau interesele lor legitime prin acte administrative nelegale, tipice sau asimilate, litigii care sunt de competența instanțelor de contencios administrativ și sunt soluționate in baza unui regim de putere publică guvernat de legea-cadru in materie (Legea nr. 554/2004), iar ***stricto-sensu***, contenciosul administrativ reprezintă totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice și cei vătămați prin acte administrative nelegale ale acestora, indiferent de instanța competentă sau procedura de soluționare a acestora.

---

[424] Prefectul poate ataca, în faţa instanţei de contencios administrativ, un act al consiliului judeţean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept.

[425] In baza actualei Constituții a Romaniei, materia contenciosului administrativ a fost reglementată inițial prin Legea nr. 29/1990, inlocuită de Legea nr. 554/2004.

[426] Prevăzand că prin lege organică se stabilesc condiţiile şi limitele exercitării dreptului persoanei vătămate într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri.

[427] C. Manda, op.cit., p.502.

Temeiurile legale ale contenciosului administrativ, la care art. 52 alin. (2) din Constituție face trimitere, sunt cuprinse in Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care consacră regimul juridic general aplicabil actului și contenciosului administrativ. Acesta se completează cu prevederi care nu sunt contrare, cuprinse in legi speciale.

19.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1)Prezentați evoluția contenciosului administrativ în România.

19.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

19.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi instituția contenciosului administrativ reglementată de art. 52 din Constituția României.

Unitatea de învățare 20

TRĂSĂTURILE CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV.

20.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate trăsăturile contenciosului administrativ și anume: obiectul litigiilor, calitatea părților, procedura .administrativă prealabilă, competența materială sau garanțiile pentru punerea în executare a hotărârilor

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

20.2.Conținut

20.2.1. Obiectul litigiilor de contencios administrativ
20.2.2. Calitatea părţilor în litigiu
20.2.3. Contencios de plină jurisdicţie,
20.2.4. Caracterul obligatoriu al procedurii administrative prealabile
20.2.5. Competența materială generală a instanțelor de contencios administrativ
20.2.6. Posibilitatea de a fi atacate în justiţie şi actele administrative cu caracter jurisdicţional
20.2.7. Posibilitatea ca acţiunea să poată fi formulată şi personal împotriva funcţionarului
20.2.8. Stabilirea unor garanţii pentru soluţionarea acţiunilor in contencios administrativ şi pentru punerea in executare a hotărarilor

20.2.1. Obiectul litigiilor de contencios administrativ

Sunt supuse controlului realizat pe calea contenciosului administrativ :

- **actele administrative tip**, avand caracter individual sau normativ, definite de art. 2 alin.(1) lit. c) din Legea nr. 554/2004;

- **actele administrative asimilate**, respectiv *refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim*[428] şi *nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri*[429].

- **contractele administrative**[430], asimilate actelor administrative, în sensul aplicării regimului special stabilit de Legea nr. 554/2004.

- **ordonanţele de Guvern**. Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe poate introduce acţiune la instanţa de contencios administrativ, însoţită de excepţia de neconstituţionalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituţionalităţii ordonanţei sau a dispoziţiei din ordonanţă.

20.2.2. Calitatea părţilor în litigiu

În cadrul acţiunilor de contencios administrativ pot fi atacate actele emise de autorităţile publice, care vor avea astfel calitatea de pârât. Calitatea de reclamant revine, potrivit art. 52 din Constituţie, persoanei vătămate într-un drept al său sau într-un interes legitim.

In afara oricărei persoane care se consideră vătămată, au calitate procesuală activă următoarele categorii :

- Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorităţii administrative de a-şi realiza atribuţiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiţie, poate sesiza instanţa competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. Petiţionarul dobândeşte de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate. Dacă petiţionarul nu îşi însuşeşte acţiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanţa de contencios administrativ anulează cererea.

- **Ministerul Public**, atunci când, în urma exercitării atribuţiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăţilor şi intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenţei unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităţilor publice emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanţa de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate. Petiţionarul dobândeşte de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate.

---

[428] Exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinţei de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat şi nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluţionării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile.

[429] Faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen.

[430] Acestea sunt încheiate de autorităţile publice şi au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice, prin legi speciale putand fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative.

- **Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ** unilateral nelegal poate să solicite instanţei anularea acestuia, în situaţia în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil şi a produs efecte juridice. În cazul admiterii acţiunii, instanţa se pronunţă, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, şi asupra validităţii actelor juridice încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum şi asupra efectelor juridice produse de acestea. Acţiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.

- **Prefectul** poate ataca direct în faţa instanţei de contencios administrativ actele emise de autorităţile administraţiei publice locale, dacă le consideră nelegale.

- **Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici** poate ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele autorităţilor publice centrale şi locale prin care se încalcă legislaţia privind funcţia publică.

- terții, care au posibilitatea de a contesta, in cadrul contenciosului administrativ, actele emise de administrația publică destinate altor subiecte de drept *: "Se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept."* (art. 1 alin.(2) din Legea nr. 554/2004), cu mențiunea că interesul legitim poate fi și public.[431]

20.2.3. Contenciosul administrativ reprezintă un contencios de plină jurisdicţie, ceea ce înseamnă că judecătorul nu se limitează la anularea actului ilegal, ci poate ordona şi alte măsuri, cum ar fi recunoaşterea de drepturi subiective, restituiri, reintegrări, despăgubiri şi chiar reformarea unui act administrativ.

Conform Constituţiei, reclamantul poate cere, prin acţiunea adresată instanţei, una dintre următoarele soluţii:

- anularea actului, care poate fi totală sau parţială;
- recunoaşterea dreptului pretins, instanţa putând obliga autoritatea pârâtă la emiterea actului solicitat de reclamant;
- repararea pagubei, putând fi vorba despre despăgubiri materiale sau morale.

Potrivit Legii nr. 554/2004, persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulţumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut de lege, poate sesiza instanţa de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate şi, eventual, reparaţii pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluţionarea în termen sau prin refuzul nejustificat de

[431] Interesul legitim public este definit ca interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

soluţionare a unei cereri, precum şi prin refuzul de efectuare a unei anumite operaţiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim

20.2.4. Caracterul obligatoriu al procedurii administrative prealabile

Legea nr. 554/2004 defineşte plangerea prealabilă ca fiind *cererea prin care se solicită autorităţii publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia*[432].

Este vorba despre aşa-numitul recurs administrativ, care semnifică posibilitatea subiectului vătămat de a se adresa administraţiei care i-a produs vătămarea sau celei superioare ei, prin care să-i ceară să-şi revizuiască atitudinea, putând fi vorba despre anularea, modificarea sau înlocuirea unui act administrativ sau chiar să adopte o anumită atitudine (să săvârşească o prestaţie sau să se abţină de la o acţiune sau operaţiune materială).[433]

Recursul administrativ poate fi **grațios** (formulat in fața autorității emitente a actului) sau **ierarhic** (adresat autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există).

20.2.5. Competența materială generală a instanțelor de contencios administrativ asupra litigiilor avand ca obiect acte ori contracte administrative, acestea fiind in competența altor instanțe doar in baza unor prevederi legale exprese, derogatorii.

In materia contenciosului administrativ există un dublul grad de jurisdicţie (fond şi recurs) care se judecă în cadrul secţiilor specializate de contencios administrativ existente la nivelul tribunalelor, curţilor de apel sau Înaltei Curţi de casaţie şi Justiţie.

Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice locale şi judeţene, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora de până la 1.000.000 de lei se soluţionează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice centrale, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora mai mari de 1.000.000 de lei se soluţionează în fond de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Cererile privind actele administrative emise de autorităţile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanţarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluţionează în fond de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel.

---

[432] Art. 2 alin.(1) lit. j) din Legea nr. 554/2004.

[433] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 436.

Recursul împotriva sentinţelor pronunţate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, iar recursul împotriva sentinţelor pronunţate de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel se judecă de Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

20.2.6. Posibilitatea de a fi atacate în justiţie şi actele administrative cu caracter jurisdicţional, cu excepţia celor prevăzute le lege.

Jurisdicţiile administrative speciale au fost consacrate prin art. 21 alin. (4) din Constituţie, pentru a nu se obstrucţiona accesul la justiţie.[434]

Actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicţii speciale administrative pot fi atacate la instanţa de contencios administrativ, cu respectarea dispoziţiilor referitoare la procedura prealabilă, dacă partea înţelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicţională.

Actul administrativ-jurisdicţional pentru care, prin lege organică specială, se prevede o cale de atac în faţa unei alte jurisdicţii administrative speciale poate fi atacat direct la instanţa de contencios administrativ, în termen de 15 zile de la comunicare, dacă partea înţelege să renunţe la calea administrativ-jurisdicţională de atac.

20.2.7. Posibilitatea ca acţiunea să poată fi formulată şi personal împotriva funcţionarului care a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii, însă numai în situaţia în care se solicită despăgubiri.

Funcţionarul public respectiv poate chema în garanţie pe superiorul său ierarhic de la care a primit ordin să semneze actul a cărui legalitate totală sau parţială este supusă judecăţii.

Legea instituie, de asemenea, principiul solidarităţii dintre funcţionarul public şi autoritate.

Acţiunile în care se cere numai anularea actului sau obligarea la emiterea lui pot fi introduse numai împotriva autorităţii publice şi nu a funcţionarului vinovat.

Obiectul unei acţiuni în contencios administrativ nu poate consta doar în acordarea de despăgubiri, fără să se solicite şi anularea actului sau obligarea la emiterea lui.

Dacă reclamantul nu cunoştea întinderea pagubei la data introducerii acţiunii în contencios administrativ, el va putea introduce ulterior cererea de despăgubire, termenul de prescripţie pentru această cerere începând să curgă de la data la care a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei.

---

[434] A. Trăilescu, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 79.

20.2.8. Stabilirea unor garanţii pentru soluţionarea acţiunilor in contencios administrativ şi pentru punerea in executare a hotărarilor.

Acestea se referă , in principal, la următoarele reguli :

- Dacă în urma admiterii acţiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative, executarea hotărârii definitive şi irevocabile se face în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii. În cazul în care termenul nu este respectat, se aplică conducătorului autorităţii publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la penalităţi,

- Dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanţă lucrările cerute, conducătorul acesteia va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10 % din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

- celeritatea soluţionării acţiunii in contencios administrativ, a căilor de atac şi a punerii in executare a hotărarii judecătoreşti.

Să ne reamintim

Sunt supuse controlului realizat pe calea contenciosului administrativ :

- actele administrative tip,
- actele administrative asimilate,
- contractele administrative, asimilate actelor administrative,
- ordonanţele de Guvern.

Actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicţii speciale administrative pot fi atacate la instanţa de contencios administrativ, cu respectarea dispoziţiilor referitoare la procedura prealabilă, dacă partea înţelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicţională.

20.3.Rezumat

Potrivit Legii nr. 554/2004, persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulţumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut de lege, poate sesiza instanţa de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate şi, eventual, reparaţii pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluţionarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluţionare a unei cereri, precum şi prin refuzul de efectuare a unei anumite

operaţiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim

In materia contenciosului administrativ există un dublul grad de jurisdicţie (fond şi recurs) care se judecă în cadrul secţiilor specializate de contencios administrativ existente la nivelul tribunalelor, curţilor de apel sau Înaltei Curţi de casaţie şi Justiţie.

20.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Care sunt actele administrative supuse controlului realizat pe calea contenciosului administrativ ?

2) Prezentați persoanele care au calitate procesuala activă în contenciosul administrativ ?

3) Precizați care sunt sancțiunile pentru neexecutarea unei hotărâri în contenciosul administrativ ?

20.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

20.6. Teme de control

Realizaţi un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi procedura administrativă prealabilă

Unitatea de învățare 21

CONDIȚIILE ACȚIUNII ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

21.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate condițiile acțiunii în contencios administrativ, respectiv calitate procesuală, natura actului contestat, procedura prealabilă, termenul de introducere a acțiunii, exceptia de nelegalitate.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

21.2. *Conținut*

21.2.1.Calitatea procesuală in litigiile de contencios administrativ.

21.2.2. Actul atacat trebuie să fie un act administrativ sau asimilat acestuia

21.2.3. Actul atacat să emane de la o autoritate publică.

21.2.4. Actul administrativ atacat să vatăme un drept sau un interes legitim

21.2.5 Îndeplinirea procedurii administrative prealabile

21.2.6. Condiţia respectării termenului de introducere a acţiunii.

21.2.7. Elemente de procedură specifice acțiunii in contenciosul administrativ

21.2.8. Elemente specifice de executare a hotărarilor judecătorești pronunțate de către instanțele de contencios administrativ

21.2.9.Controlul indirect al actelor administrative. Excepția de nelegalitate.

21.2.1. Calitatea procesuală in litigiile de contencios administrativ.

Calitatea procesuală activă presupune existența unei identități intre persoana reclamantului și persoana care este titular al dreptului in raportul juridic dedus judecății.[435]

Cu toate că reprezintă o condiție generală a acțiunii civile, trebuie analizată in mod particular in cadrul procedurii speciale a contenciosului administrativ, date fiind particularitățile sale, dar și efectul juridic al neindeplinirii condiției privind calitatea procesuală activă, respectiv inadmisibilitatea acțiunii, făcand de prisos cercetarea celorlalte condiții de admisibilitate și a fondului cauzei.[436]

Legea nr. 554/2004 determină titularul acțiunii in contencios administrativ folosind sintagma *"orice persoană"*, ce trebuie corelată, in interpretare, cu definiția dată *"persoanei vătămate"*[437] ca fiind *orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri;*

In sensul Legii nr. 554/2004, sunt asimilate persoanei vătămate şi *grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum şi organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate*. În vederea exercitării controlului de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociaţiilor, în calitate de organisme sociale interesate, invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate şi scopul direct şi obiectivele asociaţiei, potrivit statutului.[438]

Calitatea procesuală pasivă, ce vizează existența unei identități intre persoana paratului și cel obligat in același raport juridic[439], revine, in litigiile de contencios administrativ, autorității publice care a emis (adoptat) actul atacat, indiferent că are sau nu personalitate juridică civilă, fiind suficientă capacitatea administrativă.[440] Capacitatea administrativă reprezintă ansamblul resurselor materiale, financiare, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, cadrul legal

---

[435] M. Fodor, Drept procesual civil, Vol. I, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2006, p. 143.

[436] A.Trăilescu, Drept administrativ, Ediția 4, Ed. C.H.Beck, Bucureşti, 2010, p.331.

[437] Art. 2 alin.(1) lit. a) din Legea nr. 554/2004.

[438] Decizia Inaltei Curți de Casație și Justiție-Completul pentru soluționarea recursului in interesul legii nr. 8 din 2 martie 2020 referitoare la interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. a), r) şi s) şi art. 8 alin. (1^1) şi (1^2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare.

[439] M. Fodor, op. cit., p. 143.

[440] A.Trăilescu, op.cit., 2010, p.333 .

care reglementează domeniul de activitate, precum și modul în care acestea sunt valorificate în activitatea proprie potrivit competenței stabilite prin lege.[441]

Din categoria autorităților ce pot avea calitate procesulă pasivă fac parte și cele asimilate[442], respectiv persoanele juridice de drept privat care au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică, in situația vătămării unor drepturi sau interese legitime ale persoanelor, prin actele emise in această calitate. Nu toate actele lor sunt acte administrative, cele ce fac parte din această categorie urmand a fi determinate prin raportare elementele definției legale a actului administrativ (art. 2 alin.(1) lit. c) și lit. c[1]) din Legea nr. 554/2004).

In ipoteza contestării actului administrativ de către un terț (art.1 alin.(2) din Legea nr. 554/2004), beneficiarul actului administrativ va avea calitatea de parat.

Când raportul juridic dedus judecăţii o impune, instanţa de contencios administrativ va pune în discuţia părţilor necesitatea introducerii în cauză a altei persoane. Dacă niciuna dintre părţi nu solicită introducerea în cauză a terţului şi instanţa apreciază că pricina nu poate fi soluţionată fără participarea terţului, aceasta va respinge cererea fără a se pronunţa în fond[443]. In temeiul acestor dispoziţii, instanţa de contencios administrativ poate introduce în cauză şi alte persoane în afara funcţionarului public fie din iniţiativa lor, fie la cererea părţilor din proces în condiţiile Codului de procedură civilă privitoare la intervenţia voluntară şi forţată, chemarea în garanţie, arătarea titularului dreptului.[444]

21.2.2. Actul atacat trebuie să fie un act administrativ sau asimilat acestuia

Obiectul acțiunii in contencios administrativ este actul administrativ, in forma tip, definit ca *forma juridică principală de activitate a autorităţilor administraţiei publice sau a unor structuri autorizate de acestea să presteze servicii publice, ce constă intr-o manifestare unilaterală de voinţă de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii, in realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanţelor judecătoreşti*[445], dar și in forma asimilată : *refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim*, *nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri*.

Sunt supuse controlului de contencios administrativ şi contractele administrative, acesta fiind limitat la litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ şi cele legate de încheierea contractului

---

[441] Art. 5 lit. o) din Codul administrativ.

[442] Prevăzute de art. 2 alin.(1) lit. b) din Legea nr. 554/2004.

[443] Art. 16[1] din Legea nr. 554/2004.

[444] G. Bogasiu, Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată. Ed. Universul Juridic, 2018, p. 451-453.

[445] Art. 2 alin.(1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ. Litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competenţa de soluţionare a instanţelor civile de drept comun.[446]

Pot fi atacate in contenciosul administrativ atat actele administrative individuale, cat şi cele normative.[447]

Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii, producand efecte juridice față de toate subiectele de drept[448] şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanţelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti.

Actul administrativ trebuie delimitat, sub aspectul posibilității de contestare in contenciosul administrativ, de alte inscrisuri cu diverse denumiri, precum : adresă, certificat, circulară, adeverință etc care nu sunt acte juridice, intrucat nu produc, prin ele insele, efecte juridice, acestea fiind simple operațiuni tehnico-materiale. Impotriva acestor inscrisuri materiale nu se poate promova o acțiune directă in contencios administrativ. Calificarea inscrisului ca act administrativ nu se realizează exclusiv in baza denumirii sale.[449]

Actele şi operaţiunile administrative care stau la baza emiterii actului administrativ supus controlului (acte prealabile) vor putea fi atacate în contenciosul administrativ numai odată cu actul pe care îl fundamentează, şi nu separat.

In conformitate cu dispozițiile art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, instanţa de contencios administrativ este competentă să se pronunţe şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii.

Operațiunile administrative sunt forme concrete de realizare a administrației publice, care nu produc prin ele insele efecte juridice, indiferent dacă insoțesc sau nu un act juridic.

Este importantă distincţia dintre actele administrative şi alte inscrisuri sau operațiuni administrative, acestea din urmă nefiind de natură sa modifice ordinea juridică existentă, să producă prin ele insele efecte juridice şi, in consecinţă, să fie atacate, de sine stătător, in justiţie.

21.2.3. Actul atacat să emane de la o autoritate publică.

---

[446] Art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

[447] Posibilitatea atacării actelor administrative normative a fost prevăzută expres de Legea nr. 554/2004.

[448] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 444.

[449] A.Trăilescu, op.cit., 2010, p.338-339 .

Coreland terminologia cu prevederile Constituției Romaniei din 1991, revizuită in 2003[450], Legea nr. 554/2004 definește *autoritatea publică* drept orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public. Este o definiţie care lărgeşte sfera de cuprindere a acestei noţiuni, depăşind limitele noţiunii de *autoritate administrativă*.

Sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul Legii nr. 554/2004, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică, actele acestora supuse controlului de contencios administrativ fiind denumite şi ”acte administrative prin delegație”.

Sunt supuse contenciosului administrativ şi actele administrative emise de către alte autorități (Parlament, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Ministerul Public, Consiliul Superior al Magistraturii, instanțele judecătorești etc) decat cele ce fac parte din sistemul administrației publice. Actele acestor autorități necesită, insă, o analiză atentă, intrucat, de regulă, ele emit pentru realizarea propriei competențe acte cu alta natură decat cea de acte administrative (spre exemplu, legi, hotărari judecătorești, ordonanțe), iar actele administrative emise reprezintă doar un mijloc (instrument) de realizare a propriei competențe.

Actul administrativ poate emana de la orice autoritate publică, indiferent că acesta are sau nu personalitate juridică. Autoritatea emitentă trebuie doar să aibă capacitate de drept administrativ, fără a fi necesară şi capacitatea de drept civil.

În situaţia în care pe lângă anularea actului se pretind şi despăgubiri, instanţa judecătorească nu poate obliga, însă, la plata acestora decât un subiect de drept civil, care poate răspunde cu bunurile din patrimoniul său pentru plata despăgubirilor.

21.2.4. Actul administrativ atacat să vatăme un drept sau un interes legitim

Acţiunea in contenciosul administrativ poate avea ca obiect ocrotirea unui drept sau a unui interes legitim.

Legea contenciosului defineşte :

- dreptul vătămat - orice drept prevăzut de Constituţie, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ;

- interesul legitim privat - posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor şi previzibil, prefigurat;

- interes legitim public - interesul care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice.

---

[450] Constituția utilizează , in cuprinsul art. 52 , noțiunea de *”autoritate publică”*, in timp ce Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, anterioară in raport cu actuala reglementare (Legea nr. 554/2004) folosea noțiunea de *”autoritate administrativă”*.

Interesul vătămat trebuie să fie legitim, ceea ce înseamnă că nu orice interes este ocrotit prin justiţie, ci doar cel intemeiat pe drept, pe cutumă sau principiile generale ale dreptului, fiind de neconceput ca interesele nelegitime să fie ocrotite.[451]

Interesul poate fi material sau moral, in ambele situaţii trebuind să indeplinească condiţiile generale, de a fi direct, născut şi actual.

Legea contenciosului administrativ stabileşte limitări in privinţa persoanelor fizice şi persoanele juridice de drept privat, acestea avand dreptul să formuleze capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.[452]

Acţiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorităţii pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operaţiune administrativă, nu şi despăgubiri pentru daune materiale sau morale.

21.2.5 Îndeplinirea procedurii administrative prealabile

Înainte de a se adresa instanţei de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual care i se adresează trebuie să solicite autorităţii publice emitente sau autorităţii ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Pentru motive temeinice, persoana vătămată, destinatar al actului, poate introduce plângerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, şi peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.

In cazul persoanei vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, termenul (de 30 de zile sau 6 luni, după caz) privind introducerea plangerii prealabile curge de la data la care a luat cunoştinţă, pe orice cale, de conţinutul actului atacat.

Plangerea prealabilă (denumită şi recurs administrativ) reprezintă o procedură, suplă şi gratuită, instituită cu scopul evitării aducerii unor litigii in faţa instanţelor judecătoreşti, in felul acesta fiind economisite resurse materiale, umane şi de timp.[453]

Procedura prealabilă este reglementată de Codul de procedură civilă : ”*Sesizarea instanţei se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta....”*[454].

---

[451] M.Constantinescu, A.Iorgovan, I.Muraru, E.S.Tănăsescu, Constituția Romaniei revizuită-comentarii şi explicații, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 34.

[452] Art. 8 alin.(1^1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

[453] G. Manu, Soluționarea alternativă a litigiilor de contencios administrativ, Dreptul nr. 5/2020, p. 104.

[454] Art. 193 Cod de procedură civilă.

In materia contenciosului administrativ, recursul administrativ reprezintă o condiție de admisibilitate a acțiunii, neindeplinirea ducand la respingerea sa, ca inadmisibilă. Motivele invocate în cererea de anulare a actului nu sunt limitate la cele invocate prin plângerea prealabilă.

Plangerea prealabilă poate fi adresată organului emitent (*recurs grațios*) sau celui ierarhic superior (*recurs ierarhic*). In situația existenței celui din urmă, persoana vătămată poate opta pentru investirea unuia din cele două organe cu plangerea prealabilă ori le poate investi pe ambele, cu excepția situației in care legea prevede expres una din forme.

Prin exercitarea recursului administrativ grațios, titularul plangerii prealabile urmărește revocarea sau modificarea actului considerat ilegal de către emitentul său, iar prin recursul administrativ ierarhic, inițiatorul său vizează anularea actului de către autoritatea publică superioară emitentului acestuia ori determinarea emitentului actului de a-l revoca sau modifica, in scopul evitării unei acțiuni in contenciosul administrativ.[455]

Termenul de introducere a plangerii prealabile este de 30 de zile și curge de la comunicarea actului atacat către destinatarul său, respectiv de la data luării la cunoștință de conținutul său, in cazul plangerii formulată de un terț vătămat.

Atunci cand titularul plangerii prealabile face dovada că a fost impiedicat, din motive temeinice, să formuleze plangerea prealabilă, termenul este de 6 luni, curgand de la același moment.

Sub aspectul naturii, termenele de 30 de zile, respectiv 6 luni, sunt termene de prescripție, cu consecințele juridice ce decurs din această calificare.

In cazul actelor administrative normative, plangerea prealabilă poate fi introdusă oricand, nefiind supusă vreunui termen.

Există situaţii prevăzute de lege in care plângerea prealabilă nu este obligatorie[456] :

- in cazul acţiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici ;

- in cazul cererilor persoanelor vătămate prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe sau al acţiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice;

- în cazul actelor administrative asimilate, respectiv refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.

- in cazul contestării actului administrativ individual pe calea excepţiei de nelegalitate.

Termenul de soluționare a plangeriiu prealabile este de 30 de zile (art.7 alin. (4) raportat la art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004), dacă legea specială nu prevede un alt termen. În cazul în care cel care se consideră vătămat nu este mulţumit

---

[455] A.Trăilescu, op.cit., 2010, p.346 .

[456] Prevăzute de art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004.

de soluţia dată plangerii prelabile sau nu primește răspuns la aceasta in termenul legal, poate sesiza instanţa de contencios administrativ.

In cazul acţiunilor care au ca obiect contracte administrative, plângerea prealabilă poate fi introdusă in termen de 6 luni, termen care curge :

- de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;
- de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului.

21.2.6. Condiţia respectării termenului de introducere a acţiunii.

Cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei cauzate se pot introduce în termen de 6 luni de la:

a)data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;

b)data comunicării refuzului nejustificat de soluţionare a cererii;

c)data expirării termenului de soluţionare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluţionare a cererii;

d)data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554/2004, calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluţionarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile;

e)data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.

Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă şi peste termenul de 6 luni, dar nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoştinţă, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

Ordonanţele sau dispoziţiile din ordonanţe care se consideră a fi neconstituţionale, precum şi actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând.

21.2.7. Elemente de procedură specifice acţiunii in contenciosul administrativ

Dreptul comun in materia procedurii de soluționare de către instanțe a litigiilor de contencios administrativ este dat de dispozițiile Codului de procedură civilă și Codul civil, această categorie făcand parte din cea a *procesului civil*, definit ca *activitatea complexă realizată de instanță, părți și alți participanți, precum și raporturile care se stabilesc intre aceste organe sau persoane in scopul restabilirii drepturilor și intereselor incălcate sau contestate*.[457]

[457] I. Leș, Tratat de drept procesual civil, Ediția 4, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 10.

In același timp, procedura de soluționare a litigiilor de contencios administrativ este supusă și unor reguli speciale, derogatorii de la dreptul comun aplicabil procesului civil, stabilite de Legea nr. 554/2005, in considerarea particularităților ce rezultă din regimul juridic special al actului adminsitrativ și din specificul raporturilor de putere existente intre autoritățile publice și persoanele vătămate de acestea in drepturi sau interese legitime.

Raportul dintre cele două categorii de norme de procedură aplicabile in procesul de contencios administrativ, generale și specifice, este stabilit de art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care prevede că : ”*Dispoziţiile prezentei legi se completează cu prevederile Codului civil şi cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autorităţile publice, pe de o parte, şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.”*

Obiectul acțiunii in contencios administrativ.

Obiectul acțiunii in contencios este reglementat expres și limitativ de Legea nr. 554/2004, putand fi :

- anularea actului administrativ atacat, in tot sau in parte;
- anularea actului administrativ atacat și obligarea emientului, persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim ori a superiorului sau ierarhic (dacă este chemat in garanție de către funcționarul obligat de superior, prin ordin scris, să elaboreze sau nu actul) la plata de despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru intarziere, cu titlu de daune materiale și morale cauzate;
- obligarea autorității publice, care refuză să rezolve o cerere referitoare la un drept sau interes legitim, să recunoască dreptul pretins, să emită un act sau un alt inscris;
- obligarea autorității publice să recunoască dreptul pretins și să plătească despăgubiri pentru prejudiciul provocat de refuzul nejustificat.
- obligarea autorității publice la efectuarea unei operațiuni administrative;
- obligarea la incheierea unui contract administrativ, dispunerea de alte măsuri care apar necesare in fazele premergătoare incheierii sau in legătură cu incheierea sa;
- anularea unui contract administrativ, obligarea la plata de despăgubiri ca urmare a anulării ori dispunerea altor măsuri necesare pentru repunerea părților in situația anterioară ori stabilirea stării de legalitate.

O formă specială a acțiunii in contencios administrativ este cea care are ca obiect ordonanțe ale Guvernului.

Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanţe ale Guvernului sau dispoziţii cuprinse de acestea poate introduce acţiune la instanţa de contencios administrativ, însoţită de excepţia de neconstituţionalitate in tot sau in parte a ordonanței.

Acest tip de acţiune nu poate avea ca obiect principal constatarea neconstituţionalităţii ordonanţei sau a dispoziţiei din ordonanţă, ci doar :

- acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanţe ale Guvernului;

- anularea actelor administrative emise în baza unor ordonanţe ale Guvernului;

- obligarea unei autorităţi publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operaţiuni administrative.

Procedura de soluționare curpinde două etape :

- instanţa de contencios administrativ, dacă apreciază că excepţia îndeplineşte condiţiile prevăzute de art. 29 alin. (1) şi (3) din *Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, republicată*, sesizează, prin încheiere motivată, Curtea Constituţională şi suspendă soluţionarea cauzei pe fond.

- după pronunţarea Curţii Constituţionale, instanţa de contencios administrativ repune cauza pe rol şi dă termen, cu citarea părţilor. Dacă ordonanţa sau o dispoziţie a acesteia a fost declarată neconstituţională, instanţa soluţionează fondul cauzei; în caz contrar, acţiunea se respinge ca inadmisibilă.

În situaţia în care decizia de declarare a neconstituţionalităţii este urmarea unei excepţii ridicate în altă cauză, acţiunea poate fi introdusă direct la instanţa de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de un an, calculat de la data publicării deciziei Curţii Constituţionale în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Competența instanțelor de contencios administrativ.

Competența jurisdicțională are două forme: ***competența materială*** și ***competența teritorială***.

Competența materială a instanțelor de contencios administrativ este reglementată de art. 10 din Legea nr. 554/2004, fiind partajată intre tribunalele administrativ fiscale (pană la infiinţarea acestora, de către secțiile de contencios administrativ și fiscal din cadrul tribunalelor județene și al municipiului București), secțiile specializate ce funcționează in cadrul curților de apel și secția specializată a Inaltei Curți de Casație și Justiție, conform următoarelor reguli :

- Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice locale şi judeţene, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora de până la 3.000.000 de lei se soluţionează în fond de tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autorităţile publice centrale, precum şi cele care privesc taxe şi impozite, contribuţii, datorii vamale, precum şi accesorii ale acestora mai mari de 3.000.000 de lei se soluţionează în fond de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

- Cererile privind actele administrative care au ca obiect sume reprezentând finanţarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene se soluţionează potrivit

criteriului valoric, iar cererile care au ca obiect acte administrative neevaluabile se soluţionează potrivit rangului autorităţii, conform regulii enunțată anterior.

- Recursul împotriva sentinţelor pronunţate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel, iar recursul împotriva sentinţelor pronunţate de secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale curţilor de apel se judecă de Secţia de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Competența teritorială (stabilirea instanței competente, dintre instanțele judecătorești de același grad) este guvernată de următoarele reguli :

- Reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanţei de la domiciliul sau sediul său.

- Reclamantul autoritate publică, instituţie publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv instanţei de la domiciliul sau sediul pârâtului.

-Competenţa teritorială de soluţionare a cauzei se va respecta şi atunci când acţiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia din proces.

Cu scopul principal al degrevării unor instanţe in materia contenciosului administrativ, **prin Legea nr. 212/2018[458] s-au adus modificări, in principal Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ**, justificate in expunerea de motive prin nevoia de reducere a duratei de soluţionare a dosarelor, de echilibrare a volumului de muncă intre instanţe şi intre secţiile acestora şi respectare in mod real a dreptului cetăţenilor de acces la instanţă şi de soluţionare a cauzelor intr-un termen rezonabil. In principal, modificările au vizat[459] :

- majorarea valorii ce determină competenţa materială a instanţelor de contencios administrativ, de la 1 milion de lei la 3 milioane de lei, ceea ce a condus la degrevarea Inaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie de soluţionarea in recurs a cauzelor cu valoare mai mică de 3 milioane de lei şi la redistribuirea unor cauze intre tribunale şi curţile de apel, ca instanţe de fond. In aprecierea magistraţilor specializaţi, efectul acestei modificări este exclusiv în favoarea instanţei supreme, care se urmăreşte a fi degrevată de un număr important de cauze fiscale (majoritatea covârşitoare a cauzelor fiscale din punct de vedere valoric sunt astăzi sub 3.000.000 lei), dar cu specificaţia că reducerea numărului de cauze pe rolul instanţei supreme are ca efect majorarea acestora la nivelul tribunalelor ca instanţe de fond şi al curţilor de apel ca instanţe de recurs şi de aici sporirea importanţei curţilor de apel în definirea şi

---

458 Publicată in Monitorul Oficial nr. 658 din 30 iulie 2018, intrată in vigoare la data de 2 august 2018.

La baza Expunerii de motive in vederea modificării şi completării Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ au stat datele statistice privind situaţia litigiilor de contencios administrativ prezentate in Raportul CSM privind starea justiţiei pentru anul 2016.

459 G. Manu, Soluționarea alternativă a litigiilor de contencios administrativ, Dreptul nr. 5/2020, p. 104.

stabilizarea practicii judiciare în astfel de litigii, în dauna Inaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, care are rol constituţional pentru unificarea practicii judiciare.[460]

- renunţarea la aplicarea criteriului rangului autorităţii pentru „cererile privind actele administrative care au ca obiect sume reprezentând finanţarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene", fiind adoptat criteriul valoric în determinarea competenţei materiale de judecată. Atunci când procesul are ca obiect acte administrative neevaluabile emise în legătură cu finanţări nerambursabile din partea Uniunii Europene, în lipsa unei sume litigioase la care să fie raportat criteriul valoric, legiuitorul revine la criteriul rangului autorităţii emitente în scopul stabilirii competenţei materiale de judecată.[461]

- partajarea competenţei de soluţionare a litigiilor privind contractele administrative.[462] Cele decurgand din executarea lor revin in competenţa instanţelor civile de drept comun, iar cele ce apar in fazele premergătoare incheierii contractului administrativ, precum şi orice litigii legate de incheierea sa, inclusiv cele avand ca obiect anularea, răman in competenţa instanţelor de contencios administrativ. Această divizare privind specializarea instanţei competente, ce reflectă o schimbare de fond in legătură cu justiţiabilitatea contractelor administrative este supusă unor critici[463] vizand mai ales dificultatea instanţelor civile de drept comun de a aplica regimul special de drept administrativ, respectiv de a compatibiliza dreptul comun contractual cu regula prevalenţei interesului public in raport cu libertatea contractuală.[464]

Suspendarea executării actului administrativ atacat.

În cazuri bine justificate şi *pentru prevenirea unei pagube iminente*, persoana vătămată (reclamantul) poate solicita instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ atacat. Legea nr. 554/2004 stabilește două proceduri de solicitare a suspendării actului de către instanță, diferite prin etapa in care intervin :

---

460 Judecător L. Ungur, „Principalele modificări ale Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, operate prin Legea nr. 212/2018, in Revista Română de Jurisprudenţă nr.2 din 28 aprilie 2019;

461 Judecător dr. B. Cristea, „Noua reglementare a competenţei de judecată in materia contenciosului administrativ" in Revista Română de Jurisprudenţă nr.3 din 30 septembrie 2018; Autorul apreciază că, deşi art. 10 alin. (1^1) îşi defineşte domeniul de aplicare prin prisma sumelor reprezentând „finanţare nerambursabilă din partea Uniunii Europene", în acelaşi mod va fi determinată competenţa materială de judecată şi în cazul finanţărilor primite din partea altor donatori publici internaţionali, în discuţie fiind sume/creanţe bugetare asimilate celor fiscale, respectiv celor specifice fondurilor structurale.

462 Sunt asimilate actelor administrative, în sensul Legii nr. 554/2004, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative (art. 2 alin.(1) lit.c^1) din Legea nr. 554/2004;

463 Pentru o analiză amplă a se vedea C. Clipa, „Dreptul la acţiune in contenciosul (propriu-zis) al contractelor administrative", in Revista Română de Drept Privat nr.4 din 31 decembrie 2018.

464 Stabilită de art. 8 alin. 3 din Legea nr. 554/2004, ca *„regula după care principiul libertăţii contractuale este subordonat principiului priorităţii interesului public"*.

- inainte de introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ, dar după sesizarea autorităţii publice care a emis actul sau a autorităţii ierarhic superioare cu plangerea administrativă prealabilă, caz in care persoana vătămată poate să ceară instanţei competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunţarea instanţei de fond.

În cazul în care persoana vătămată nu introduce acţiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea, dacă a fost dispusă de către instanță, încetează de drept şi fără nicio formalitate.

În ipoteza admiterii acţiunii de fond, măsura suspendării dispusă inainte de introducerea acțiunii se prelungeşte de drept până la soluţionarea definitivă a cauzei, chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ prin acțiunea de fond.

- prin acțiunea de fond (cererea adresată instanţei competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat) sau ulterior introducerii acesteia, prin cerere separată. In acest caz, instanţa poate dispune suspendarea actului administrativ atacat, până la soluţionarea definitivă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula odată cu acţiunea principală sau printr-o acţiune separată, până la soluţionarea acţiunii în fond, fiind inadmisibilă in căile de atac.

In ambele variante, cererea de suspendare trebuie să indeplinească condițiile stabilite de art. 14 alin. (1) teza I din Legea nr. 554/2004, existența unor *cazuri bine justificate*[465] şi necesitatea luării măsurii pentru *prevenirea unei pagube iminente*[466], condiții analizate in cadrul analizei privind *suspendarea actelor administrative*.

Soluțiile in procesul de contencios administrativ

Soluţionând fondul acțiunii in contencios administrativ, instanța poate pronunța următoarele soluții[467] :

- anularea, integrală sau parțială, a actul administrativ atacat;

-obligarea autorității publice parate să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operaţiune administrativă.

- modificarea actului administrativ dedus judecății, prin inlocuirea sancțiunii dispuse de o autoritate publică, cu o altă sancțiune mai ușoară.[468]

-repararea pagubei cauzate şi, eventual, reparaţii pentru daune morale, dacă s-a solicitat.

Instanţa este competentă să se pronunţe şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii.

---

[465] Definite de art. 2 alin. (1) lit. t) din Legea nr. 554/2004 ca fiind *acele împrejurări legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.*

[466] Definită de art. 2 lit. ș) din Legea 554/2004, ca acel *„prejudiciu material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public.*

[467] Art. 18 din Legea nr. 554/2004.

[468] A.Trăilescu, op.cit., 2010, p.362 .

Atunci când obiectul acţiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcţie de starea de fapt, instanţa poate:

- dispune anularea acestuia, în tot sau în parte;
- obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;
- impune uneia dintre părţi îndeplinirea unei anumite obligaţii;
- suplini consimţământul unei părţi, când interesul public o cere;
- obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale şi morale.

Căile de atac.

Hotărarea de primă instanță pronunțată in litigiile de contencios administrativ este supusă doar ***recursului.***

Termenul de recurs este de 15 zile de la comunicarea sentinței, iar declararea recursului suspendă executarea hotărarii atacată cu recurs.

In vederea asigurării celerității procedurii, recursul se judecă de urgență.

În cazul admiterii recursului, instanţa de recurs, casând sentinţa[469] :

- va rejudeca litigiul în fond, soluție aplicabilă și in cazul in care judecata în primă instanţă s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului.
- va trimite cauza pentru rejudecare, o singură dată, la prima instanță atunci când hotărârea primei instanţe a fost pronunţată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât şi la dezbaterea fondului.

Art. 21 din Legea nr. 554/2004 prevede ***aplicabilitatea căii de atac a revizuirii*** in privința hotărarilor de contencios administrativ, la motivele de revizuire stabilite de Codul de procedură civilă fiind adăugat unul special : ”*pronunţarea hotărârilor rămase definitive prin încălcarea principiului priorităţii dreptului Uniunii Europene, reglementat la art. 148 alin. (2) coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituţia României, republicată.*” Pentru acest motiv, sunt supuse revizuirii şi hotărârile definitive care nu evocă fondul, prin derogare de la prevederile art. 509 alin. (1) Cod procedură civilă care permite revizuirea doar pentru hotărârile pronunţate asupra fondului sau care evocă fondul.

Cererea de revizuire se introduce în termen de o lună de la data comunicării hotărârii definitive[470] şi se soluţionează de urgenţă şi cu precădere.

---

[469] Art. 20 din Legea nr. 554/2004.

[470] Prin derogare de la reglementarea termenului de exercitare a revizuirii cuprinsă in art. 511 Cod de procedură civilă.

Dispoziţiile Legii nr. 554/2004 se completează in privința căilor de atac impotriva hotărarilor de contencios administrativ cu cele ale Codului de procedură civilă referitoare la contestația in anulare[471] și revizuire[472].

21.2.8. Elemente specifice de executare a hotărarilor judecătorești pronunțate de către instanțele de contencios administrativ

In lipsa unei prevederi in dispozitivul hotărarii, dacă în urma admiterii acţiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operaţiuni administrative, executarea hotărârii se face în termen de cel mult 30 de zile de la data rămânerii sale definitive.

În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligaţia sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, hotărârile judecătoreşti definitive de contencios administrativ fiind titluri executorii.

In vederea executării hotărarii, la cererea creditorului, în termenul de prescripţie a dreptului de a obţine executarea silită, care curge de la expirarea termenelor de executare (cel stabilit de către instanță, prin hotărare, iar in lipsă in cel general de 30 de zile) şi care nu au fost respectate *în mod culpabil*, instanţa de executare, prin hotărâre dată cu citarea părţilor, aplică conducătorului autorităţii publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalităţi[473]. Aceste măsuri se aplică de către instanța de executare fără a fi nevoie de învestirea cu formulă executorie a hotărarii şi de încuviinţarea executării silite de către executorul judecătoresc.

Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării hotărârii de aplicare a amenzii şi de acordare a penalităţilor debitorul, *în mod culpabil*, nu execută obligaţia prevăzută în titlul executoriu, instanţa de executare, la cererea creditorului, va fixa suma ce se va datora statului şi suma ce i se va datora lui cu titlu de penalităţi, prin hotărâre dată cu citarea părţilor. Totodată, prin aceeaşi hotărâre, instanţa va stabili despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligaţiei[474].

În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului de 3 luni de la data comunicării hotărârii de aplicare a amenzii şi de acordare a penalităţilor, instanţa de executare va solicita autorităţii publice relaţii referitoare la executarea obligaţiei cuprinse în titlul executoriu şi, în cazul în care obligaţia nu a fost integral executată,

---

[471] Art. 503-508 Cod procedură civilă.

[472] Art. 509-513 Cod procedură civilă.

[473] In condiţiile art. 906 din Codul de procedură civilă.

[474] In condiţiile art. 892 din Codul de procedură civilă.

instanţa de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părţilor.

In materia contenciosului administrativ, instanța de executare este definită de art. 2 alin. (1) lit. ţ) din Legea nr. 554/2004 ca fiind instanţa care a soluţionat fondul litigiului de contencios administrativ.

Cererile avand ca obiect punerea in executare a hotărarilor definitive, in modalitățile menționate anterior, se judecă în camera de consiliu, de urgenţă, şi sunt scutite de taxa judiciară de timbru, iar hotărârile prin care se soluționează sunt supuse numai recursului, în termen de 5 zile de la comunicare.

Procedura privind verificarea și regularizarea cererii de chemare in judecată (art. 200 Cod procedură civilă) și cea de fixare a primului termen de judecată (art. 201 Cod de procedură civilă) nu sunt aplicabile.

Întâmpinarea este obligatorie şi se depune la dosarul cauzei cu cel puţin 3 zile înainte de termenul de judecată. Reclamantul va lua cunoştinţă de conţinutul întâmpinării de la dosarul cauzei. Instanţa poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoştinţă de conţinutul întâmpinării.

Conducătorul autorităţii publice sancționat pentru neexecutarea unei hotărari de contencios administrativ se poate îndrepta cu acţiune împotriva celor vinovaţi de neexecutarea hotărârii. În cazul în care cei vinovaţi sunt demnitari sau funcţionari publici, se aplică reglementările speciale privind răspunderea persoanelor ce deţin aceste calități speciale.

Cu caracter de noutate[475], Legea nr. 554/2004 prevede că ”*Hotărârile judecătoreşti definitive şi irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanţelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale judeţelor ori al municipiului Bucureşti....”*.

21.2.9. Controlul indirect al actelor administrative. Excepția de nelegalitate.

Reglementand ***excepția de nelegalitate***, art. 4 din Legea nr. 554/2004 prevede că : ”*(1) Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepţie, din oficiu sau la cererea părţii interesate. (2) Instanţa învestită cu fondul litigiului şi în faţa căreia a fost invocată excepţia de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluţionarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunţe asupra excepţiei, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunţa în cauză. În situaţia în care instanţa se pronunţă asupra excepţiei de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate*

[475] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.676.

fi atacată odată cu fondul. (3) În cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanţa în faţa căreia a fost invocată excepţia de nelegalitate va soluţiona cauza, fără a ţine seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. (4) Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepţiei de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanţa de contencios administrativ în cadrul acţiunii în anulare, în condiţiile prevăzute de prezenta lege."

Regimul legal al excepției de nelegalitate, constă in următoarele reguli de fond și de procedură :

- excepția de nelegalitate poate avea ca obiect doar acte administrative individuale, care nu sunt exceptate de la controlul de contencios administrativ, indiferent de data emiterii lor, textul legal prevăzand expres că actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepţiei de nelegalitate.

- excepția de nelegalitate reprezintă "*un incident procedural survenit în cursul unui proces, ca urmare a contestării de către partea interesată a legalităţii unui act administrativ unilateral cu caracter individual de care depinde soluţionarea pe fond a litigiului"*, *"un mijloc de apărare, ce poate fi folosit pentru a contracara pretenţiile părţii adverse sau pentru apărarea ori valorificarea unui drept al părţii care înţelege să se prevaleze de aceasta"*[476], ce poate fi invocată din oficiu sau de oricare din părțile unui litigiu, indiferent de obiectul său.

- pentru ca excepția de nelegalitate să fie admisibilă, este necesară existența unei legături de dependență intre actul administrativ ce face obiectul excepției și fondul cauzei.

- este o excepție de ordine publică, absolută și imprescriptibilă, ce poate fi invocată in orice fază a procesului.

- poate fi invocată numai in fața unei instanțe judecătorești, formularea art. 4 din Legea nr. 554/2004 excluzand posibilitatea ridicării in fața instanțelor arbitrale .

- litigiul in care este invocată excepția de nelegalitate trebuie să aibă un obiect diferit de anularea actului administrativ vizat de excepție.

- este competentă să se pronunţe asupra excepţiei de nelegalitate instanţa învestită cu fondul litigiului, in fața căreia a fost invocată, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea de fond. În situaţia în care instanţa se pronunţă asupra excepţiei de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul.

- efectul constatării nelegalității actului administrativ ce face obiectul excepției se produce doar față de părțile procesului in care a fost invocată și constă in aceea că instanţa va soluţiona fondul cauzei fără a ţine seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. Prin invocarea excepției de nelegalitate nu se tinde la anularea actului administrative, ci doar la stabilirea ilegalității și inlăturarea lui din soluționarea cauzei[477].

---

[476] Decizia Curții Constituționale nr. 491 din 6 mai 2008, publicată in M.Of. Partea I nr. 446 din 13 iunie 2008.

[477] A.Trăilescu, op.cit., 2010, p.372 .

Să ne reamintim

Contenciosul administrativ - activitatea de soluţionare de către instanţele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puţin una dintre părţi este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluţionarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim;

Contenciosul administrativ este declanşat printr-o acţiune directă atât asupra actului administrativ propriu-zis, cât şi asupra actului administrativ asimilat. Acesta vizează actele administrative individuale sau normative, cat şi contractele administrative.

Legea nr. 554/2004 prevede expres posibilitatea atacării in contenciosul administrativ a ordonanţelor de Guvern.

21.3. Rezumat

În cadrul acţiunilor de contencios administrativ pot fi atacate actele emise de autorităţile publice, care vor avea astfel calitatea de pârât. Calitatea de reclamant revine, potrivit art. 52 din Constituţie, persoanei vătămate într-un drept al său sau într-un interes legitim.In afara oricărei persoane care se consideră vătămată, au calitate procesuală activă şi o serie de categorii prevăzute expres de Legea nr. 554/2004.

Contenciosul administrativ reprezintă un contencios de plină jurisdicţie, ceea ce înseamnă că judecătorul nu se limitează la anularea actului ilegal, ci poate ordona şi alte măsuri, cum ar fi recunoaşterea de drepturi subiective, restituiri, reintegrări, despăgubiri şi chiar reformarea unui act administrativ.

Pot fi atacate in contenciosul administrativ atat actele administrative individuale, cat şi cele normative.

Legea nr. 554/2004 defineşte autoritatea publică drept orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică;

Acţiunea in contenciosul administrativ poate avea ca obiect ocrotirea unui drept sau a unui interes legitim.

Îndeplinirea procedurii administrative prealabile este necesară pentru evitarea declanşării unui litigiu, care astfel ar putea fi stins cu cheltuieli mai mici de către cei interesaţi.

21.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Indicaţi actele care pot face obiectul acţiunii in contencios administrativ.

2) Delimitaţi drepturile subiective de interesele legitime care constituie temei al acţiunii in contencios administrativ.

3) Indicaţi subiectele speciale de sesizare a instanţei de contencios administrativ.

21.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

21.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați regimul plangerii administrative prealabile.

Unitatea de învățare 22

EXCEPȚIILE DE LA CONTROLUL DE LEGALITATE EXERCITAT DE INSTANȚELE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV (fine de neprimire)

22.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate actele administrative care nu sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele de judecată.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

22.2. Conținut

22.2.1.Actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul.

22.2.2. Actele de comandament cu caracter militar.

22.2.3. Actele administrative supuse, prin lege, unei alte proceduri judiciare.

Disp. art. 126 alin. (6) din Constituţie şi art. 5 din Legea nr. 554/2004 consacră următoarele excepţii de la regula controlului de legalitate al actelor administrative[478] :

- **actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul**;
- **actele de comandament cu caracter militar**.

---

[478] Legea nr. 554/2004 a restrans sfera actelor administrative exceptate de la controlul de contencios administrativ in raport cu prevederile relementării anterioare, Legea nr. 29/1990, care prevedea că nu pot fi atacate in justitie: *"**a)**actele care privesc raporturile dintre parlament sau Presedintele Romaniei si guvern; actele administrative de autoritate si actele de gestiune aleorganelor de conducere din cadrul parlamentului; actele administrative referitoare la siguranta interna si externa a statului, precum si cele referitoare la interpretarea si executarea actelor internationale, la care Romania este parte; masurile urgente luate de organele puterii executive pentru evitarea sau inlaturarea efectelor unor evenimente prezentind pericol public, cum sint actele emise ca urmare a starii de necesitate sau pentru combaterea calamitatilor naturale, incendiilor de paduri, epidemiilor, epizootiilor si altor evenimente de aceeasi gravitate; **b)**actele de comandament cu caracter militar; **c)**actele administrative pentru desfiintarea sau modificarea carora se prevede, prin lege speciala, o alta procedura judiciara; **d)**actele de gestiune savirsite de stat in calitate de persoana juridica si pentru administrarea patrimoniului sau; **e)**actele administrative adoptate in exercitarea Artibutiilor de control ierarhic."*

- actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară;

În litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgenţă, cele care privesc apărarea şi securitatea naţională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizootiilor nu se poate solicita și dispune supendarea executării actului administrativ, in condițiile art. 14 din Legea nr. 554/2004.

22.2.1. Actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul.

Raţiunea acestei excepţii este faptul că aceste acte sunt acte cu caracter politic, plasate de doctrină in categoria *actelor de guvernământ*, categorie distinctă de cea a *actelor de administrare*. In lipsa unor distincții sau precizări, excepția privește actele oricărei autorități publice, care se incadrează in condițiile legale.[479]

Legea nr. 554/2004 defineşte actele care privesc raporturile cu Parlamentul ca fiind actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuţiilor sale, prevăzute de Constituţie sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul.[480]

Cu titlu de exemplu, fac parte din această categorie acte emise in exercitarea atribuţiilor constituţionale, de Preşedintele Romaniei şi Guvern, in relaţia cu Parlamentul: mesajul Preşedintelui, desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru, dizolvarea Parlamentului de către Preşedinte etc.

22.2.2. Actele de comandament cu caracter militar.

Acestea sunt definite ca fiind acte administrative referitoare la problemele strict militare ale activităţii din cadrul forţelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanţilor de a da ordine subordonaţilor în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar.[481]

Motivul exceptării acestor acte de la controlul de contencios administrative este dat de nevoia asigurării unui spirit de disciplină al subordonaţilor, pentru conservarea autorității superiorilor, cat şi a condiţiilor necesare pentru asigurarea rapidităţii şi eficienţei operaţiunilor militare.[482]

In categoria acestor acte au fost incluse ordinele și instrucțiunile de serciviu privind măsurile de instrucție și pregătire a trupelor, mobilizările și concentrările de

---

[479] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 463.

[480] Art. 2 alin.(1) lit. k) din Legea nr. 554/2004.

[481] Art. 2 alin.(1) lit. l) din Legea nr. 554/2004.

[482] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 466.

trupe, amplasarea acestora, atribuirea şi efectuarea de comenzi, manevre, exerciţii şi operaţiuni militare, in timp de pace sau de război.[483]

In practică s-a decis că prin acte de comandament cu caracter militar înţelegem acele acte emise de autorităţile militare competente, in scopul asigurării ordinii şi disciplininei in cadrul unităţilor militare, a cadrelor militare din aceste unităţi.[484]

Restul actelor administrative emise de autorităţile publice din domeniul militar, care nu se incadrează in definiţia data anterior, sunt supuse controlului de legalitate al instanţelor de contencios administrativ (cu titlu de exemplu, actele incheiate sau emise in vederea aprovizionării şi asigurării nevoilor logistice, actele ce privesc problemele de resurse umane, precum pensionarea, avansarea, sancţionarea etc).

Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la controlul de contencios administrativ nu conduce la sustragerea acestora de la orice formă de control, ci plasarea lor sub un regim special, stabilit de Regulamentul disciplinei militare[485], Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare[486] şi Legea nr. 384/2006 privind statutul soldaţilor şi gradaţilor profesionişti[487].

22.2.3. Actele administrative supuse, prin lege, unei alte proceduri judiciare.

Exceptarea acestora de la controlul de contencios administrativ este supusă următoarelor condiţii :

- printr-o lege specială, organică (aşa cum este Legea nr. 554/2004), să se prevadă o altă procedură de contestare;
- această procedură să fie prevăzută a se derula in faţa unei instanţe judecătoreşti (şi nu in faţa unui organism jurisdicţional);
- prin exercitarea căii speciale de contestare să se poată obţine aceeaşi situaţie juridică, raportat la acţiunea in contenciosul administrativ.

Să ne reamintim

Actele administrative care nu sunt supuse controlului de legalitate:

- actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;
- actele de comandament cu caracter militar.

---

[483] D.C. Dragoş, Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p.164.

[484] A.Trăilescu, op.cit., 2010, p.346 .

[485] Aprobat prin Ordinul nr. M.64 din 10 iunie 2013, publicat in M.Of. nr. 399 bis din 3 iulie 2013.

[486] Publicată in M.Of. Partea I nr.155 din 20 iulie 1995.

[487] Publicată in M.Of. Partea I nr. 868 din 24 octombrie 2006.

- actele administrative pentru modificarea sau desfiinţarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară;

22.3. Rezumat

Legea nr. 554/2004 defineşte actele care privesc raporturile cu Parlamentul ca fiind actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuţiilor sale, prevăzute de Constituţie sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul.

Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la controlul de contencios administrativ nu conduce la sustragerea acestora de la orice formă de control, ci plasarea lor sub un regim special, stabilit de Regulamentul disciplinei militare, Legea nr. 80/1995 privind statutul cadrelor militare şi Legea nr. 384/2006 privind statutul soldaţilor şi gradaţilor profesionişti.

22.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Categorii de acte de comandament cu caracter militar.

2) Situații în care nu se poate dispune supendarea executării actului administrativ.

22.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004;

b. Iorgovan Antonie, Vişan Liliana, Ciobanu Alexandru-Sorin, Pasăre Iuliana Diana, Legea contenciosului administrativ (cu modificările şi completările la zi)-Comentariu şi jurisprudenţă, Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

c. V. Vedinaş, Drept Administrativ, Ediţia a X-a, Editura Universul Juridic, 2017;

d. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2021,

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

22.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați noțiunea de "acte administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul".

Unitatea de învățare 23

DEFINIȚIA ȘI TRĂSĂTURILE DOMENIUL PUBLIC

23.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este prezentată noțiunea de domeniu public și trăsăturile acestuia.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

23.2. Conţinut

23.2.1.Definiţia domeniului public

23.2.1.Definiţia domeniului public

Domeniul public reprezintă o instituție tradițională a dreptului administrativ, fapt explicabil prin necesitatea resimțită in toate timpurile ca o anumită categorie de bunuri, destinate folosinței intregii colectivități, să fie sustrasă relațiilor de drept privat și supusă unor reguli speciale.[488]

Domeniului public a fost supus diverselor reglementări de-a lungul timpului, fiind determinante, pentru regimul actual, originea sa plasată in dreptul roman și evoluția in cadrul dreptului francez, traversand etapele vechiului drept francez, a perioadei consecutive Revoluției franceze din 1789, a Codului civil francez, a doctrinei interbelice și, in final, a doctrinei actuale.[489]

In doctrină, domeniul public este definit ca desemnand *acele bunuri, publice sau private, care prin natura ori dispoziţia expresă a legii, trebuie păstrate ţi transmise generaţiilor viitoare, reprezentand valori destinate a fi folosite in interes public, direct sau prin intermediul unui serviciu public, şi supuse unui regim administrativ, respectiv unui regim mixt, in care regimul de putere este determinant, fiind in proprietatea sau, după caz, in paza persoanelor juridice de drept public.*[490]

---

[488] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.124.

[489] Pentru o prezentare diacronică a se vedea A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.123-162, F. C.-Kund, A.-S. Ciobanu, op.cit., Partea 2, p. 84-87.

[490] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.173.

Este o definiție care surprinde o accepțiune *lato sensu* a noțiunii de domeniu public, ce include bunurile proprietate publică, dar și pe cele private ale statului și unităților administrativ teritoriale. In acest sens, se apreciază că noțiunile de *domeniu public* și *proprietate publică* (utilizată de Constituție) nu sunt sinonime, existand o relație intreg-parte, dat fiind faptul că in domeniul public se includ, pe langă bunurile proprietate publică, și anumite bunuri private, care prin semnificația lor artistică, științifică, culturală, economică, istorică, justifică apartenența la domeniul public, ceea ce atrage un regim juridic specific, in care normele de drept public se suprapun peste cele de drept privat, avand un rol determinant față de acestea din urmă.[491]

Noțiunea de *domeniu public*, ca noțiune juridică fundamentală, a fost reabilitată prin adoptarea legislației specifice după Revoluția din 1989, prin acte normative precum : Legea nr. 18/1991 privind fondul funciar[492], Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală (abrogată prin Legea nr. 215/2001) și Constituția României.[493]

Reglementarea actuală a regimului domeniului public se regăsește in Constituția Romaniei, in Codul civil și in Codul administrativ.

Constituția Romaniei stabilește că :

”(1) Proprietatea este publică sau privată.

(2) Proprietatea publică este garantată şi ocrotită prin lege şi aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale.

(3) Bogăţiile de interes public ale subsolului, spaţiul aerian, apele cu potenţial energetic valorificabil, de interes naţional, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, precum şi alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietăţii publice.

(4) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condiţiile legii organice, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituţiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică.

(5) Proprietatea privată este inviolabilă, în condiţiile legii organice.”

Din formularea constituțională rezultă că :

---

[491] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 413.

[492] Care prevedea la art. 5 alin. (1) că „*...aparţin domeniului public terenurile pe care sunt amplasate construcţii de interes public, piețe, căi de comunicații, rețele stradale și parcuri publice, porturi și aeroporturi, terenurile cu destinație forestieră, albiile râurilor și fluviilor, cuvetele lacurilor de interes public, fundul apelor maritime interioare și al mării teritoriale, țărmurile Mării Negre, inclusiv plajele, terenurile pentru rezervații naturale și parcuri naționale, monumentele, ansamblurile și siturile arheologice și istorice, monumentele naturii, terenurile pentru nevoile apărării sau pentru alte folosințe care, potrivit legii, sunt de domeniul public ori care, prin natura lor, sunt de uz sau interes public*” .

[493] A. Iorgovan, op.cit., 2005, vol. II, p.126.

- proprietatea publică poate avea ca titular statul (atunci cand are ca obiect bunuri de interes național) sau unitatea administrativ teritorială (pentru bunuri de interes local, al comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor);
- bunurile aparținand proprietății publice sunt cele enumerate in textul constituțional, la care se adaugă altele stabilite prin lege orbanică;
- bunurile aparținand proprietății publice sunt inalienabile (nu pot fi instrăinate), putand fi, insă, puse in valoare prin concesionare, dare in administrare, inchiriere și dare in folosință gratuită;
- bunurile aparținand proprietății private sunt inviolabile, regulă ce trebuie aplicată prin coroborare cu instituția *exproprierii pentru utilitate publică și* dreptul *autoritatilor publice de a folosi subsolul oricărei proprietăţi imobiliare, cu obligaţia de a despăgubi proprietarul.* In lipsa indicării exprese a titularului dreptului de proprietate privată, se înțelege că acesta poate fi deținută de orice persoană fizică sau juridică, de drept public sau de drept privat, inclusiv statul și unitatea administrativ-teritorială[494].

Codul civil reglementează, in Titlul VI - ”Proprietatea publică”, cuprinzand prevederi referitoare la definirea dreptului de proprietate publică și a domeniului public național, județean și local, la obiectul proprietății publice, caracterele sale și limitele exercitării, modurile de dobandire și stingere, apărarea și drepturile reale corespunzătoare dreptului de proprietate publică (dreptul de administrare, dreptul de concesiune, dreptul de folosință cu titlu gratuit).

Includerea unor prevederi privind proprietatea publică in Codul civil este apreciată ca firească, inclusiv din rațiunea unei reglementări cu caracter complet a proprietății private, insă este considerată regretabilă lipsa unor reglementări cu privire la conceptele de *domeniu public* și *domeniu privat*, in corelare cu cel de *proprietate publică*, omisiune de natură să afecteze apartenența acesteia din urmă de instituțiile dreptului public.[495]

Apreciem că regimul dreptului de proprietate publică consacrat de Codul civil și stabilirea unor ”reguli specifice” privind proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, reprezintă reglementări complementare, perspectiva de studiu putand fi diferită : dreptul civil cercetează, cu preponderență, dreptul de proprietate a statului, conținutul și caracterele și particularitățile sale, in timp ce dreptul administrativ vizează in special procedurile avand ca obiect trecerea bunurilor in domeniul public și, mai ales, exercitarea dreptului de proprietate publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale. Această distincție fundamentează, probabil, și partajarea competenţei de soluţionare a litigiilor privind contractele administrative, in sensul că cele decurgand din executarea lor revin in competenţa instanţelor civile de drept comun, iar cele ce apar in fazele premergătoare incheierii contractului administrativ, precum şi orice litigii legate de incheierea sa,

[494] Ibidem, p. 505-506.

[495] V. Vedinaş, op.cit., 2019, p. 510.

inclusiv cele avand ca obiect anularea, răman in competenţa instanţelor de contencios administrativ.

In mod tradițional, dreptul de proprietate publică este definit in doctrina ca fiind „dreptul de proprietate al statului și unităților administrativ-teritoriale asupra bunurilor din domeniul public, care se exercită în regim de drept public, fiind inalienabil, imprescriptibil și insesizabil”[496].

Intr-o nouă reglementare, art. 858 Cod civil prevede că „*proprietatea publică este dreptul de proprietate ce aparține statului sau unei unități administrativ-teritoriale asupra bunurilor care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz oride interes public, cu condiția să fie dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege*”, **definiție** din care se desprind cateva elemente definitorii[497]:

- proprietatea publică este o formă a dreptului de proprietate (alături de forma privată a acestui drept);
- reprezintă o excepție față de proprietatea privată, care reprezintă regula;
- titularii dreptului de proprietate publică sunt, în mod exclusiv, statul și unitățile administrativ-teritoriale;
- obiectul dreptului de proprietate publică este alcătuit din bunurile care fac parte din „domeniul public”;
- dreptul de proprietate publică se exercită în regim de drept public.

Modurile de dobândire a dreptului de proprietate publică sunt stabilite de art. 863 Cod civil : achiziție publică, expropriere pentru cauză de utilitate publică, donație sau legat, convenție cu titlu oneros, transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al acesteia.

Titularii dreptului de proprietate publică sunt:

- *statul* român care este titularul dreptului de proprietate publică asupra bunurilor din domeniul public național;
- *unitățile administrativ-teritoriale* (comuna, orașul, municipiul și județul), care sunt titulare a dreptului de proprietate publică asupra bunurilor din domeniul public de interes local.

Caracterele juridice ale proprietății publice. Bunurile proprietate publică sunt: *inalienabile*, *imprescriptibile* și *insesizabile*[498].

Chiar dacă bunurile proprietate publică sunt *inalienabile*, pot fi date în administrarea regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate, in condițiile stabilite prin Codul administrativ.

Dreptul de proprietate publică este *imprescriptibil* sub aspect extinctiv, cât și achizitiv. In consecință, acțiunea în revendicarea unui bun proprietate publică nu se stinge prin neexercitarea ei în termenul legal, bunurile imobile proprietate publică nu pot fi uzucapate, iar cele mobile nu pot fi dobândite prin posesia de bună-credință în

---

[496] L. Pop, *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 65.

[497] A. Duțu, Fundamentele dreptului civil.Curs universitar, Editura Universul Juridic, București, 2018, p. 257.

[498] Conform art. 861 Cod civil.

condițiile art. 937 alin. (1) C. civ.[499]

Insesizabilitatea interzice urmărirea bunurilor din domeniul public pentru realizarea creanțelor. Datoriile statului și cele ale unităților administrativ-teritoriale se plătesc ori se lichidează prin aplicarea unor norme financiare speciale, nefiind aplicabile dispozițiile de drept comun, referitoare la urmărirea silită[500].

Privitor la **obiectul** *dreptului de proprietate publică* :

- art. 859 Cod civil prevede : *„(1) Constituie obiect exclusiv al proprietății publice bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zoneieconomice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite prin lege organică. (2) Celelalte bunuri care aparțin statului ori unităților administrativ-teritoriale fac parte, după caz, din domeniul public sau din domeniul privat al acestora, însă numai dacă au fost, la rândul lor, dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege*".

- art. 860 C. civ. delimitează domeniul public național, județean și local, stabilind că : *„(1) Bunurile proprietate publică fac parte din domeniul public național, județean sau, după caz, local. (2) Delimitarea dintre domeniul public național, județean și local se face în condițiile legii. (3) Bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale potrivit unei legi organice nu pot fi trecute din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers decât ca urmare a modificării legii organice. În celelalte cazuri, trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și invers se face în condițiile legii".*

Exercitarea dreptului de proprietate publică se poate realiza în mod direct de către stat, insă, de cele mai multe ori, acesta nu exercită în mod direct atributele dreptului de proprietate publică decât cu ocazia constituirii drepturilor reale specifice sau închirierea bunurile din domeniul public, ulterior aceste atribute fiind exercitate indirect, prin intermediul titularilor drepturilor astfel dobandite. Dreptul de proprietate publică se exercită fie de către titularii acestuia, prin intermediul unor subiecte de drept administrativ, fie prin intermediul unor subiecte de drept civil[501], cu precizarea că titularii acestui drept îl pot exercita exclusiv în temeiul capacității lor de drept administrativ, în calitate de purtători ai unor prerogative de putere. [502]

Codul administrativ reglementează in Partea a V-a - "Reguli specifice privind

---

[499] Art. 861 alin. (2) C. civ. Prevede că *„proprietatea asupra acestor bunuri nu se stinge prin neuz și nu poate fi dobândită de terți prin uzucapiune sau, după caz, prin posesia de bună-credință asupra bunurilor mobile*".

[500]M. Uliescu, *Proprietatea publică și proprietatea privată – actualul cadru legislativ*, în „Studii de drept românesc" nr. 3/1992, p. 217.

[501]G. Boroi, L. Stănciulescu, *Instituții de drept civil în reglementarea noului Cod civil*, Editura Hamangiu, București, 2012, p. 44;

[502] A. Duțu, op.cit., 2018, p. 261.

proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale", cuprinzand Titlul I - " Exercitarea dreptului de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale" și Titlul II - " Exercitarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale".

Dispozițiile Codului administrativ relative la *proprietatea publică şi privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale* care reglementează in detaliu modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică, sunt apreciate ca *"una dintre cele mai importante contribuții pe care acesta* (n.n., Codul administrativ) *le aduce in sistemul normativ actual din țara noastră."*[503]

In mod inovativ, Codul administrativ consacră o serie de principii in legătură cu exercitarea dreptului de proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale :

-*principiul priorităţii interesului public*[504];

-*principiul protecţiei şi conservării*, ce generează obligația de prezervare a proprietății publice in beneficial generațiilor următoare, care astfel devin tutulari de drepturi, inainte de a exista;

-*principiul gestiunii eficiente*;

-*principiul transparenţei şi publicităţii*, cerință cu caracter general ce vizează activitatea administrației publice.

Codul administrativ stabilește **intinderea domeniului public**, inclusiv prin raportare la titularul său[505] :

- Domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituţie, din cele stabilite în anexele nr. 2-4 ale Codului administrativ şi din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public, şi sunt dobândite de stat sau de unităţile administrativ-teritoriale prin unul dintre modurile prevăzute de lege.

---

503 V. Vedinaș, op. cit. 2020, p. 223.

504 Acesta impune cerința ca autoritățile şi instituţiile administrației publice, precum şi personalul din cadrul acestora să urmărească satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public naţional este prioritar faţă de interesul public local.

505 Art. 286 Cod administrativ.

-Domeniul public al judeţului este alcătuit din bunurile prevăzute în anexa nr. 3 la Codul administrativ[506], precum şi din alte bunuri de uz sau de interes public judeţean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului judeţean, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public naţional.

-Domeniul public al comunei, al oraşului sau al municipiului este alcătuit din bunurile prevăzute în anexa nr. 4 la Codul administrativ[507], precum şi din alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege ca fiind bunuri de uz sau de interes public naţional ori judeţean.

Să ne reamintim

Domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituţie, din cele stabilite în anexele nr. 2-4 ale Codului administrativ şi din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public, şi sunt dobândite de stat sau de unităţile administrativ-teritoriale prin unul dintre modurile prevăzute de lege.

---

[506]Care menționează, cu caracter exemplificativ : **1.**drumurile judeţene; **2.**terenurile şi clădirile în care îşi desfăşoară activitatea consiliul judeţean şi aparatul propriu al acestuia, precum şi instituţiile publice de interes judeţean, cum sunt: biblioteci, muzee, spitale judeţene şi alte asemenea bunuri, dacă nu au fost declarate de uz sau interes public naţional sau local; **3.**reţelele de alimentare cu apă realizate în sistem zonal sau microzonal, precum şi staţiile de tratare cu instalaţiile, construcţiile şi terenurile aferente acestora; **4.**porturile de agrement - terenurile pe care sunt situate acestea, cu drumurile de acces aferente, diguri, cheiuri, pereuri şi alte construcţii hidrotehnice destinate pentru acostarea navelor de agrement, de croazieră, de pasageri sau a altor nave care efectuează un serviciu public de transport pasageri, inclusiv faleza aferentă - care nu sunt declarate de interes public naţional; **5.**pistele de decolare, aterizare, căile de rulare şi platformele pentru îmbarcare-debarcare situate pe acestea şi terenurile pe care sunt amplasate care nu sunt declarate de interes public naţional; **6.**ansamblurile şi siturile istorice şi arheologice care nu sunt declarate de interes public naţional; **7.**porturile fluviale civile - terenurile pe care sunt situate acestea, diguri, cheiuri, pereuri şi alte construcţii hidrotehnice pentru acostarea navelor şi pentru alte activităţi din navigaţia civilă, bazine, acvatorii şi şenale de acces, drumuri tehnologice în porturi, monumente istorice aflate în porturi, cheiuri şi pereuri situate pe malul căilor navigabile, în afara incintelor portuare destinate activităţilor de navigaţie care nu sunt declarate de interes public naţional; **8.**digurile de apărare împotriva inundaţiilor care nu sunt declarate de interes public naţional.

[507] Care menționează, cu caracter exemplificativ **1.**drumurile comunale, vicinale şi străzile; **2.**pieţele publice, comerciale, târgurile, oboarele şi parcurile publice, precum şi zonele de agrement; **3.**lacurile şi plajele care nu sunt declarate de interes public naţional sau judeţean; **4.**reţelele de alimentare cu apă, canalizare, termoficare, staţiile de tratare şi epurare a apelor uzate, cu instalaţiile, construcţiile şi terenurile aferente; **5.**terenurile şi clădirile în care îşi desfăşoară activitatea consiliul local şi primăria, precum şi instituţiile publice de interes local, cum sunt: teatrele, bibliotecile, muzeele, spitalele, policlinicile şi altele asemenea; **6.**locuinţele sociale; **7.**statuile şi monumentele, dacă nu au fost declarate de interes public naţional; **8.**bogăţiile de interes public ale subsolului, dacă prin natura lor sau prin declaraţia legii nu sunt de interes public naţional; **9.**terenurile cu destinaţie forestieră, dacă nu fac parte din domeniul privat al statului şi dacă nu sunt proprietatea persoanelor fizice ori a persoanelor juridice de drept privat; **10.**cimitirele orăşeneşti şi comunale; **11.**porturile de agrement - terenurile pe care sunt situate acestea, cu drumurile de acces aferente, diguri, cheiuri, pereuri şi alte construcţii hidrotehnice destinate pentru acostarea navelor de agrement, de croazieră, de pasageri sau a altor nave care efectuează un serviciu public de transport pasageri, inclusiv faleza aferentă - care nu sunt declarate de interes public naţional sau judeţean; **12.**ansamblurile şi siturile istorice şi arheologice care nu sunt declarate de interes public naţional sau judeţean; **13.**porturile fluviale civile - terenurile pe care sunt situate acestea, diguri, cheiuri, pereuri şi alte construcţii hidrotehnice pentru acostarea navelor şi pentru alte activităţi din navigaţia civilă, bazine, acvatorii şi şenale de acces, drumuri tehnologice în porturi, monumente istorice aflate în porturi, cheiuri şi pereuri situate pe malul căilor navigabile, în afara incintelor portuare destinate activităţilor de navigaţie care nu sunt declarate de interes public naţional sau judeţean; **14.**digurile de apărare împotriva inundaţiilor care nu sunt declarate de interes public naţional sau judeţean.

23.3. Rezumat

Domeniul public este definit ca desemnand *acele bunuri, publice sau private, care prin natura ori dispoziția expresă a legii, trebuie păstrate ți transmise generațiilor viitoare, reprezentand valori destinate a fi folosite in interes public, direct sau prin intermediul unui serviciu public, și supuse unui regim administrativ, respectiv unui regim mixt, in care regimul de putere este determinant, fiind in proprietatea sau, după caz, in paza persoanelor juridice de drept public.*

Caracterele juridice ale proprietății publice. Bunurile proprietate publică sunt: inalienabile, imprescriptibile și insesizabile

Exercitarea dreptului de proprietate publică se poate realiza în mod direct de către stat, insă, de cele mai multe ori, acesta nu exercită în mod direct atributele dreptului de proprietate publică decât cu ocazia constituirii drepturilor reale specifice sau închirierea bunurile din domeniul public, ulterior aceste atribute fiind exercitate indirect, prin intermediul titularilor drepturilor astfel dobandite.

23.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Prezentați principiile in legătură cu exercitarea dreptului de proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritorial.

2) Care sunt modurile de dobândire a dreptului de proprietate publică

23.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

23.6.Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi caracterele juridice ale proprietății publice.

Unitatea de învățare 24.

MODALITĂȚI DE PUNERE ÎN VALOARE A DOMENIULUI PUBLIC. REGIMUL JURIDIC APLICABIL DOMENIULUI PUBLIC.

24.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate darea în administrare, concesionarea, închirierea și darea în folosință gratuită a bunurilor proprietate publică.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

24.2. Conținut

24.2.1. Modalităţile de punere in valoare a domeniului public
24.2.2. Darea in administrare a bunurilor proprietate publică
24.2.3. Concesionarea bunurilor proprietate publică
24.2.4. Inchirierea bunurilor proprietate publică
24.2.5. Darea in folosință gratuită a bunurilor proprietate publică
24.2.6. Regimul juridic aplicabil domeniului public

24.2.1. Modalităţile de punere in valoare a domeniului public

Exercitarea dreptului de proprietate publică, cu excepţia reprezentării în instanţă a statului român prin Ministerul Finanţelor Publice în legătură cu raporturile juridice privind proprietatea publică, se realizează de către:

- Guvern, prin ministerele de resort sau prin organele de specialitate ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului sau a ministerelor de resort, după caz, pentru bunurile aparţinând domeniului public al statului;

- autorităţile deliberative ale administraţiei publice locale, pentru bunurile aparţinând domeniului public al unităţilor administrativ-teritoriale.

Aceste autorităţi decid, în condiţiile legii, cu privire la modalităţile de exercitare a dreptului de proprietate publică, respectiv:

-darea în administrare;

-concesionarea;

-închirierea;

-darea în folosinţă gratuită.

24.2.2. Darea in administrare a bunurilor proprietate publică

Dreptul de administrare a bunurilor proprietate publică este un drept real cu o natură juridică mixtă, administrativă şi civilă, urmand a avea in vedere, pentru determinarea naturii sale juridice coexistența a două categorii de raporturi juridice[508] :

- raporturi juridice care se stabilesc, pe de o parte, între titularii dreptului de proprietate publică, iar pe de alta, titularii dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică; titularii dreptului de proprietate publică (statul, unitățile administrativ-teritoriale) înființează, prin acte de autoritate, subiectele dreptului de administrare, determinând și sfera de activitate a acestora, în funcție de care hotărăsc ce bunuri proprietate publică le vor fi încredințate în administrare. Intre cele două categorii există un raport de subordonare, ceea ce crează un regim juridic administrativ.

- raporturi juridice ce se stabilesc, pe de o parte, între titularii dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică, iar pe de alta, celelalte subiecte de drept. In cadrul acestor raporturi, regiile autonome și autoritățile administrației publice centrale sau locale și alte instituții publice de interes național, județean sau local, în vederea realizării scopului pentru care au fost înființate, participă în nume propriu la circuitul civil, intrând în raporturi juridice cu celelalte subiecte de drept, raporturi guvernate de normele juridice civile.

Autoritățile care constituie dreptul de administrare sunt responsabile cu controlul şi urmărirea modului de exercitare a dreptului de administrare.[509]

Conţinutul actului prin care se constituie dreptul de administrare. Hotărârea Guvernului sau a consiliului judeţean, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local al comunei, al oraşului sau al municipiului, după caz, prin care se constituie dreptul de administrare, cuprinde cel puţin următoarele elemente:

a)datele de identificare a bunului care face obiectul dării în administrare şi valoarea de inventar a acestuia;

b)destinaţia bunului care face obiectul dării în administrare;

c)termenul de predare-primire a bunului.

---

[508] A. Duțu, op.cit., 2018, p. 263.

[509] Art. 867 Cod civil.

Drepturi și obligații. Autorităţile administraţiei publice centrale, instituţiile publice şi regiile autonome din subordinea acestora, precum şi instituţiile publice şi regiile autonome din subordinea autorităţilor publice locale au următoarele drepturi şi obligaţii:
a)folosirea şi dispunerea de bunul dat în administrare în condiţiile stabilite de lege şi, dacă este cazul, de actul de constituire;
b)asigurarea pazei, protecţiei şi conservarea bunurilor, ca un bun proprietar, şi suportarea tuturor cheltuielilor necesare unei bune funcţionări;
c)efectuarea formalităţilor necesare cu privire la închiriere, în limitele actului de dare în administrare şi cu respectarea legislaţiei aplicabile;
d)culegerea fructelor bunului;
e)efectuarea de lucrări de investiţii asupra bunului, în condiţiile actului de dare în administrare şi a legislaţiei în materia achiziţiilor publice;
f)suportarea tuturor cheltuielilor necesare pentru aducerea bunului la starea corespunzătoare de folosinţă, în cazul degradării acestuia, ca urmare a utilizării necorespunzătoare sau a neasigurării pazei;
g)acordarea dreptului de servitute, în condiţiile legii;
h)obţinerea avizelor pentru planul urbanistic zonal fără schimbarea uzului şi interesului public şi destinaţiei bunului;
i)obţinerea avizelor pentru lucrări de îmbunătăţire şi menţinere a caracteristicilor tehnice ale bunurilor;
j)reevaluarea bunurilor, în condiţiile legii;
k)semnarea procesului-verbal de vecinătate, fără schimbarea regimului juridic al bunului;
l)semnarea acordului de avizare a documentaţiei de carte funciară pentru obţinerea certificatului de atestare a edificării construcţiilor;

Publicitate imobiliară. Bunurile imobile proprietate publică se înscriu în cartea funciară anterior emiterii actului de dare în administrare. Dreptul de administrare se înscrie în cartea funciară de către titularul acestui drept. Radierea din cartea funciară a dreptului de administrare se efectuează în baza actului de revocare sau a actului prin care se constată stingerea dreptului de proprietate publică.

24.2.3. Concesionarea bunurilor proprietate publică

Aspecte generale. Concesiunea reprezintă una dintre cele mai importante modalități contractuale de punere in valoare a domeniului public și a serviciilor publice, fapt datorat beneficiilor substanțiale pe care le procură atat autorității publice concedente, cat și beneficiarului concesiunii.[510]

Dreptul de concesiune este reglementat în cadrul art. 871-873 din Codul civil, dispoziții ce trebuie corelate și cu prevederile Legii nr. 98/2016 privind achiziţiile

[510] A-S.Ciobanu, op. cit., 2015, p.250.

publice[511], respectiv Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii[512].

Lipsa de unitate a reglementării relevă existența a două regimuri juridice :

- cel al concesiunii bunurilor proprietate publică;

- cel care privește contractele de concesiune de lucrări publice şi contractele de concesiune de servicii publice, reglementate in vederea asigurarării desfăşurării operațiunilor economice, administrative şi juridice privitoare la concesiune într-un cadru concurențial, nediscriminativ şi transparent, specific Uniunii Europene[513], definite după cum urmează :

- *contractul de concesiune de lucrări* - contract cu titlu oneros, asimilat potrivit legii actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe autorităţi/ entităţi contractante încredinţează executarea de lucrări unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestaţia pentru lucrări este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoţit de o plată[514].

- *contractul de concesiune de servicii* - contract cu titlu oneros, asimilat potrivit legii actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe autorităţi/entităţi contractante încredinţează prestarea şi gestionarea de servicii, unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestaţia pentru servicii este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoţit de o plată.[515]

Codul administrativ stabilește regimul concesionării bunurilor proprietate publică, regim inaplicabil contractelor de concesiune de lucrări şi contractelor de concesiune de servicii, supuse unui regim distinct, după cum s-a arătat.

Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică (concesiunea domenială).

Definiție. Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică este *acel contract încheiat în formă scrisă, in conformitate cu legea romană, prin care o autoritate publică, denumită concedent, transmite, pe o perioadă determinată, unei persoane, denumite concesionar, care acţionează pe riscul şi răspunderea sa, dreptul*

---

[511] Publicată în M. Of. nr. 390 din data de 23 mai 2016.

[512] Publicată in M. Of. nr. 392 din 23 mai 2016.

[513] C. Bârsan, Drept civil. Drepturile reale principale în reglementarea noului Cod civil, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2013, p. 188 şi urm.

[514] Reglementat de Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, publicată in M. Of. nr. 392 din 23 mai 2016.

[515] Idem.

şi obligaţia de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevenţe.[516]

Redeventa obtinuta prin concesionare se face venit la bugetul de stat sau la bugetele locale, iar modul de calcul si de plata a redeventei se stabileste de catre ministerele de resort sau de alte organe de specialitate ale administratiei publice centrale ori de catre autoritatile administratiei publice locale.

Ia modul de calcul al redevenței se vor avea în vedere următoarele criterii:

a) proporţionalitatea redevenţei cu beneficiile obţinute din exploatarea bunului de către concesionar;

b) valoarea de piaţă a bunului care face obiectul concesiunii;

c) corelarea redevenţei cu durata concesiunii.

Redevenţa obţinută prin concesionare, din activităţi de exploatare a resurselor la suprafaţă ale statului, se constituie venit după cum urmează:

a) 40% la bugetul local al judeţului pe teritoriul căruia există activitatea de exploatare;

b) 40% la bugetul local al comunei, al oraşului sau al municipiului, după caz, pe teritoriul căreia/căruia există activitate de exploatare;

c) 20% la bugetul de stat.

Obiectul contractului de concesiune se referă la bunurile care sunt proprietate publica a statului sau a unitatilor administrativ-teritoriale, prevăzute prin lege sau care prin natura lor pot fi exploatate în vederea culegerii de fructe naturale, civile sau industriale şi producte pot face obiectul concesiunii.

Pentru a putea face **obiectul concesiunii,** bunurile imobile proprietate publică trebuie înscrise în cartea funciară anterior incheierii contractului de concesiune, sub sancțiunea nulitații absolute a contractului. Dreptul de concesiune se înscrie în cartea funciară, iar subconcesionarea este interzisă.

Părţile contractului de concesiune sunt:

Concedentul, care poate fi:

- Statul, pentru bunurile proprietate publica a statului, fiind reprezentat de ministere sau alte organe de specialitate ale administratiei publice centrale.

- Judeţul, pentru bunurile proprietate publică a judeţului, fiind reprezentat de către preşedintele consiliului judeţean.

- Comuna, oraşul sau municipiul, pentru bunurile proprietate publică a comunei, oraşului sau municipiului, fiind reprezentat de către primarul comunei, al oraşului sau al municipiului, respectiv de către primarul general al municipiului Bucureşti.

Concesionarul - orice persoana fizica sau persoana juridica, indiferent de cetățenie sau naționalitate.

Durata contractului de concesiune este de cel mult 49 de ani, începând de la data semnarii lui, fiind stabilită de catre concedent, pe baza studiului de oportunitate.

---

[516] Art. 303 alin. (2) din Codul administrativ.

Contractul poate fi prelungit prin acordul de voinţă al părţilor, încheiat în formă scrisă, cu condiţia ca durata însumată să nu depăşească 49 de ani.

In situaţii de excepţie, in baza unor legi speciale, se pot stabili concesionări cu durată mai mare de 49 de ani.

Inițierea concesiunii. Concesionarea are loc la iniţiativa concedentului sau ca urmare a unei propuneri de concesionare însuşite de acesta, primită de la orice persoană interesată. Iniţiativa concesionării trebuie să aibă la bază efectuarea unui studiu de oportunitate (ce stă la baza elaborării caietului de sarcini al concesiunii) şi care să cuprindă, în principal, următoarele elemente:

a)descrierea şi identificarea bunului care urmează să fie concesionat;

b)motivele de ordin economic, financiar, social şi de mediu, care justifică realizarea concesiunii;

c)nivelul minim al redevenţei;

d)procedura utilizată pentru atribuirea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică şi justificarea alegerii procedurii;

e)durata estimată a concesiunii;

f)termenele previzibile pentru realizarea procedurii de concesionare;

g)avizul obligatoriu al Administraţiei Naţionale a Rezervelor de Stat şi Probleme Speciale şi al Statului Major General privind încadrarea obiectului concesiunii în infrastructura sistemului naţional de apărare, după caz;

h)avizul obligatoriu al structurii de administrare/custodelui ariei naturale protejate, în cazul în care obiectul concesiunii îl constituie bunuri situate în interiorul unei arii naturale protejate, respectiv al autorităţii teritoriale pentru protecţia mediului competente, în cazul în care aria naturală protejată nu are structură de administrare/ custode.

Caietul de sarcini trebuie să cuprindă cel puţin următoarele elemente:

a)informaţii generale privind obiectul concesiunii[517];

b)condiţii generale ale concesiunii[518];

c)condiţiile de valabilitate pe care trebuie să le îndeplinească ofertele;

d)clauze referitoare la încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică.

---

[517] Care includ cel puţin: **a)**descrierea şi identificarea bunului care urmează să fie concesionat; **b)**destinaţia bunurilor ce fac obiectul concesiunii; **c)**condiţiile de exploatare a concesiunii şi obiectivele de ordin economic, financiar, social şi de mediu urmărite de către concedent privind exploatarea eficace a bunurilor ce fac obiectul concesiunii.

[518] Acestea includ cel puţin următoarele: **a)**regimul bunurilor proprii, respectiv bunurile utilizate de concesionar în derularea concesiunii; **b)**obligaţiile privind protecţia mediului, stabilite conform legislaţiei în vigoare; **c)**obligativitatea asigurării exploatării în regim de continuitate şi permanenţă; **d)**interdicţia subconcesionării bunului concesionat; **e)**condiţiile în care concesionarul poate închiria bunul concesionat pe durata concesiunii; **f)**durata concesiunii; **g)**redevenţa minimă şi modul de calcul al acesteia; **h)**natura şi cuantumul garanţiilor solicitate de concedent; **i)**condiţiile speciale impuse de natura bunurilor ce fac obiectul concesiunii, cum sunt: protejarea secretului de stat, materiale cu regim special, condiţii de siguranţă în exploatare, condiţii privind folosirea şi conservarea patrimoniului sau cele privind protejarea şi punerea în valoare a patrimoniului cultural naţional, după caz, protecţia mediului, protecţia muncii, condiţii impuse de acordurile şi convenţiile internaţionale la care România este parte.

Atribuirea contractului de concesiune se realizează in baza unor principii prevăzute de lege:

a)transparenţa - punerea la dispoziţie tuturor celor interesaţi a informaţiilor referitoare la aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică;

b)tratamentul egal - aplicarea, într-o manieră nediscriminatorie, de către autoritatea publică, a criteriilor de atribuire a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică;

c)proporţionalitatea - orice măsură stabilită de autoritatea publică trebuie să fie necesară şi corespunzătoare naturii contractului;

d)nediscriminarea - aplicarea de către autoritatea publică a aceloraşi reguli, indiferent de naţionalitatea participanţilor la procedura de atribuire a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, potrivit condiţiilor prevăzute în acordurile şi convenţiile la care România este parte;

e)libera concurenţă - asigurarea de către autoritatea publică a condiţiilor pentru ca orice participant la procedura de atribuire să aibă dreptul de a deveni concesionar în condiţiile legii, ale convenţiilor şi acordurilor internaţionale la care România este parte.

Procedurile de atribuire a contractului de concesiune sunt:

- ca regulă, **licitatia** - procedura in care orice persoana fizică sau juridică interesata are dreptul de a depune ofertă.

- **atribuirea directă** companiilor naţionale, societăţilor naţionale sau societăţilor aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea entităţilor înfiinţate prin reorganizarea regiilor autonome şi care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreţinerea, repararea şi dezvoltarea respectivelor bunuri, dar numai până la finalizarea privatizării acestora.

Criteriile de atribuire a contractului de concesiune sunt:

a)cel mai mare nivel al redevenţei;

b)capacitatea economico-financiară a ofertanţilor;

c)protecţia mediului înconjurător;

d)condiţii specifice impuse de natura bunului concesionat.

Contractul de concesiune se încheie în formă scrisă[519], sub sancţiunea nulităţii, iar predarea-primirea bunului se face pe bază de proces-verbal.

[519] Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică va fi încheiat în limba română, în două exemplare, câte unul pentru fiecare parte. În cazul în care concesionarul este de o altă naţionalitate sau cetăţenie decât cea română şi dacă părţile consideră necesar, contractul de concesiune de bunuri proprietate publică se va putea încheia în patru exemplare, două în limba română şi două într-o altă limbă aleasă de acestea. În caz de litigiu, exemplarele în limba română ale contractului prevalează.

Contractul cuprinde drepturile şi obligaţiile părţilor, raporturile dintre acestea bazandu-se pe principiul echilibrului financiar al concesiunii între drepturile care îi sunt acordate concesionarului şi obligaţiile care îi sunt impuse.[520]

Clauzele contractului de concesiune de bunuri proprietate publică au natură :

- reglementară - clauzele prevăzute în caietul de sarcini;

- convenţională - cele convenite de părţile contractante, în completarea celor din caietul de sarcini, fără a contraveni obiectivelor concesiunii prevăzute în caietul de sarcini.

În contractul de concesiune de bunuri proprietate publică trebuie precizate în mod distinct categoriile de bunuri ce vor fi utilizate de concesionar în derularea concesiunii, respectiv:

a)bunurile de retur ce revin de plin drept, gratuit şi libere de orice sarcini concedentului la încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică. Sunt bunuri de retur bunurile care au făcut obiectul concesiunii, precum şi cele care au rezultat în urma investiţiilor impuse prin caietul de sarcini;

b)bunurile proprii care la încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică rămân în proprietatea concesionarului. Sunt bunuri proprii bunurile care au aparţinut concesionarului şi au fost utilizate de către acesta pe durata concesiunii.

Drepturile şi obligaţiile concesionarului se exercită în condiţiile prevăzute de contractul de concesiune şi în acord cu prevederile legale specifice bunului concesionat **:**

-dreptul de a exploata, pe riscul şi pe răspunderea sa, bunurile proprietate publică ce fac obiectul contractului, potrivit obiectivelor stabilite de către concedent.

-dreptul de a folosi şi de a culege fructele, respectiv productele bunurilor ce fac obiectul concesiunii, potrivit naturii bunului şi scopului stabilit de părţi prin contractul de concesiune de bunuri proprietate publică.

-obligaţia să plătească redevenţa la valoarea şi în modul stabilit în contractul de concesiune de bunuri proprietate publică.

-obligaţia să respecte condiţiile impuse de natura bunurilor proprietate publică.

-obligaţia să asigure exploatarea eficientă, în regim de continuitate şi permanenţă, a bunurilor proprietate publică care fac obiectul concesiunii.

-obligaţia ca în termen de cel mult 90 de zile de la data semnării contractului de concesiune de bunuri proprietate publică să depună, cu titlu de garanţie, o sumă fixă reprezentând o cotă-parte din suma obligaţiei de plată către concedent, stabilită de acesta şi datorată pentru primul an de exploatare. Din această sumă sunt reţinute, dacă este cazul, penalităţile şi alte sume datorate concedentului de către concesionar, în baza contractului de concesiune de bunuri proprietate publică.

-obligaţia să restituie, la încetarea contractului de concesiune, pe bază de proces-verbal, în deplină proprietate, liber de orice sarcină, bunul concesionat.

---

[520] Art. 324 ali. (3) din Codul administrativ.

-obligația să asigure, in situația încetării contractului de concesiune de bunuri proprietate publică din alte cauze decât prin ajungere la termen, forţă majoră sau caz fortuit, continuitatea exploatării bunului proprietate publică, în condiţiile stipulate în contract, până la preluarea acestora de către concedent.
-obligația să notifice de îndată concedentului existenţa unor cauze sau iminenţa producerii unor evenimente de natură să conducă la imposibilitatea exploatării bunului, în vederea luării măsurilor ce se impun pentru asigurarea continuităţii exploatării bunului.

Drepturile şi obligaţiile concedentului :
-dreptul de a verifica în perioada derulării contractului, cu notificarea prealabilă a concesionarului şi în condiţiile stabilite în contract, modul în care sunt respectate clauzele acestuia de către concesionar.
-obligația de a nu îl tulbura pe concesionar în exerciţiul drepturilor rezultate din contractul de concesiune de bunuri proprietate publică.
-obligația de a notifica concesionarului apariţia oricăror împrejurări de natură să aducă atingere drepturilor sale.

Pe parcursul executării contractului de concesiune, concedentul poate modifica unilateral partea reglementara a contractului de concesiune, cu notificarea prealabila a concesionarului, din motive exceptionale legate de interesul national sau local. In cazul în care modificarea unilaterala a contractului îi aduce un prejudiciu, concesionarul are dreptul sa primeasca fara întârziere o justa despagubire. In caz de dezacord între concedent si concesionar cu privire la suma despagubirii, aceasta va fi stabilita de catre instanta judecatoreasca competenta. Acest dezacord nu poate în niciun caz sa permita concesionarului sa nu îsi execute obligatiile contractuale.

Încetarea contractului de concesiune de bunuri proprietate public poate intervene în următoarele situaţii:
a)la expirarea duratei stabilite în contractul de concesiune de bunuri proprietate publică, în măsura în care părţile nu convin, în scris, prelungirea acestuia în condiţiile prevăzute de lege;
b)în cazul exploatării, în condiţiile contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, a bunurilor consumptibile, fapt ce determină, prin epuizarea acestora, imposibilitatea continuării exploatării acestora înainte de expirarea duratei stabilite a contractului;
c)în cazul în care interesul naţional sau local o impune, prin denunţarea unilaterală de către concedent;
d)în cazul nerespectării obligaţiilor contractuale de către concesionar, prin reziliere de către concedent, cu plata unei despăgubiri în sarcina concesionarului;
e)în cazul nerespectării obligaţiilor contractuale de către concedent, prin reziliere de către concesionar;
f)la dispariţia, dintr-o cauză de forţă majoră, a bunului concesionat sau în cazul imposibilităţii obiective a concesionarului de a-l exploata, prin renunţare, fără plata unei despăgubiri.

Prin contractul de concesiune părţile pot stabili şi alte cauze de încetare a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, fără a aduce atingere cauzelor şi condiţiilor reglementate de lege.

În cazul nerespectării din culpă a obligaţiilor asumate de către una dintre părţi prin contractul de concesiune de bunuri proprietate publică sau a incapacităţii îndeplinirii acestora, cealaltă parte este îndreptăţită să solicite tribunalului în a cărui rază teritorială se află sediul concedentului să se pronunţe cu privire la rezilierea contractului, cu plata unei despăgubiri, dacă părţile nu stabilesc altfel.

În cazul dispariţiei, dintr-o cauză de forţă majoră, a bunului concesionat sau în cazul imposibilităţii obiective a concesionarului de a-l exploata, concedentul nu va putea fi obligat la plata vreunei despăgubiri pentru prejudiciile suferite de concesionar.

Solutionarea litigiilor aparute în legatura cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea si încetarea contractului de concesiune, precum si a celor privind acordarea de despagubiri se realizeaza potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 :

-litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum şi orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ, sunt de competența instanțelor de contencios administrativ

-litigiile care decurg din executarea contractelor administrative sunt în competenţa de soluţionare a instanţelor civile de drept comun.

24.2.4. Inchirierea bunurilor proprietate publică

Inchirierea, ca modalitate de punere in valoare a domeniului public, este prevăzută de Constituție[521] și menționată in art. 861 alin.(3) din Codul civil, fără a fi tratată distinct ca operațiune juridică, ori sub aspectul dreptului de folosință conferit. Spre deosebire de drepturile conferite beneficiarilor celorlalte modalități de punere in valoare a domeniului public, dreptul conferit chiriașului este unul de creanță (personal) și nu real.[522]

Codul administrativ, consacră, in acest context legislativ, o reglementare de detaliu a procedurii de atribuire a contractului de inchiriere a bunurilor proprietate publică, a regimului său de fond şi de procedură.[523]

Contractul de închiriere a unui bun proprietate publică se încheie, prin licitație publică, cu orice persoană fizică sau juridică, română sau străină, de către :

-Guvern, prin ministerele de resort sau prin organele de specialitate ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului sau a ministerelor de resort, după caz, pentru bunurile aparţinând domeniului public al statului;

---

[521] Art. 136 alin. (4).

[522] A-S.Ciobanu, op. cit., 2015, p.288.

[523] Art. 332-348 din Codul administrativ.

-autorităţile deliberative ale administraţiei publice locale[524], pentru bunurile aparţinând domeniului public al unităţilor administrativ-teritoriale.

-de către titularul dreptului de administrare a bunului proprietate publică.

Închirierea bunurilor proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale se face pe bază de licitaţie publică.se aprobă, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local.

Are dreptul de a participa la licitaţie orice persoană fizică sau juridică, română sau străină, care îndeplineşte cumulativ următoarele condiţii:

a)a plătit toate taxele privind participarea la licitaţie, inclusiv garanţia de participare;

b)a depus oferta sau cererea de participare la licitaţie, împreună cu toate documentele solicitate în documentaţia de atribuire, în termenele prevăzute în documentaţia de atribuire;

c)are îndeplinite la zi toate obligaţiile exigibile de plată a impozitelor, a taxelor şi a contribuţiilor către bugetul consolidat al statului şi către bugetul local;

d)nu este în stare de insolvenţă, faliment sau lichidare.

Nu are dreptul să participe la licitaţie persoana care a fost desemnată câştigătoare la o licitaţie publică anterioară privind bunurile statului sau ale unităţilor administrativ-teritoriale în ultimii 3 ani, dar nu a încheiat contractul ori nu a plătit preţul, din culpă proprie.[525]

Criteriile de atribuire a contractului de închiriere sunt:

a)cel mai mare nivel al chiriei;

b)capacitatea economico-financiară a ofertanţilor;

c)protecţia mediului înconjurător;

d)condiţii specifice impuse de natura bunului închiriat.

Contractul de închiriere se încheie în formă scrisă, sub sancţiunea nulităţii şi cuprinde clauze de natură să asigure folosinţa bunului închiriat, potrivit specificului acestuia, dar şi clauze privind despăgubirile, în situaţia denunţării contractului înainte de expirarea termenului.

Drepturi şi obligaţii ale titularului dreptului de proprietate/administrare :

a)să predea bunul pe bază de proces-verbal, în termenul de maximum 30 de zile de la data constituirii garanţiei;

b)să încaseze chiria, în conformitate cu dispoziţiile contractului de închiriere;

c)să beneficieze de garanţia constituită de titularul dreptului de închiriere; în caz contrar, garanţia se restituie la încetarea contractului;

---

[524] Consiliile locale şi consiliile judeţene.

[525] Restricţia operează pentru o durată de 3 ani, calculată de la desemnarea persoanei respective drept câştigătoare la licitaţie.

d)să menţină bunul în stare corespunzătoare de folosinţă pe toată durata închirierii, potrivit destinaţiei sale, şi să suporte cheltuielile reparaţiilor necesare în acest scop;
e)să controleze executarea obligaţiilor titularului dreptului de închiriere şi respectarea condiţiilor închirierii, având dreptul să constate, ori de câte ori este nevoie, fără a stânjeni folosinţa bunului de către titularul dreptului de închiriere, starea integrităţii bunului şi destinaţia în care este folosit;
f)să asigure folosinţa netulburată a bunului pe tot timpul închirierii.

Drepturi şi obligaţii ale chiriașului:
a)să nu aducă atingere dreptului de proprietate publică prin faptele şi actele juridice săvârşite;
b)să plătească chiria, în avans, în cuantumul şi la termenele stabilite prin contract;
c)să constituie garanţia în cuantumul, în forma şi la termenul prevăzut în caietul de sarcini;
d)să solicite titularului dreptului de proprietate/administrare reparaţiile necesare pentru menţinerea bunului în stare corespunzătoare de folosinţă sau contravaloarea reparaţiilor care nu pot fi amânate;
e)să execute la timp şi în condiţii optime lucrările de întreţinere curente şi reparaţii normale ce îi incumbă, în vederea menţinerii bunului închiriat în starea în care l-a primit în momentul încheierii contractului;
f)să restituie bunul, pe bază de proces-verbal, la încetarea, din orice cauză, a contractului de închiriere, în starea tehnică şi funcţională avută la data preluării, mai puţin uzura aferentă exploatării normale;
g)să nu exploateze bunul închiriat în vederea culegerii de fructe naturale, civile, industriale sau producte.

24.2.5. Darea in folosință gratuită a bunurilor proprietate publică

Dreptul de folosință gratuită a bunurilor proprietate publică este prevăzut de Constituție[526], reglementat de art. 874-875 Cod Civil și de art. 349-353 Cod administrativ, fiind definit ca *drept real principal constituit de administrația competentă asupra unui bun din domeniul public, ca modalitate de exercitare a dreptului de proprietate publică, în favoarea unei persoane juridice de drept privat de utilitate publică, în favoarea unei persoane juridice de drept privat de utilitate publică, drept care conferă titularului său atributele posesiei, folosinței și dispoziției, cu respectarea obligațiilor prevăzute în actul de constituire, precum și a limitelor materiale și juridice.*[527]

Regimul juridic al dării in folosință gratuită, relevă o serie de trăsături :

- caracterul său gratuit, folosinţa dobândită de beneficiar neputand fi transmisă, nici oneros şi nici cu titlu gratuit, unei alte persoane.;

---

[526] Menționat de art. 136 alin. (4), introdus in urma revizuirii Constituției, in anul 2003.

[527] A. Duțu, op.cit., 2018, p. 270.

- încheierea pentru o durată determinată;

- calificarea subiectelor de drept care pot fi titulare ale dreptului de folosință gratuită, respectiv instituțiile de utilitate publică;

- existența, intre autoritatea care constituie dreptul de folosință și beneficiarul acestuia, a unor raporturi de drept administrativ, constituirea dreptului neavand caracter contractual.

In conformitate cu art. 874 alin. (3) Cod civil, actul de constituire a dreptului de folosință gratuită este un act unilateral (hotărare a Guvernului, ori a consiliului local/ județean), iar solicitarea sau acordul prealabil al persoanei juridice care desfășoară o activitate de utilitate publică nu are semnificația unei oferte sau a unei acceptări în sensul mecanismului de încheiere a unui contract, ci semnificația exprimării voinței oricărei persoane îndreptățite să declanșeze o anumită procedură administrativă[528].

Statutul de instituție de utilitate publică poate fi acordat de Guvern[529] sau chiar de Parlament, prin lege[530], instituțiile publice prestatoare de servicii publice neputand să beneficieze de darea in folosință gratuită, intrucat pentru acestea este reglementat dreptul de administrare.[531]

Hotărârea prin care se aprobă darea în folosinţă gratuită[532] va cuprinde:

a)datele de identificare a bunului şi valoarea de inventar a acestuia;

b)în cazul bunurilor cu regim special, indicarea reglementărilor legale specifice privind paza şi protecţia;

c)destinaţia bunului;

d)durata pentru care se acordă folosinţa gratuită;

e)termenul la care se va realiza predarea-primirea materială a bunului;

f)obligaţiile instituţiei de utilitate publică beneficiară;

g)entitatea care suportă cheltuielile de întreţinere a bunului, potrivit destinaţiei sale;

h)modalităţi de angajare a răspunderii şi sancţiuni.

Obligații ale autorităților care exercită dreptul de proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale :

a)să verifice modul în care sunt respectate condiţiile de folosinţă stabilite prin actul de dare în folosinţă gratuită şi prin lege;

b)să solicite încetarea folosinţei gratuite şi restituirea bunului, atunci când interesul public legitim o impune.

Titularul dreptului de folosinţă gratuită are următoarele obligaţii:

a)să folosească bunul potrivit destinaţiei în vederea căreia i-a fost acordată folosinţa gratuită;

---

[528]V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Editura C.H. Beck, București, 2009, p. 197.

[529] In baza O.G. nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile, publicată in M.Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000.

[530] De regulă, prin legea de inființare a instituției de utilitate publică.

[531] A-S.Ciobanu, op. cit., 2015, p.247.

[532] Adoptată de Guvern, consiliul judeţean, Consiliul General al Municipiului Bucureşti sau consiliul local al comunei, al oraşului sau al municipiului.

b)să prezinte, anual, autorităţilor care au aprobat darea in folosinţă, rapoarte privind activitatea de utilitate publică desfăşurată, gradul de implementare la nivelul colectivităţii, precum şi prognoze şi strategii pentru perioada următoare;
c)să permită accesul autorităţilor care au aprobat darea in folosinţă pentru efectuarea controlului asupra bunurilor;
d)să nu modifice bunul, în parte ori în integralitatea lui;
e)la încetarea folosinţei gratuite, să restituie bunul în starea în care l-a primit, în afară de ceea ce a pierit sau s-a deteriorat din cauza vechimii, şi liber de orice sarcini.

24.2.6. Regimul juridic aplicabil domeniului public

Bunurile propriate publică sunt supuse in exclusivitate unui regim juridic de drept public, iar bunurile proprietate privată care aparţin domeniului public sunt supuse unui regim juridic mixt, de drept comun şi de putere, intre care ultimul este predominant.

Regimul juridic aplicabil proprietăţii publice este determinat de următoarele principii:

1. Inalienabilitatea, care exprimă interdicţia de instrăinare a bunurilor publice din domeniul public;

2. Insesizabilitatea, care semnifică faptul că bunurile din domeniul public nu pot fi supuse executării silite, mobiliare sau imobiliare şi nu pot constitui obiectul unor drepturi reale accesorii;

3. Imposibilitatea grevării cu sarcini sau servituţi ;

4. Imprescriptibilitatea, sub dublu aspect :

- din punct de vedere al prescripţiei extinctive , in sensul că acţiunea de recuperare a unui astfel de bun nu este supusă termenelor de prescripţie;

- din punct de vedere al prescripţiei achizitive, nu este posibilă dobandirea acestor bunuri pe calea uzucapiunii sau a posesiei de bună- credinţă.

Bunurile din domeniul privat al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale se supun principiilor dreptului comun, dacă prin lege specială nu se dispune altfel.

Să ne reamintim

Concesiunea reprezintă una dintre cele mai importante modalități contractuale de punere in valoare a domeniului public și a serviciilor publice, fapt datorat beneficiilor substanțiale pe care le procură atat autorității publice concedente, cat și beneficiarului concesiunii

Pentru a putea face **obiectul concesiunii,** bunurile imobile proprietate publică trebuie înscrise în cartea funciară anterior incheierii contractului de concesiune, sub sancțiunea nulității absolute a contractului. Dreptul de concesiune se înscrie în cartea funciară, iar subconcesionarea este interzisă.

24.3. Rezumat

Modalităţile juridice prin care proprietatea publică, parte a domeniului public, este valorificată sunt : darea in administrare, concesiunea, inchirierea publică şi darea in folosinţă gratuită.

Contractul de concesiune de bunuri proprietate publica este acel contract încheiat în forma scrisa prin care o autoritate publica, denumita concedent, transmite, pe o perioada determinata, unei persoane, denumite concesionar, care actioneaza pe riscul si raspunderea sa, dreptul si obligatia de exploatare a unui bun proprietate publica în schimbul unei redevente.

Bunurile proprietate publică sunt supuse in exclusivitate unui regim juridic de drept public, iar bunurile proprietate privată care aparţin domeniului public sunt supuse unui regim juridic mixt, de drept comun şi de putere, intre care ultimul este predominant.

Regimul juridic aplicabil proprietăţii publice este determinat de următoarele principii: inalienabilitatea, insesizabilitatea, imposibilitatea grevării cu sarcini sau servituţi, imprescriptibilitatea.

24.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Prin ce diferă inchirierea de darea in administrare, in privinţa bunurilor publice ?

2) In ce măsură sunt aplicabile normele dreptului administrativ in privinţa domeniului privat ?

3) Cine pot fi deţinătorii bunurilor ce alcătuiesc domeniul public ?

24.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004; Codul administrativ; Codul civil al Romaniei;

b. Lucian Chiriac, Drept administrativ. Activitatea autorităţilor publice, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2011.

c. Florin Coman-Kund, Alexandru-Sorin Ciobanu, Drept Administrativ- sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar, Editura Universul Juridic, 2009;

d. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

24.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi modalităţile de atribuire a contractului de concesiune.

Unitatea de învățare 25

REGIMUL JURIDIC AL FUNCȚIEI PUBLICE.

25.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate noțiunea de funcție publică și funcționar public, precum și clasificările acestora.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

25.2.Conținut

25.2.1. Definiția funcției publice și a funcționarului public
25.2.2. Clasificarea funcțiilor publice și a funcționarilor publici.

25.2.1. Definiția funcției publice și a funcționarului public

Din punct de vedere sociologic, aparatul de stat se prezintă ca o totalitate de persoane fizice, care desfășoară o activitate specifică, activitate prevăzută de lege. Desfășurand această activitate, personalul autorităților publice slujește societatea, satisface cerințele membrilor societății.[533]

Noțiunea de funcție publică reprezintă o noțiune fundamentală a dreptului public, în general, a dreptului administrativ, în special, strâns legată de noțiunea de organ, autoritate, activitate administrativă etc.[534]

Funcția publică și funcționarul public sunt instituții juridice ale dreptului public, in general, și ale dreptului administrativ, in particular, care s-au conturat ca atare intr-o continuă dispută intre doctrină, jurisprudență și reglementare.[535]

Funcția publică poate fi definită ca situația juridică legal determinată a persoanei fizice învestite cu prerogative în realizarea competenței unei autorități

---

[533] D. Brezoianu, op. cit., 2004, p. 534.

[534] A. Iorgovan, op.cit., 2005, p 547.

[535] M. Preda, Drept administrativ.Partea generală. Ediție revăzută și actualizată, Editura Lumina Lex, 2000, p. 73.

publice, în regim de putere publică, având ca scop realizarea în mod continuu a unui interes public.[536]

Dacă intr-o accepțiune generală, nejuridică, noțiunea de funcționar public, desemnează intregul personal care deservește autoritățile publice, in termenii stricți ai dreptului pozitiv, nu toți angajații administrației publice sunt funcționari publici, fie și numai pentru că numeroși agenți ai acestor administrații nu exercită atribuții și nu își asumă responsabilități menite a realiza prerogativele de putere publică."[537]

Titularul unei funcții publice este, de regulă, dar nu intotdeauna, un funcționar public.[538]

Funcționarul public reprezintă persoana legal învestită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia.[539]

Noțiunile de serviciu public, definit ca activitate a guvernanților realizată in vederea satisfaceri nevoilor de interes general, și de funcție publică sunt in raport de intreg-parte, adică funcția publică face parte dintr-un serviciu public, iar acesta, ca și un organ de stat sau o autoritate publică, cuprinde, structural, trei elemente : competența, mijloacele materiale și personalul. In acest context, funcția publică apare ca o grupare de atribuții și de competențe in scopul de a sarisface anumite interese generale.

In cadrul administrației publice centrale și locale își desfășoară activitatea mai multe categorii de personal, din perspectiva statutului lor juridic : persoane care ocupă demnități publice, personal contractual, funcționari publici, manmageri publici.[540]

Dacă reglementarea constituțională dată funcției publice este minimalistă[541], fiind doar menționată la art. 16 alin. (3) din Constituție, recentul Cod administrativ realizează o reglementare superioară, cu multe elemente de noutate.

Partea VI-a din Codul administrativ, intitulată *" Statutul funcţionarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administraţia publică şi evidenţa personalului plătit din fonduri publice"* reglementează normele generale privind: regimul general al raporturilor juridice dintre funcţionarii publici şi autorităţile şi

---

536 V. Vedinaş, op.cit. 2019, p. 306.

537 C. Clipa, Drept administrativ, Teoria funcției publice. (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 75.

538 D. Apostol Tofan, op. cit. , p. 407.

539 V. Vedinaş, op.cit. 2019, p. 307.

C. Manda, op. cit., p. 365-366.

540 V. Vedinaş, op.cit. 2019, p. 300.

541 C. Clipa, op. cit. , p. 2.

instituţiile publice; regimul specific al personalului contractual din administraţia publică; asigurarea evidenţei personalului plătit din fonduri publice.

Aceste norme se aplică:

-autorităţilor şi instituţiilor publice, precum şi altor persoane juridice în cadrul cărora îşi desfăşoară activitatea categoriile de personal prevăzute în legislaţia-cadru privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice;

-funcţionarilor publici, personalului angajat cu contract individual de muncă sau cu contract de management, precum şi altor categorii de personal plătit din fonduri publice.

Reglementarea cuprinsă in Codul administrativ constituie cadrul general în materia funcţiei publice şi a funcţionarilor publici şi se aplică şi funcţionarilor publici cu statut special, acolo unde legea specială nu prevede altfel și se completează cu prevederile legislaţiei muncii, precum şi cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz.

Autorităţile şi instituţiile publice în cadrul cărora sunt înfiinţate funcţii publice sunt:

-autorităţi şi instituţii publice ale administraţiei publice centrale, inclusiv autorităţi administrative autonome prevăzute de Constituţie sau înfiinţate prin lege organică;

-autorităţi şi instituţii publice ale administraţiei publice locale;

-structurile de specialitate ale Administraţiei Prezidenţiale, ale Parlamentului României și structurile autorităţii judecătoreşti.

Principiile legale ce guvernează conduita profesională a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică[542] sunt:

a) supremația Constituției și a legii, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au îndatorirea de a respecta Constituția și legile țării;

b) prioritatea interesului public, în exercitarea funcției deținute;

c) asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au îndatorirea de a aplica același regim juridic în situații identice sau similare;

d) profesionalismul, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au obligația de a îndeplini atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, corectitudine și conștiinciozitate;

e) imparțialitatea și independența, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții sunt obligate să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes altul decât interesul public, în exercitarea funcției deținute;

f) integritatea morală, principiu conform căruia persoanelor care ocupă diferite categorii de funcții le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru

---

[542] Art. 368 din Codul administrativ.

ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu în considerarea funcției pe care o dețin sau să abuzeze în vreun fel de această funcție;

g) libertatea gândirii și a exprimării, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții pot să-și exprime și să-și fundamenteze opiniile, cu respectarea ordinii de drept și a bunelor moravuri;

h) cinstea și corectitudinea, principiu conform căruia în exercitarea diferitelor categorii de funcții ocupanții acestora trebuie să fie de bună-credință;

i) deschiderea și transparența, principiu conform căruia activitățile desfășurate în exercitarea diferitelor categorii de funcții sunt publice și pot fi supuse monitorizării cetățenilor;

j) responsabilitatea și răspunderea, principiu potrivit căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții răspund în conformitate cu prevederile legale atunci când atribuțiile de serviciu nu au fost îndeplinite corespunzător.

Conform definiției dată de Codul administrativ, ***funcţionarul public*** *este persoana numită, în condiţiile legii, într-o funcţie publică.* In exercitarea funcției publice, funcționarii publici :

-iau decizii şi/sau desfăşoară activităţi cu caracter tehnic, pentru a asigura continuitatea funcţionării în interes public general a autorităţilor şi instituţiilor publice.

-acţionează în condiţii de obiectivitate, profesionalism, legalitate şi imparţialitate pentru îndeplinirea de către autorităţile şi instituţiile publice a atribuţiilor prevăzute de lege.

Totalitatea funcţionarilor publici care îndeplinesc activităţile ce implică prerogative de putere publică, în cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice din administraţia publică centrală şi locală, formează **corpul funcţionarilor publici**.

Prerogativele de putere publică reprezintă un element esențial al regimului de putere publică[543] și se exercită prin două categorii de activități, după intinderea lor :

- **activităţi cu caracter general**, respectiv : elaborarea proiectelor de acte normative şi a altor reglementări specifice autorităţii sau instituţiei publice, precum şi asigurarea avizării acestora; elaborarea propunerilor de politici publice şi strategii, a programelor, a studiilor, analizelor şi statisticilor necesare fundamentării şi implementării politicilor publice, precum şi a actelor necesare executării legilor, în vederea realizării competenţei autorităţii sau instituţiei publice; autorizarea, inspecţia, controlul şi auditul public; gestionarea resurselor umane şi a fondurilor publice; reprezentarea intereselor autorităţii sau instituţiei publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din ţară şi din străinătate, în limita competenţelor stabilite de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice,

[543] Definit ca ansamblul prerogativelor şi constrângerilor prevăzute de lege în vederea exercitării atribuţiilor autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice şi care le conferă posibilitatea de a se impune cu forţă juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice, pentru apărarea interesului public.

precum şi reprezentarea în justiţie a autorităţii sau instituţiei publice în cadrul căreia îşi desfăşoară activitatea; realizarea de activităţi în conformitate cu strategiile din domeniul societăţii informaţionale, cu excepţia situaţiei în care acestea vizează monitorizarea şi întreţinerea echipamentelor informatice.

-activităţi cu caracter special : activităţi de specialitate necesare realizării prerogativelor constituţionale ale Parlamentului; activităţi de specialitate necesare realizării prerogativelor constituţionale ale Preşedintelui României; activităţi de avizare a proiectelor de acte normative în vederea sistematizării, unificării, coordonării întregii legislaţii şi ţinerea evidenţei oficiale a legislaţiei României; activităţi de specialitate necesare realizării politicii externe a statului; activităţi de specialitate şi de asigurare a suportului necesar apărării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale persoanei, a proprietăţii private şi publice, prevenirea şi descoperirea infracţiunilor, respectarea ordinii şi liniştii publice; activităţi de specialitate necesare aplicării regimului juridic al executării pedepselor şi măsurilor privative de libertate pronunţate de instanţele judecătoreşti; activităţi vamale; alte activităţi cu caracter special care privesc exercitarea autorităţii publice în domenii de competenţă exclusivă a statului, în temeiul şi în executarea legilor şi a celorlalte acte normative.

Raporturile de serviciu se nasc şi se exercită pe baza actului administrativ de numire in funcţie, pe perioadă nedeterminată sau determinată.

Funcţia publică se exercită cu respectarea principiilor : legalităţii, competenţei, performanţei, eficienţei şi eficacităţii, imparţialităţii şi obiectivităţii, transparenţei, responsabilităţii (în conformitate cu prevederile legale), orientării către cetăţean, stabilităţii în exercitarea funcţiei publice, principiul bunei-credinţe (în sensul respectării drepturilor şi îndeplinirii obligaţiilor reciproce) şi principiul subordonării ierarhice.

Regimul prevăzut de Codul administrativ nu se aplică următoarelor categorii de personal bugetar[544]:

-personalul contractual salariat din aparatul propriu al autorităţilor şi instituţiilor publice, care desfăşoară activităţi de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreţinere-reparaţii şi de deservire, pază, precum şi alte categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică;

-personalul salariat încadrat la cabinetul demnitarului;

-magistraţii, personalul asimilat acestora şi, după caz, categorii de personal auxiliar din cadrul instanţelor;

-cadrele didactice şi alte categorii de personal din unităţile şi instituţiile de învăţământ;

-persoanele numite sau alese în funcţii de demnitate publică;

-personalul din unităţile sanitare;

-personalul regiilor autonome, companiilor şi societăţilor naţionale, precum şi al societăţilor din sectorul public;

[544] Art. 382 din Codul administrativ.

-personalul militar;

-membrii Corpului diplomatic şi consular al României şi personalul contractual încadrat pe funcţii specifice ministerului cu atribuţii în domeniul afacerilor externe.

25.2.2. Clasificarea funcțiilor publice și a funcționarilor publici.

Clasificarea funcțiilor publice

Funcțiile publice se regăsesc în trei mari grupe[545], astfel:

a) funcții publice generale și specifice;

b) funcții publice de clasa I, a - II - a și a - III - a;

c) funcții publice de stat, teritoriale și locale;

Funcțiile publice generale sunt definite ca reprezentând ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice, în vederea realizării competențelor lor generale.

Funcțiile publice specifice reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, stabilite în vederea competențelor lor specifice, sau care necesită competențe și responsabilități specifice.

Funcțiile publice de clasa I sunt acele funcții publice pentru a căror ocupare se cer studii universitare de licență absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă.

Funcțiile publice de clasa a - II - a sunt acele funcții pentru a căror ocupare se cer studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă, în perioada anterioară aplicării celor trei cicluri tip Bologna;.

Funcțiile publice de clasa a - III - a sunt acele funcții publice pentru a căror ocupare se cer studii liceale, respectiv studii medii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat.

Funcțiile publice de stat -funcţiile publice stabilite în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale, structurilor de specialitate ale Administraţiei Prezidenţiale, structurilor de specialitate ale Parlamentului României, autorităţilor publice autonome prevăzute în Constituţia României şi altor autorităţi administrative autonome, precum şi în cadrul structurilor autorităţii judecătoreşti.

Funcțiile publice teritoriale - funcţiile publice stabilite în cadrul instituţiei prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale, precum şi instituţiilor publice din teritoriu, aflate în subordinea/coordonarea/sub autoritatea Guvernului, a ministerelor şi a celorlalte organe ale administraţiei publice centrale.

---

[545] M.-E. Mihăilescu, op.cit., p. 413-414.

Funcţiile publice locale - funcţiile publice stabilite în cadrul aparatului propriu al autorităţilor administraţiei publice locale şi al instituţiilor publice subordonate acestora.

O ultimă clasificare a funcțiilor publice are în vedere atribuțiile titularului funcției publice, identificându-se trei categorii:

- funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici;
- funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici de conducere;
- funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici de execuție;

Să ne reamintim

Funcția publică și funcționarul public sunt instituții juridice ale dreptului public, in general, și ale dreptului administrativ, in particular, care s-au conturat ca atare intr-o continuă dispută intre doctrină, jurisprudență și reglementare.

25.3. Rezumat

Noțiunile de serviciu public, definit ca activitate a guvernanților realizată in vederea satisfaceri nevoilor de interes general, și de funcție publică sunt in raport de intreg-parte, adică funcția publică face parte dintr-un serviciu public, iar acesta, ca și un organ de stat sau o autoritate publică, cuprinde, structural, trei elemente : competența, mijloacele materiale și personalul. In acest context, funcția publică apare ca o grupare de atribuții și de competențe in scopul de a sarisface anumite interese generale.

In cadrul administrației publice centrale și locale își desfășoară activitatea mai multe categorii de personal, din perspectiva statutului lor juridic : persoane care ocupă demnități publice, personal contractual, funcționari publici, manmageri publici.

Autorităţile şi instituţiile publice în cadrul cărora sunt înfiinţate funcţii publice sunt:

-autorităţi şi instituţii publice ale administraţiei publice centrale, inclusiv autorităţi administrative autonome prevăzute de Constituţie sau înfiinţate prin lege organică;

-autorităţi şi instituţii publice ale administraţiei publice locale;

-structurile de specialitate ale Administraţiei Prezidenţiale, ale Parlamentului României și structurile autorităţii judecătoreşti.

C. Manda, op. cit., p. 365-366.

25.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Definiti notiunea de funcție publică de stat

2) Care sunt categoriile de personal bugetar exceptat de la aplicarea regimul prevăzut de Codul administrativ

25.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

25.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi principiile aplicabile în exercitarea funcției publice.

Unitatea de învățare 26

REGIMUL JURIDIC AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC.

26.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate: actul de numire într-o funcție publică, drepturile și îndatoririle funcționarului public, cariera acestuia, tipuri de răspundere a funcționarilor publici, modificarea, suspendarea, încetarea raporturilor de serviciu.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

26.2. Conținut

26.2.1. Regimul juridic al actului de numire într-o funcție publică.
26.2.2. Drepturi și îndatoriri
26.2.3. Cariera funcționarilor publici.
26.2.4. Tipuri de răspundere a funcționarilor publici
26.2.5. Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu

26.2.1. Regimul juridic al actului de numire într-o funcție publică.

Numirea in funcție publică se realizează printr-un act juridic unilateral emis de o autoritate publică, reprezentată de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice ori de persoana care are competenţa legală de numire în condiţiile unor acte normative specifice.

Regimul actului de numire într-o funcție publică relevă o serie de trăsături[546]:

- este un act juridic, adică o manifestare de voință făcută cu scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații;

[546] V. Vedinaş, op.cit. 2019, p. 311-312.

-voința juridică pe care o exprimă are caracter unilateral, cu condiția acceptării de către funcționar, prin depunerea jurământului;

-caracterul formal al actului de numire, ce rezultă din obligativitatea formei sale scrise;

-trebuie să conțină clauze obligatorii de lege : temeiul legal al numirii, numele funcționarului public, denumirea funcției publice, data de la care urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale și locul de desfășurare a activității;

- are un caracter persoanal, individual, fiind emis in legătură cu o persoană fizică determinată;

- calitatea de autoritate publică a organului emitent;

26.2.2. Drepturi și îndatoriri

Drepturile funcționarilor publici.

Drepturile funcționarilor publici sunt menționate în Secțiunea I a Capitolului V, Titlul II, Partea a - IV - a din Codul administrativ[547], astfel:

- *dreptul la opinie* - recunoscut și anterior, întotdeauna asociat cu o obligație de rezervă, care obligă funcționarii publici să se abțină de la exprimări care ar putea afecta demnitatea funcției lor și prestigiul instituției din care fac parte.[548]

- *dreptul la tratament egal.* La baza raporturilor de serviciu dintre autorităţile şi instituţiile publice şi funcţionarii publici stă principiul egalităţii de tratament faţă de toţi funcţionarii publici. Orice discriminare faţă de un funcţionar public este interzisă.

- *dreptul de a fi informat*[549] cu privire la deciziile care îl pot viza în mod direct și sunt luate în executarea Codului este o particularitate a dreptului de a fi ascultat, recunoscut atât în statele membre ale UE, cât și la nivelul Uniunii.[550]

---

[547] Art. 412 - 429 din Codul administrativ.

[548] V. Vedinaș, Statutul funcționarilor publici (Legea 188/1999). Comentarii. Legislație. Doctrină. Jurisprudență, ed. a - 2 - a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 104.

[549] Funcţionarul public are dreptul de a fi informat cu privire la deciziile care se iau în aplicarea prezentului cod şi care îl vizează în mod direct.

[550] Este prevăzut în art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în conținutul dreptului la o bună administrare, pe care acesta îl consacră.

- *dreptul de asociere sindicală*, drept constituțional, garantat funcţionarilor publici, in virtutea căruia pot, în mod liber, să înfiinţeze organizaţii sindicale, să adere la ele şi să exercite orice mandat în cadrul acestora.[551]

- *dreptul la grevă* este recunoscut funcționarilor, ca și salariaților, în condițiile legii[552]. El este unul dintre drepturile controversate, care multă vreme a fost interzis funcționarilor pe considerentul că ei trebuie să fie mereu prezenți, pentru a satisface nevoile beneficiarilor sarviciilor administrației.*[553]*

- *drepturile salariale și alte drepturi conexe*. Pentru activitatea desfășurată, funcţionarii publici au dreptul la salariu, prime şi alte drepturi, în condiţiile legislaţiei privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Salarizarea funcţionarilor publici se face în conformitate cu prevederile legii privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

- *dreptul la asigurarea uniformei.*[554]

- *durata normală a timpului de lucru.* Durata normală a timpului de muncă pentru funcţionarii publici este, de regulă, de 8 ore pe zi şi de 40 de ore pe săptămână, cu excepţiile prevăzute expres de Codul administrativ sau de legi speciale. Pentru orele lucrate peste durata normală a timpului de lucru sau în zilele de repaus săptămânal, sărbători legale ori declarate zile nelucrătoare, funcţionarii publici au dreptul la recuperare sau la plata majorată, în condiţiile legii.

- *dreptul de a fi ales sau numit într-o funcție de autoritate sau demnitate publică*. Interzis inițial pentru înalții funcționari publici și pentru cei de conducere, este recunoscut prin Codul administrativ, cu respectarea condiţiilor prevăzute de Legea nr. 161/2003 *privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei*.[555]

---

[551] În situaţia în care funcţionarii publici sunt aleşi în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, în funcţii salarizate, aceştia au obligaţia ca în termen de 15 zile de la alegerea în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale să opteze pentru una dintre cele două funcţii. În cazul în care funcţionarul public optează pentru desfăşurarea activităţii în funcţia de conducere în organizaţiile sindicale, raporturile de serviciu ale acestuia se suspendă pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcţia de conducere din organizaţia sindicală. Funcţionarii publici aleşi în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, în funcţii nesalarizate, pot deţine simultan funcţia publică şi funcţia în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, cu obligaţia respectării regimului incompatibilităţilor şi al conflictelor de interese care le este aplicabil.

[552] Funcţionarii publici care se află în grevă nu beneficiază de salariu şi alte drepturi salariale pe durata grevei.

[553] V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 334.

[554] Funcţionarii publici care primesc uniformă sunt obligaţi să poarte uniformă în timpul serviciului o primesc gratuit.

[555] Publicată in M. Of. Partea I nr. 279 din 21 aprilie 2003.

- *dreptul la concediu,* funcţionarii publici avand dreptul la concediu de odihnă, la concedii medicale şi la alte concedii, în condiţiile legii.[556]

- *dreptul la un mediu sănătos la locul de muncă,* in baza căruia utorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să asigure funcţionarilor publici condiţii normale de muncă şi igienă, de natură să le ocrotească sănătatea şi integritatea fizică şi psihică.[557]

- *dreptul la asistenţă medicală, proteze şi medicamente*, de care funcționează in condițiile legii.

- *dreptul la recunoaşterea vechimii în muncă, în specialitate[558] şi în grad profesional.* Vechimea în muncă este vechimea dobândită în condiţiile reglementate de legislaţia muncii, precum şi vechimea dobândită în exercitarea unui raport de serviciu.

- *dreptul la pensie şi la alte drepturi de asigurări sociale de stat,* in condiţiile stabilite de legislația specifică.

- *drepturi ale membrilor familiei funcționarului public, în situația decesului acestuia.[559]*

- *dreptul la protecția legii* sub două aspecte:

a) obligația autorității publice de a suporta cheltuielile privind asistența juridică, atunci când funcționarul public face obiectul unor demersuri judiciare, penale sau civile, cu excepția cazului în care autoritatea însăși este cea care le formulează. Atunci când funcționarul public este condamnat definitiv, el are obligația să restituie aceste cheltuieli.

b) obligația autorității publice de a asigura, cu sprijinul organelor abilitate, protecţia funcţionarului public împotriva ameninţărilor, violenţelor, faptelor de ultraj

---

556 În perioada concediilor medicale, a concediilor de maternitate şi a celor pentru creşterea şi îngrijirea copiilor, raporturile de serviciu nu pot înceta şi nu pot fi modificate decât din iniţiativa funcţionarului public în cauză, cu excepţia situaţiilor de incetare de drept a raporturilor de serviciu şi eliberare din funcţia publică, in următoarele situaţii : **i)**autoritatea sau instituţia publică şi-a încetat activitatea în condiţiile legii, iar atribuţiile şi personalul acesteia nu au fost preluate de o altă autoritate sau instituţie publică;**ii)**autoritatea sau instituţia publică a fost mutată într-o altă localitate, iar funcţionarul public nu este de acord să o urmeze; **iii)**ca urmare a admiterii cererii de reintegrare în funcţia publică ocupată de către funcţionarul public a unui funcţionar public eliberat sau destituit nelegal ori pentru motive neîntemeiate, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti prin care s-a dispus reintegrarea;

557 Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să identifice şi să asigure adaptarea locului de muncă pentru funcţionarii publici cu dizabilităţi şi de a pune la dispoziţia acestora instrumentele de asigurare a accesibilităţii, în vederea exercitării în mod corespunzător a atribuţiilor aferente funcţiilor publice ocupate de aceştia.

558 Vechimea în specialitate este vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, al unui raport de serviciu sau ca profesie liberală, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfăşurat o activitate într-o funcţie de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale. Constituie vechime în specialitate şi vechimea dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, raport de serviciu sau ca profesie liberală în statele membre ale Uniunii Europene, precum şi în alte state cu care România a încheiat convenţii de recunoaştere reciprocă a acestor drepturi, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfăşurat o activitate într-o funcţie de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale.

559 În caz de deces al funcţionarului public, membrii familiei care au, potrivit legii, dreptul la pensie de urmaş primesc pe o perioadă de 3 luni echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcţionarului public decedat. În cazul în care decizia pentru pensia de urmaş nu a fost emisă din vina autorităţii sau a instituţiei publice în termen de 3 luni de la data decesului, aceasta va achita în continuare drepturile până la emiterea deciziei pentru pensia de urmaş.

cărora le-ar putea fi victimă în exercitarea funcţiei publice sau în legătură cu aceasta.[560]

- *dreptul la a fi despăgubit pentru prejudiciile materiale suferite din culpa autorității sau instituției publice,* conform căruia autoritatea sau instituţia publică este obligată să îl despăgubească pe funcţionarul public în situaţia în care acesta a suferit, din culpa autorităţii sau instituţiei publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuţiilor de serviciu.

- *desfășurarea de activități în sectorul public și în sectorul privat*, cu respectarea prevederilor legale privind incompatibilităţile şi conflictul de interese.

Îndatoririle funcționarilor publici

Îndatoririle funcționarilor publici sunt prevăzute în Secțiunea I a Capitolului V, Titlul II, Partea a - IV - a din Codul administrativ[561]:

-respectarea Constituției și a legilor - este reglementată de Constituția Romaniei și de Codul administrativ, ca principiu ce stă la baza statului de drept și obligație generală a tuturor cetățenilor, inclusiv cei ce exercită funcții publice. Funcţionarii publici au obligaţia ca prin actele şi faptele lor să promoveze supremaţia legii, să respecte Constituţia şi legile ţării, statul de drept, drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor în relaţia cu administraţia publică, precum şi să acţioneze pentru punerea în aplicare a dispoziţiilor legale în conformitate cu atribuţiile care le revin, cu aplicarea normelor de conduită care rezultă din îndatoririle prevăzute de lege.[562]

-profesionalismul și imparțialitatea.

In promovarea profesionalismului, funcţionarii publici trebuie să exercite funcţia publică cu obiectivitate, imparţialitate şi independenţă, fundamentându-şi activitatea, soluţiile propuse şi deciziile pe dispoziţii legale şi pe argumente tehnice şi să se abţină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcţionarilor publici. În acest scop, funcţionarii publici au obligaţia de diligenţă cu privire la promovarea şi implementarea soluţiilor propuse şi a deciziilor.

Imparţialitatea obligă funcţionarii publici să adopte o atitudine neutră faţă de orice interes personal, politic, economic, religios sau de altă natură şi să nu dea curs unor eventuale presiuni, ingerinţe sau influenţe de orice natură.[563] Principiul

---

[560] Autorităţile şi instituţiile publice pot stabili, prin acte normative, măsurile speciale de protecţie pentru funcţionarii publici care desfăşoară activităţi cu grad ridicat de risc profesional.

[561] Art. 430 - 450 din Codul administrativ.

[562] In virtutea aceleiaşi indatoriri, funcţionarii publici trebuie să se conformeze dispoziţiilor legale privind restrângerea exerciţiului unor drepturi, datorată naturii funcţiilor publice deţinute.

[563] Principiul independenţei nu poate fi interpretat ca dreptul de a nu respecta principiul subordonării ierarhice.

independenţei nu poate fi interpretat ca dreptul de a nu respecta principiul subordonării ierarhice.

- *obligaţii în exercitarea dreptului la libera exprimare* – impuse pentru a nu afecta demnitatea, dreptul la imagine şi la viaţa intimă, familială sau privată ale cetăţenilor, garantate de Constituţie. În exercitarea propriului drept la liberă exprimare, funcţionarii publici au o serie de obligaţii legale : de a nu aduce atingere demnităţii, imaginii, precum şi vieţii intime, familiale şi private a oricărei personae; de a respecta demnitatea funcţiei publice deţinute, corelând libertatea dialogului cu promovarea intereselor autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea; de a respecta libertatea opiniilor şi de a nu se lăsa influenţaţi de considerente personale sau de popularitate.[564] În exprimarea opiniilor, funcţionarii publici trebuie să aibă o atitudine conciliantă şi să evite generarea conflictelor datorate schimbului de păreri.

-*asigurarea unui serviciu public de calitate*[565] - reprezintă finalitatea respectării celorlalte îndatoriri, legate de profesionalism, imparţialitate şi legalitate.[566]

-*loialitatea faţă de autorităţile şi instituţiile publice* - această îndatorire generează ceea ce doctrina teoretizează ca obligaţie de rezervă, ea având legătură şi derivând din obligaţiile în exercitarea libertăţii de exprimare.[567] Funcţionarii publici au obligaţia de a apăra în mod loial prestigiul autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea, precum şi de a se abţine de la orice act ori fapt care poate produce prejudicii imaginii sau intereselor legale ale acesteia.[568]

-*obligaţia de a informa autoritatea sau instituţia publică cu privire la situaţia personală generatoare de acte juridice.* Informarea se realizează în mod corect şi complet, în scris, cu privire la situaţiile de fapt şi de drept care privesc persoana sa şi care sunt generatoare de acte administrative ce pot genera situaţii generice de conflict de interese.

---

564 În exprimarea opiniilor, funcţionarii publici trebuie să aibă o atitudine conciliantă şi să evite generarea conflictelor datorate schimbului de păreri.

565 Funcţionarii publici au obligaţia de a avea un comportament profesionist, precum şi de a asigura, în condiţiile legii, transparenţa administrativă pentru a câştiga şi a menţine încrederea publicului în integritatea, imparţialitatea şi eficacitatea autorităţilor şi instituţiilor publice.

566 V. Vedinaş, op.cit., 2020, p. 339.

567 V. Vedinaş, Codul administrativ adnotat, Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative, Ed. a II - a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul juridic, Bucureşti, 2020, p. 338,

568 In acest scop, funcţionarilor publici le este interzis, pe durata exercitării funcției şi după încetarea raportului de serviciu, pentru o perioadă de 2 ani: **a)**să exprime în public aprecieri neconforme cu realitatea în legătură cu activitatea autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea, cu politicile şi strategiile acesteia ori cu proiectele de acte cu caracter normativ sau individual; **b)**să facă aprecieri neautorizate în legătură cu litigiile aflate în curs de soluţionare şi în care autoritatea sau instituţia publică în care îşi desfăşoară activitatea are calitatea de parte sau să furnizeze în mod neautorizat informaţii în legătură cu aceste litigii; **c)**să dezvăluie şi să folosească informaţii care au caracter secret, în alte condiţii decât cele prevăzute de lege; **d)**să acorde asistenţă şi consultanţă persoanelor fizice sau juridice în vederea promovării de acţiuni juridice ori de altă natură împotriva statului sau autorităţii ori instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea.

- *interdicţii şi limitări în ceea ce priveşte implicarea în activitatea politică* - funcţionarii publici pot fi membri ai partidelor politice legal constituite, cu respectarea interdicţiilor şi limitărilor prevăzute la art. 242 alin. (4) şi art. 420 din Codul administrativ. In exercitarea acestui drept, au obligaţia ca, în realizarea atribuţiilor ce le revin, să se abţină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor şi preferinţelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizaţie căreia îi este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice.[569]

- *îndeplinirea atribuţiilor* - se reglementează, în realitate, regimul ordinului superiorului ierarhic. Acesta este, în principiu, obligatoriu, însă funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, dispozițiile sefilor ierarhici pe care le consideră ilegale și să aducă la cunoștință superiorului ierarhic al celui care a emis dispoziția nelegală situația intervenită. Dacă se constată că dispoziția era legală, funcționarul public care a considerat-o ilegală va răspunde, în condițiile legii.*[570]*

-limitele delegării de atribuţii. Delegarea de atribuţii corespunzătoare unei funcţii publice vacante se dispune motivat prin act administrativ de către persoana care are competenţa de numire în funcţia publică, pe o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic.[571]

-păstrarea secretului de stat, secretului de serviciu și confidențialitatea - vizează informațiile sau documentele de care funcționarul ia cunoștință în exercitarea atribuțiilor de serviciu, cu precizarea că ea nu vizează pe cele care sunt de interes public.[572]Această indatorire trebuie interpretată in acord cu dispozițiile art. 31 din Constituție, care reglementează dreptul la informație.[573]

-interdicţia privind acceptarea darurilor sau a altor avantaje. Funcţionarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau

---

[569] În exercitarea funcţiei publice, funcţionarilor publici le este interzis: **a)**să participe la colectarea de fonduri pentru activitatea partidelor politice, a organizaţiilor cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice, a fundaţiilor sau asociaţiilor care funcţionează pe lângă partidele politice, precum şi pentru activitatea candidaţilor independenţi; **b)**să furnizeze sprijin logistic candidaţilor la funcţii de demnitate publică; **c)**să afişeze, în cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice, însemne ori obiecte inscripţionate cu sigla şi/sau denumirea partidelor politice, ale organizaţiilor cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice, ale fundaţiilor sau asociaţiilor care funcţionează pe lângă partidele politice, ale candidaţilor acestora, precum şi ale candidaţilor independenţi; **d)**să se servească de actele pe care le îndeplinesc în exercitarea atribuţiilor de serviciu pentru a-şi exprima sau manifesta convingerile politice; **e)**să participe la reuniuni publice cu caracter politic pe durata timpului de lucru.

[570] V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 339.

[571] Delegarea de atribuţii corespunzătoare unei funcţii publice nu se poate face prin delegarea tuturor atribuţiilor corespunzătoare unei funcţii publice către acelaşi funcţionar public. Funcţionarul public care preia atribuţiile delegate exercită pe perioada delegării de atribuţii şi atribuţiile funcţiei publice pe care o deţine, precum şi atribuţiile parţial preluate, cu excepţia situaţiei în care atribuţiile delegate presupun exercitarea controlului ierarhic asupra funcţiei deţinute. În situaţia în care funcţia publică ale cărei atribuţii sunt delegate şi funcţia publică al cărei titular preia parţial atribuţiile delegate se află într-un raport ierarhic de subordonare, funcţionarul public care preia atribuţiile delegate semnează pentru funcţia publică ierarhic superioară.

[572] C. - S. Săraru, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public, București, 2016, p. 392.

[573] A. Trăilescu, op. cit., 2010, p. 149.

pentru alţii, în considerarea funcţiei lor publice, daruri sau alte avantaje, cu excepția bunurilor pe care le primesc cu titlu gratuity, în cadrul unor activităţi de protocol, în exercitarea mandatului sau a funcţiei publice deţinute, care se supun prevederilor legale specifice.

- *utilizarea responsabilă a resurselor publice.* In realizarea acestei indatoriri, funcţionarii publici sunt obligaţi :

- să asigure ocrotirea proprietăţii publice şi private a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale, să evite producerea oricărui prejudiciu, acţionând în orice situaţie ca un bun proprietar.

-să folosească timpul de lucru[574], precum şi bunurile aparţinând autorităţii sau instituţiei publice numai pentru desfăşurarea activităţilor aferente funcţiei publice deţinute.

-să propună şi să asigure, potrivit atribuţiilor care le revin, folosirea utilă şi eficientă a banilor publici, în conformitate cu prevederile legale.

- *subordonarea ierarhică,* avand obligaţia de a rezolva, în termenele stabilite de către superiorii ierarhici, lucrările şi sarcinile repartizate. Această indatorire trebuie corelată cu dreptul funcționarului public in cazul unor dispoziții pe care le apreciază ca ilegale și cu prevederile Legii nr. 554/2004 privind posibilitatea obligării funcționarului vinovat la repararea prejudiciului.[575]

- *folosirea imaginii proprii*- este interzis funcționarului să permită utilizarea funcţiei publice în acţiuni publicitare pentru promovarea unei activităţi comerciale ori în scopuri electorale.

- *limitarea participării la achiziții, concesionări sau închirieri,* restricție care privește operațiunile de achiziționare a bunurilor scoase la vanzare din proprietatea privată a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale și de concesionare sau închiriere a acestora. Funcționarul nu poate participa la aceste operațiuni: când a luat cunoştinţă, în cursul sau ca urmare a îndeplinirii atribuţiilor de serviciu, despre valoarea ori calitatea bunurilor care urmează să fie vândute; când a participat, în exercitarea atribuţiilor de serviciu, la organizarea vânzării bunului respectiv; când poate influenţa operaţiunile de vânzare sau când a obţinut informaţii la care persoanele interesate de cumpărarea bunului nu au avut acces[576].

-*respectarea regimului juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților*, indatorire care impune nu doar o simplă obligație de abținere, ci o atitudine activă, in sensul de a evalua situaţiile care pot genera o situaţie de incompatibilitate sau un

---

[574] Funcționarilor publici care desfășoară activități în interes personal, în condițiile legii, le este interzis să folosească timpul de lucru ori logistica autorității sau a instituției publice pentru realizarea acestora.

[575] A. Trăilescu, op. cit., 2010, p. 149.

[576] Funcționarilor publici le este interzisă și furnizarea informațiilor referitoare la bunurile proprietate publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale, supuse operațiunilor de vânzare, concesionare sau închiriere, în alte condiții decât cele prevăzute de lege.

conflict de interese şi de a acţiona pentru prevenirea apariţiei sau soluţionarea legală a acestora, iar atunci cand apar să le sisteze in termenul legal.[577]

-*activitatea publică* - are la bază principiul că orice comunicare oficială a informațiilor și datelor privind activitatea autorității sau instituției publice, precum și relațiile cu mijloacele de informare în masă se asigură de către funcționarii publici desemnați în acest sens de conducătorul autorității sau instituției publice.[578]

- *conduita în relaţiile cu cetăţenii.* În relaţiile cu persoanele fizice şi cu reprezentanţii persoanelor juridice care se adresează autorităţii sau instituţiei publice, funcţionarii publici sunt obligaţi :

- să aibă un comportament bazat pe respect, bună-credinţă, corectitudine, integritate morală şi profesională şi să nu aducă atingere onoarei, reputaţiei, demnităţii, integrităţii fizice şi morale a persoanelor cu care intră în legătură în exercitarea funcţiei publice, prin întrebuinţarea unor expresii jignitoare ori prin acte sau fapte care pot afecta integritatea fizică sau psihică a oricărei persoane.

- să adopte o atitudine imparţială şi justificată pentru rezolvarea legală, clară şi eficientă a problemelor cetăţenilor.[579]

- să adopte o atitudine demnă şi civilizată faţă de orice persoană cu care intră în legătură în exercitarea funcţiei publice, fiind îndrituiţi, pe bază de reciprocitate, să solicite acesteia un comportament similar.

- să asigure egalitatea de tratament a cetăţenilor în faţa autorităţilor şi instituţiilor publice, principiu conform căruia funcţionarii publici au îndatorirea de a preveni şi combate orice formă de discriminare în îndeplinirea atribuţiilor profesionale.

- *conduita în cadrul relațiilor internaționale,* cu ocazia activităților de reprezentare în cadrul unor organizaţii internaţionale, instituţii de învăţământ, conferinţe, seminare şi alte activităţi cu caracter internaţional, avand obligaţia să promoveze o imagine favorabilă Romaniei şi autorităţii sau instituţiei publice pe care o reprezintă. În relaţiile cu reprezentanţii altor state, funcţionarilor publici le este interzis să exprime opinii personale privind aspecte naţionale sau dispute internaţionale[580]. În deplasările externe, funcţionarii publici sunt obligaţi să aibă o conduită corespunzătoare regulilor de protocol şi le este interzisă încălcarea legilor şi obiceiurilor ţării gazdă.

- *obiectivitate şi responsabilitate în luarea deciziilor.* Funcţionarii publici au obligaţia să acţioneze conform prevederilor legale şi să îşi exercite capacitatea de

---

[577] La numirea într-o funcţie publică, la încetarea raportului de serviciu, precum şi în alte situaţii prevăzute de lege, funcţionarii publici sunt obligaţi să prezinte, în condiţiile Legii nr. 176/2010, declaraţia de avere şi declaraţia de interese, care se actualizează anual.

[578] V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 338.

[579] Pentru realizarea unor raporturi sociale şi profesionale care să asigure demnitatea persoanelor, eficienţa activităţii, precum şi creşterea calităţii serviciului public, prin Codul administrative este recomandată respectarea acestor norme de conduită şi de către celelalte subiecte ale acestor raporturi.

[580] În deplasările externe, funcţionarii publici sunt obligaţi să aibă o conduită corespunzătoare regulilor de protocol şi le este interzisă încălcarea legilor şi obiceiurilor ţării gazdă.

apreciere în mod fundamentat şi imparţial, fiind interzis să promită luarea unei decizii de către autoritatea sau instituţia publică, de către alţi funcţionari publici, precum şi îndeplinirea atribuţiilor în mod privilegiat.[581] În scopul asigurării condiţiilor necesare îndeplinirii cu imparţialitate a îndatoririlor ce decurg din raporturile ierarhice, înalţii funcţionari publici şi funcţionarii publici de conducere au obligaţia de a nu se angaja în relaţii patrimoniale cu personalul din subordine.

- *obligația respectării regimului cu privire la sănătate și securitate în muncă,* sens in care funcţionarii publici au obligaţia de a se supune controlului de medicina muncii şi expertizelor medicale ca urmare a recomandărilor formulate de medicul de medicina muncii, în condiţiile legii.

26.2.3. Cariera funcționarilor publici.

Dezvoltarea carierei funcționarului public presupune un proces de gestionare a carierei, de evoluție în cadrul instituțiilor publice, conform nevoilor acestora, dar și în funcție de rezultate și performanță.*[582]*

In același timp, există o fluctuație firească in cadrul personalului, dar și o preocupare permanentă pentru o dimensionare optimă a personalului din administrația publică, în vederea eficientizării activității acesteia.*[583]*

Principiile care stau la baza organizării și dezvoltării carierei funcționarului public sunt: competența, competiția, egalitatea de șanse, profesionalismul, motivarea și transparența. In statele Uniunii Europene accesul la funcția publică este guvernat de două principii complementare, cu importanță diferită de la o țară la alta, în funcție de evoluția istorică și de cultura juridică proprie: principiul egalității și principiul meritului.*[584]*

---

[581] Înalţii funcţionari publici şi funcţionarii publici de conducere au obligaţia să asigure egalitatea de şanse şi tratament cu privire la dezvoltarea carierei personalului din subordine, în condiţiile legislaţiei specifice aplicabile fiecărei categorii de personal. În acest sens, aceştia au obligaţia:**a)**să repartizeze sarcinile în mod echilibrat, corespunzător nivelului de competenţă aferent funcţiei publice ocupate şi carierei individuale a fiecărei persoane din subordine;**b)**să asigure coordonarea modului de îndeplinire a sarcinilor, cu valorificarea corespunzătoare a competenţelor fiecărei persoane din subordine;**c)**să monitorizeze performanţa profesională individuală şi colectivă a personalului din subordine, să semnaleze în mod individual performanţele necorespunzătoare şi să implementeze măsuri destinate ameliorării performanţei individuale şi, după caz, colective, atunci când este necesar;**d)**să examineze şi să aplice cu obiectivitate criteriile de evaluare a competenţei profesionale pentru personalul din subordine, atunci când propun acordarea de stimulente materiale sau morale;**e)**să evalueze în mod obiectiv necesarul de instruire profesională al fiecărui subordonat şi să propună participarea la programe de formare şi perfecţionare profesională pentru fiecare persoană din subordine;**f)**să delege sarcini şi responsabilităţi, în condiţiile legii, persoanelor din subordine care deţin cunoştinţele, competenţele şi îndeplinesc condiţiile legale necesare exercitării funcţiei respective;**g)**să excludă orice formă de discriminare şi de hărţuire, de orice natură şi în orice situaţie, cu privire la personalul din subordine.

[582] D. Valea, Cariera funcționarilor publici din România, Curentul juridic nr. 3-4/2005, p. 25-46.

[583] M.-E. Mihăilescu, op. cit., p. 423.

*[584]*Ibidem, p. 424.

Condițiile pentru ocuparea unei funcții publice sunt[585]:

a) are cetățenia română și domiciliul în România;

b) cunoaște limba română, scris și vorbit;

c) are vârsta de minimum 18 ani împliniți;

d) are capacitate deplină de exercițiu;

e) este apt din punct de vedere medical și psihologic să exercite o funcție publică.

f) îndeplinește condițiile de studii și vechime în specialitate prevăzute de lege pentru ocuparea funcției publice;

g) îndeplinește condițiile specifice, conform fișei postului, pentru ocuparea funcției publice;

h) nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, infracțiuni de corupție sau de serviciu, infracțiuni care împiedică înfăptuirea justiției, infracțiuni de fals ori a unei infracțiuni săvârșite cu intenție care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea, amnistia post-condamnatorie sau dezincriminarea faptei;

i) nu le-a fost interzis dreptul de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia ori activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta, prin hotărâre judecătorească definitivă, în condițiile legii;

j) nu a fost destituită dintr-o funcție publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 3 ani;

k) nu a fost lucrător al Securității sau colaborator al acesteia, în condițiile prevăzute de legislația specifică.

Ocuparea funcțiilor publice se poate realiza prin concurs, organizat în condițiile legii, **prin modificarea raporturilor de serviciu, prin redistribuirea într-o funcție publică vacantă sau prin alte modalități prevăzute de lege**. Pentru primele trei modalități, Codul recunoaște dreptul persoanei care are competența legală de numire de a alege dintre ele. O asemenea posibilitate nu subzistă în ceea ce privește alte modalități, deoarece acestea sunt stabilite de lege, iar de la prevederile legale numai legiuitorul are dreptul să deroge.*[586]*

Codul consacră principiul conform căruia concursul reprezintă modalitatea de dobândire a calității de funcționar public și la el poate participa orice persoană care indeplinește condițiile prevăzute de art. 465 din Cod.*[587]*

Concursul presupune două etape:

---

[585] Art. 465 din Codul administrativ.

[586] V. Vedinaș, op. cit., 2020, p. 357.

[587] Ibidem, p. 354.

-etapa de recrutare care constă în verificarea cunoştinţelor generale şi competenţelor generale necesare ocupării unei funcţii publice, realizată prin concurs naţional;

-etapa de selecţie care constă în verificarea cunoştinţelor de specialitate şi competenţelor specifice necesare ocupării unei funcţii publice vacante, realizată prin concurs pe post.

Procedura de organizare și desfășurare a concursurilor se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea ministerului cu atribuții în domeniul administrației publice și a Agenției Naționale a funcționarilor Publici.

Codul administrativ prevede o durată unică de **stagiu** pentru toți funcționarii, care este de un an, cu excepția managerilor publici, pentru care perioada în care au urmat programe organizate pentru obținerea statutului de manager public este asimilată perioadei de stagiu. În situația în care nu promovează, perioada de stagiu nu constituie vechime în specialitatea studiilor necesare ocupării funcțiilor publice și nici vechime în funcția publică. La finalizarea perioadei de stagiu, pe baza rezultatului evaluării activității, funcționarul public debutant va fi numit funcționar public de execuție definitiv, în clasa corespunzătoare studiilor absolvite, în gradul profesional asistent, sau eliberat din funcția publică, în cazul în care a obținut la evaluarea activității calificativul necorespunzător.

Promovarea funcţionarilor publici reprezintă modalitatea de dezvoltare a carierei și se poate realiza prin ocuparea unei funcții publice de execuție de grad profesional imediat superior sau dintr-o clasă curespunzătoare studiilor absolvite ori ocuparea unei funcții publice din categoria înalților funcționari publici vacante sau a unei funcții publice de conducere vacante.[588]

Raportul de serviciu este un raport de drept public, ce ia naștere, în baza actului de numire în funcție, între autoritățile sau instituțiile publice și funcționarii publici. Conținutul raportului de serviciu il constituie totalitatea drepturilor și obligațiilor corelative ale părților acestui raport juridic, drepturile uneia avand corespondent in obligațiile celeilalte și invers. Principalele elemente ale raportului de serviciu sunt funcția, atribuțiile.[589]

Modificarea raportului de funcție sau de serviciu intervine in baza voinței unilaterale a autorității sau instituției publice, care poate conferi sau retrage atribuții, poate încredința o nouă funcție titularului în mod permanent (prin transfer) ori în mod temporar (prin delegare sau detașare), în același loc sau organ, ori în altă localitate sau în alt organ.[590]

Mobilitatea în cadrul corpului funcționarilor publici se realizează prin modificarea raporturilor de serviciu pentru eficientizarea activității autorităților și

---

[588] Ibidem, p. 359.

[589] A. Trăilescu, op.cit., p. 151.

[590] Ioan Santai, Formarea, modificarea, suspendarea, întreruperea și încetarea raporturilor de serviciu (funcțiune), Juridica nr. 1/2001, p. 18.

instituțiilor publice sau în interesul funcționarului public, pentru dezvoltarea carierei în funcția publică.[591]

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici are loc, potrivit Codului administrativ[592], prin: delegare; detaşare; transfer; mutarea definitivă în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile prezentului cod; mutarea temporară în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile prezentului cod; exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere sau din categoria înalţilor funcţionari publici; promovare; mobilitatea în cadrul categoriei înalţilor funcţionari publici.

Delegarea reprezintă o modalitate de modificare a raporturilor de serviciu ale funcţionarului public prin schimbarea locului muncii şi în legătură cu atribuţiile stabilite prin fişa de post a acestuia. Delegarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care este încadrat funcţionarul public, pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an, sau mai mare, cu acordul funcționarului.[593]

Detaşarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care urmează să îşi desfăşoare activitatea funcţionarul public, pentru o perioadă de cel mult 6 luni. În cursul unui an calendaristic un funcţionar public poate fi detaşat mai mult de 6 luni numai cu acordul său scris.

(6) Funcţionarii publici cu statut special, precum şi funcţionarii publici care ocupă funcţii publice specifice pot fi detaşaţi pe funcţii publice generale sau pe funcţii specifice cu înştiinţarea prealabilă a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsurii.

Transferul poate avea loc în interesul serviciului sau la cererea funcţionarului public. Transferul se poate face pe o funcţie publică vacantă de acelaşi nivel, cu respectarea categoriei, clasei şi gradului profesional al funcţionarului public, sau într-o funcţie publică vacantă de nivel inferior.

26.2.4. Tipuri de răspundere a funcționarilor publici

Încălcarea de către funcționarii publici, cu vinovăție, a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea administrativă, civilă sau penală, în condițiile legii și ale Codului administrativ.[594]

---

[591] Dana Apostol Tofan, op.cit., Volumul I, p. 436.

[592] Art. 502 din Codul administrativ.

[593] Funcţionarul public poate refuza delegarea dacă se află în una dintre următoarele situaţii: **a)**graviditate; **b)**îşi creşte singur copilul minor; **c)**starea sănătăţii, dovedită cu certificat medical, face contraindicată delegarea; **d)**motive familiale temeinice de natură a justifica refuzul de a da curs delegării.

[594] Art. 490 alin. (1) din Codul administrativ.

In concret, fucționarii publici sunt supuși următoarelor forme de răspundere : disciplinară, contravențională, patrimonială, civilă (in raport cu autoritatea sau instituția in care lucrează) și penală.

Aceste forme nu se exclud între ele, putând fi aplicate concomitent dacă fapta comisă întrunește în același timp, condițiile unor forme diferite de răspundere juridică.[595]

Forma specifică de răspundere aplicabilă funcționarilor publici este răspunderea disciplinară.

Răspunderea administrativ-disciplinară reprezintă o formă a răspunderii administrative care intervine în cazul săvârşirii unei abateri disciplinare, în sensul încălcării de către demnitari, funcţionari publici şi asimilaţii acestora a îndatoririlor de serviciu şi a normelor de conduită obligatorie prevăzute de lege.

Controlul de legalitate a actului de sancționare este atât un control formal, cât și un control de fond. Controlul formal constă în verificarea respectării procedurii legale de aplicare a sancțiunii disciplinare, în urma acestuia apreciindu-se dacă sancțiunea aplicată este legală sub apect procedural și, în caz contrar, se va dispune anularea actului de sancționare, făcând inutil controlul de fond. Controlul de fond are ca obiect verificarea existenței faptei imputabile funcționarului public, care poate fi făcută pe baza documentelor care au stat la baza emiterii actului de sancționare, a vinovăției acestuia, a consecințelor faptei săvârșite și a legăturii de cauzalitate dintre fapta comisă și consecințele produse. În urma controlului de fond se va aprecia dacă sunt îndeplinite condițiile aplicării sancțiunii disciplinare și dacă individualizarea sancțiunii s-a făcut în mod corect. Dacă aceste condiții nu sunt îndeplinite, se va dispune anularea actului de sancționare.[596]

Răspunderea contravențională a funcționarilor publici se angajează în cazul în care aceștia au săvârșit o contravenție în timpul și în legătură cu sarcinile de serviciu.[597]

Din interpretarea textului rezultă unele condiții necesare intervenției acestei răspunderi, respectiv: funcționarul să fi săvârșit o faptă care să fie calificată printr-un act normativ o contravenție[598], iar fapta să fi fost săvârșită în timpul sau în legătură cu serviciul.

---

[595] T. Mrejeru, E. Ilie, Condițiile pentru numirea în funcție și răspunderea juridică a funcționarilor publici, în Juridica nr. 2/2000, p. 59.

[596] D. Apostol Tofan, op.cit., Volumul I, p. 462.

[597] Ibidem, p. 463.

[598] O.G. nr. 2/2001 privind regimul contravențiilor stabilește actele normative prin care pot fi reglementate contravenții.

Funcționarul public poate să conteste angajarea răspunderii contravenționale prin plângere împotriva procesului – verbal de contravenție, la judecătoria în a cărei circumscripție își are sediul autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea funcționarul public sancționat. Apelul împotriva soluției date de această instanță se soluționează de secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului.[599]

Răspunderea civilă intervine pentru trei categorii de situații[600]:

a)pentru pagubele produse cu vinovăţie patrimoniului autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionează;

b)pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit;

c)pentru daunele plătite de autoritatea sau instituţia publică, în calitate de comitent, unor terţe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătoreşti definitive.

Repararea pagubelor aduse autorităţii sau instituţiei publice, in primele două situații, se dispune prin emiterea de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice a unui ordin sau a unei dispoziţii de imputare, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei (dar nu mai mare de 3 ani de la data producerii pagubei[601]) sau prin asumarea unui angajament de plată, iar in cea de-a treia, răspunderea civilă este angajată in baza unei hotărâri judecătoreşti definitive.

Ordinul sau dispoziţia de imputare pot fi contestate la instanţa de contencios administrativ, in ipoteza rămanerii definitive constituind titlu executoriu.

O problemă care ridicată în doctrină a fost aceea a persoanei îndreptățite să emită ordinul sau dispoziția de imputare, în cazurile în care cel care a produs pagubele în primele două situații este chiar conducătorul autorității sau instituției publice păgubite. Un posibil răspuns ar fi conducătorul serviciului ierarhic superior al autorității sau al instituției publice ierarhic superioare.[602]

Răspunderea penală intervine în cazurile în care se angajează răspunderea funcționarului public pentru acțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă, în condițiile legii penale.[603]

În situaţia în care fapta funcţionarului public cercetat penal poate fi considerată abatere disciplinară, va fi sesizată comisia de disciplină competentă.

---

[599] V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 371.

[600] Art. 499 din Codul administrativ.

[601] Termen calificat ca fiind de prescripție.

[602] Valentin Prisăcaru, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a - III - a revăzută și adăugită, Ed Lumina Lex, București 2002, p. 333.

[603] C. Manda, op.cit., p. 389.

De la momentul punerii în mişcare a acţiunii penale, în situaţia în care funcţionarul public poate influenţa cercetarea, persoana care are competenţa numirii în funcţia publică are obligaţia să dispună mutarea temporară a funcţionarului public în cadrul autorităţii ori instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii ori instituţiei publice. Măsura se dispune pe întreaga durată pe care funcţionarul public poate influenţa cercetarea.

26.2.5. Modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici sunt situațiile în care aceștia își îndeplinesc anumite activități sau își exercită unele atribuții sau responsabilități cu care au fost învestiți pentru o anumită perioadă de timp, în afara autorității sau instituției publice, în aceeași localitate sau în afara localității.[604]

Modificarea raporturilor de serviciu reprezintă modalitatea prin intermediul căreia se realizează mobilitatea în cadrul corpului funcționarilor publici. Prin mobilitate în corpul funcționarilor publici se propune eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice, ea realizându-se atât în interes public, cât și în interesul funcționarului public, pentru dezvoltarea carierei în funcția publică.[605]

Modificarea raportului de funcție sau de serviciu intervine in baza voinței unilaterale a autorității sau instituției publice, care poate conferi sau retrage atribuții, poate încredința o nouă funcție titularului în mod permanent (prin transfer) ori în mod temporar (prin delegare sau detașare), în același loc sau organ, ori în altă localitate sau în alt organ.*[606]*

Mobilitatea în cadrul corpului funcționarilor publici se realizează prin modificarea raporturilor de serviciu pentru eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice sau în interesul funcționarului public, pentru dezvoltarea carierei în funcția publică.*[607]*

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici are loc, potrivit Codului administrativ[608], prin: delegare; detaşare; transfer; mutarea definitivă în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile prezentului cod; mutarea temporară în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără

---

604 Corneliu Manda, op.cit., p. 389.

605 V. Vedinaș, op.cit., 2019, p. 335.

606 Ioan Santai, Formarea, modificarea, suspendarea, întreruperea și încetarea raporturilor de serviciu (funcțiune), Juridica nr. 1/2001, p. 18.

607 Dana Apostol Tofan, op.cit., Volumul I, p. 436.

608 Art. 502 din Codul administrativ.

personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile prezentului cod; exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere sau din categoria înalţilor funcţionari publici; promovare; mobilitatea în cadrul categoriei înalţilor funcţionari publici.

Delegarea reprezintă o modalitate de modificare a raporturilor de serviciu ale funcţionarului public prin schimbarea locului muncii şi în legătură cu atribuţiile stabilite prin fişa de post a acestuia. Delegarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care este încadrat funcţionarul public, pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an, sau mai mare, cu acordul funcționarului.[609]

Detaşarea se dispune în interesul autorităţii sau instituţiei publice în care urmează să îşi desfăşoare activitatea funcţionarul public, pentru o perioadă de cel mult 6 luni. În cursul unui an calendaristic un funcţionar public poate fi detaşat mai mult de 6 luni numai cu acordul său scris.

(6) Funcţionarii publici cu statut special, precum şi funcţionarii publici care ocupă funcţii publice specifice pot fi detaşaţi pe funcţii publice generale sau pe funcţii specifice cu înştiinţarea prealabilă a Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, cu 10 zile înainte de dispunerea măsurii.

Transferul poate avea loc în interesul serviciului sau la cererea funcţionarului public. Transferul se poate face pe o funcţie publică vacantă de acelaşi nivel, cu respectarea categoriei, clasei şi gradului profesional al funcţionarului public, sau într-o funcţie publică vacantă de nivel inferior.

Mutarea în cadrul altui compartiment al autorității sau instituției publice constă în trecerea definitivă sau temporară, într-o altă funcție publică în cadrul aceleiași autorități sau instituții publice condiționată de îndeplinirea de către funcționarul public a condițiilor cerute pentru noua funcție.[610]

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere sau din categoria înalților funcționari publici presupune promovarea temporară într-o funcție de conducere a unui funcționar public care îndeplinește condițiile necesare pentru ocuparea funcției respective în două situații, și anume, când funcția publică este vacantă sau temporar vacantă. ***[611]***

Suspendarea raportului de serviciu poate interveni de drept, la inițiativa funcționarului public sau prin acordul părților. Codul face diferență între primele două tipuri de suspendare, care se constată prin act administrativ, și cea prin acordul părților, care se aprobă prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire. Ca o formă de protecție, indiferent de tipul de suspendare, pe perioada ei

---

[609] Funcţionarul public poate refuza delegarea dacă se află în una dintre următoarele situaţii: **a)**graviditate; **b)**îşi creşte singur copilul minor; **c)**starea sănătăţii, dovedită cu certificat medical, face contraindicată delegarea; **d)**motive familiale temeinice de natură a justifica refuzul de a da curs delegării.

[610] F. Coman - Kund, A.-S. Ciobanu, op.cit., p. 280.

[611] Idem.

nu pot înceta și nu pot fi modificate raporturile de serviciu decât din inițiativa funcționarului public. Se prevede o excepție, atunci când intervine o formă de eliberare din funcție potrivit art. 519 alin. (1) lit. a), b) sau d) - încetarea activității, mutarea autorității în altă localitate sau admiterea cererii de reintegrare a unui fost funcționar public -, situație în care eliberarea din funcție prevalează asupra suspendării.[612]

Suspendarea de drept a raportului de serviciu intervine atunci când funcționarul public se află în una dintre următoarele situații[613]:

a) este numit într-o funcție de demnitate publică, pentru perioada respectivă;

b) este ales, într-o funcție de demnitate publică, pentru perioada respectivă;

c) este desemnat să desfășoare activități în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituții ale Uniunii Europene sau în alte organisme sau instituții de drept public internațional, ca reprezentant al autorității sau instituției publice sau al statului român, pentru perioada respectivă;

d) îndeplinește serviciul militar la declararea mobilizării și a stării de război sau la instituirea stării de asediu;

e) este arestat preventiv, se află în arest la domiciliu, precum și în cazul în care, față de acesta s-a dispus luarea măsurii controlului judiciar ori a măsurii controlului judiciar pe cauțiune, dacă în sarcina acestuia au fost stabilite obligații care împiedică exercitarea raportului de serviciu;

f) în caz de carantină, în condițiile legii;

g) concediu de maternitate, în condițiile legii;

h) este dispărut, iar dispariția a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă;

i) concediu pentru incapacitate temporară de muncă, pe o perioadă mai mare de o lună, în condițiile legii;

j) în caz de forță majoră;

k) în cazul emiterii deciziei medicale asupra capacității de muncă în cazul invalidității de gradul I sau II, cu excepția situației în care funcţionarului public îi este afectată ireversibil capacitatea de muncă;

l) în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni unei infracţiuni contra umanităţii, contra statului sau contra autorităţii, infracţiuni de corupţie sau de serviciu, infracţiuni care împiedică înfăptuirea justiţiei, infracţiuni de fals ori a unei infracţiuni săvârşite cu intenţie care ar face persoana incompatibilă cu exercitarea funcţiei publice;

m) în alte cazuri expres prevăzute de lege.

Suspendarea intervenită la inițiativa funcționarului public poate să aibă loc în situațiile enumerate de art. 514 al. (1) din Codul administrativ: concediu pentru

---

612 V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 388-389.

613 Art. 513 din Codul administrativ.

creşterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, până la împlinirea vârstei de 3 ani, în condiţiile legii; concediu pentru îngrijirea copilului până la 7 ani, în cazul copilului cu handicap; concediul de acomodare cu durata de maximum un an, care include şi perioada încredinţării copilului în vederea adopţiei; concediu paternal; este încadrat la cabinetul unui demnitar; desfăşoară activitate sindicală pentru care este prevăzută suspendarea; efectuează tratament medical în străinătate, dacă funcţionarul public nu se află în concediu medical pentru incapacitate temporară de muncă, precum şi pentru însoţirea soţului sau, după caz, a soţiei ori a unei rude până la gradul I inclusiv, în condiţiile legii; pentru participare la campania electorală, pe durata campaniei electorale şi până în ziua ulterioară alegerilor; pentru participarea la grevă, în condiţiile legii; desfăşurarea unei activităţi în cadrul unor organisme sau instituţii internaţionale pe perioadă determinată.

Suspendarea raportului de serviciu prin acordul părților presupune și ea o cerere din partea funcționarului public, pentru alte motive decât cele pentru care intervine suspendarea la inițiativa funcționarului public. Durata minimă este de 30 de zile, iar cea maximă de cel mult 2 ani. Prin excepție, se admite depășirea acestei perioade pentru îngrijirea copilului cu handicap.[614]

Încetarea raporturilor de serviciu are loc într-una din următoarele forme: de drept, prin acordul părților, prin eliberare, respectiv destituire din funcția publică și prin demisie. Indiferent de formă, încetarea se dispune prin act administrativ emis de persoana care are competența legală de numire.

Raportul de serviciu existent încetează de drept[615]:

a) la data decesului funcționarului public;

b) la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de declarare a morții funcționarului public;

c) dacă funcționarul public nu mai îndeplinește una dintre condițiile privind cetăţenia română şi domiciliul în România și capacitatea deplină de exerciţiu;

d) la data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare, dacă persoana care are competența de numire în funcția publică nu dispune menţinerea în funcţia publică[616];

e) la data emiterii deciziei medicale asupra capacității de muncă în cazul invalidității de gradul I sau II, în situația în care funcționarului public îi este afectată ireversibil capacitatea de muncă;

f) ca urmare a constatării nulității absolute a actului administrativ de numire în funcția publică, de la data la care nulitatea a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă;

---

[614] Idem.

[615] Art. 517 din Codul administrtiv.

[616] Posibilă pentru o perioadă de maximum 3 ani peste vârsta standard de pensionare.

g) când prin hotărâre judecătorească definitivă s-a dispus condamnarea pentru infracţiuni contra umanităţii, contra statului sau contra autorităţii, infracţiuni de corupţie sau de serviciu, infracţiuni care împiedică înfăptuirea justiţiei, infracţiuni de fals ori a unei infracţiuni săvârşite cu intenţie care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcţiei publice ori s-a dispus aplicarea unei pedepse privative de libertate, la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare, indiferent de modalitatea de individualizare a executării pedepsei;

h) ca urmare a interzicerii exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică sau de a ocupa funcția, de a exercita profesia sau meseria ori de a desfășura activitatea de care s-a folosit pentru săvârșirea faptei, ca pedepse complementare, sau ca urmare a interzicerii ocupării unei funcții sau a exercitării unei profesii, ca măsură de siguranță, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus interdicția;

i) ca urmare a constatării faptului că funcția publică a fost ocupată cu nerespectarea dispozițiilor legale de către o persoană care executa la data numirii în funcția publică o pedeapsă complementară de interzicere a exercițiului dreptului de a ocupa o funcție care implică exercițiul autorității de stat;

j) ca urmare a constatării faptului că funcția publică a fost ocupată cu nerespectarea dispozițiilor legale de către o persoană care a fost lucrător al sau colaborator al Securității, pe baza hotărârii judecătorești definitive;

k) la data expirării termenului în care a fost ocupată pe perioadă determinată funcția publică,;

Reorganizarea autorității sau instituției publice intervine pentru mai multe categorii de situații, care sunt enumerate în prezent de art. 518 din Cod. In cazul reorganizării, funcționarii publici vor fi numiți în noile funcții publice sau, după caz, în compartimentele rezultate în urma reorganizării.[617]

Eliberarea din funcție face parte din categoria cazurilor de încetare a raporturilor de serviciu din motive care nu sunt imputabile funcționarilor publici.[618]

O primă categorie este determinată de aitoritatea sau instituția publică, aceasta încetâmdu-si actvitatea, mutându-se într-o altă localitate, unde funcționarul refuză să o urmeze, sau fiind supusă unui proces de reorganizare, care implică reducerea numărului de personal.

Cea de-a doua categorie este atrasă de persoana funcționarului public, fiind vorba de incompetență profesională sau despre situațiile când nu mai îndeplinește condițiile de studii, vechime sau pe cele specifice pentru ocuparea unei funcții publice, când starea sănătății fizice sau psihice nu-i permite continuarea, conform actului medical ce o atestă, sau când înaltul funcționar public refuză justificat, măsura de reorganizare.

---

[617] V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 391.

[618] Ibidem, p. 392.

Cea de-a treia categorie o reprezintă alte situații, exterioare fiecăreia dintre cele două parți, respectiv decizia de reîncadrare în funcție a unui funcționar public care a fost eliberat din funcție din motive pe care o instanță judecătorească le-a constatat ca fiind nelegale sau netemeinice.

Destituirea din funcția publică este cea mai severă sancțiune care atrage, evident, încetarea raportului de serviciu și poate interveni pentru săvârșirea unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave sau în cazul intervenției unei situații de incompatibilitate, atunci când funcționarul nu acționează pentru încetarea ei într-un termen de 15 zile.

Demisia reprezintă un act de voință din partea funcționarului public, pe care acesta îl notifică, în scris, persoanei care are competența legală de numire și care nu trebuie motivat și aprobat, el producând efecte juridice în 30 de zile de la înregistrare.[619]

Impotriva măsurii de eliberare din funcție considerată ilegală, persoana vătămată se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile Legii nr. 554/2004, putând solicita, pe lângă anularea actului, și despăgubiri egale cu diferența dintre veniturile obținute și cele pe care le-ar fi obținut dacă nu ar fi fost ilegal eliberat din funcție, precum și reîncadrarea pe funcția publică respectivă. în cazul în care acțiunea este admisă, perioada cuprinsă între data eliberării nelegale din funcția publică și data reintegrării efective în funcția publică reprezintă vechime în muncă, vechime în specialitate, precum și vechime în grad profesional. Dacă funcția publică deținută anterior nu mai există în statul de funcții, reintegrarea se face pe o funcție echivalentă.[620]

Să ne reamintim

Principiile care stau la baza organizării și dezvoltării carierei funcționarului public sunt: competența, competiția, egalitatea de șanse, profesionalismul, motivarea și transparența. In statele Uniunii Europene accesul la funcția publică este guvernat de două principii complementare, cu importanță diferită de la o țară la alta, în funcție de evoluția istorică și de cultura juridică proprie: principiul egalității și principiul meritului.

26.3. Rezumat

[619] Idem.

[620] Ibidem, p. 394.

Numirea in funcție publică se realizează printr-un act juridic unilateral emis de o autoritate publică, reprezentată de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice ori de persoana care are competenţa legală de numire în condiţiile unor acte normative specifice.

Ocuparea funcțiilor publice se poate realiza prin concurs, organizat în condițiile legii, prin modificarea raporturilor de serviciu, prin redistribuirea într-o funcție publică vacantă sau prin alte modalități prevăzute de lege.

Raportul de serviciu este un raport de drept public, ce ia naștere, în baza actului de numire în funcție, între autoritățile sau instituțiile publice și funcționarii publici. Conținutul raportului de serviciu il constituie totalitatea drepturilor și obligațiilor corelative ale părților acestui raport juridic, drepturile uneia avand corespondent in obligațiile celeilalte și invers. Principalele elemente ale raportului de serviciu sunt funcția, atribuțiile.

Modificarea raporturilor de serviciu ale funcţionarilor publici are loc, potrivit Codului administrativ[621], prin: delegare; detaşare; transfer; mutarea definitivă în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile prezentului cod; mutarea temporară în cadrul autorităţii sau instituţiei publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorităţii sau instituţiei publice, în condiţiile prezentului cod; exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere sau din categoria înalţilor funcţionari publici; promovare; mobilitatea în cadrul categoriei înalţilor funcţionari publici.

26.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1)Prezentați trăsăturile actului de numire într-o funcție publică.

2)Care sunt cazurile de suspendarea de drept a raportului de serviciu ?

3) Precizați în ce constă controlul de legalitate a actului de sancționare a funcționarului public

26.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

[621] Art. 502 din Codul administrativ.

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

26.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi modificarea raporturilor de serviciu.

Unitatea de învățare 27

RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ

27.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este prezentat regimul răspunderii juridice in dreptul administrativ, cu prezentarea in detaliu a formei specifice de răspundere- răspunderea disciplinară.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

27.2. Conţinut

27.2.1. Noțiunea și principiile răspunderii disciplinare.
27.2.2. Abaterea disciplinară și sancțiunile disciplinare

27.2.1. Noțiunea și principiile răspunderii disciplinare.

Noţiunile de răspundere şi responsabilitate sunt strans legate de modul in care subiectele de drept inţeleg sau nu să se conformeze regulilor de conduită stabilite de puterea publică. Răspunderea intervine atunci cand incetează responsabilitatea, adică *„pe tăramul răului infăptuit”*.[622]

Constrangerea administrativă reprezintă totalitatea măsurilor dispuse de organele administraţiei publice, in temeiul legii şi cu folosirea puterii publice, in scopul de a preveni săvarşirea de fapte antisociale, de a sancţiona comiterea unor asemenea fapte, de a apăra drepturile şi libertăţile cetăţenilor, de a executa obligaţiile

[622] Florin Coman-Kund, Alexandru-Sorin Ciobanu, Drept administrativ, Sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar, Ediţia a III-a, Partea a II-a, Editura Universul Juridic, 2009, p. 153;

acestora sau de a apune in executare obligaţii dispuse de autorităţi publice din sfera celor trei puteri clasice sau din afara acestei sfere.[623]

Codul administrativ defineşte ***răspunderea juridică*** drept *forma răspunderii sociale stabilită de stat, în urma încălcării normelor de drept printr-un fapt ilicit şi care determină suportarea consecinţelor corespunzătoare de către cel vinovat, prin utilizarea forţei de constrângere a statului în scopul restabilirii ordinii de drept astfel lezate*[624], iar ***răspunderea administrativă*** *ca acea formă a răspunderii juridice care constă în ansamblul de drepturi şi obligaţii conexe de natură administrativă care, potrivit legii, se nasc ca urmare a săvârşirii unei fapte ilicite prin care se încalcă norme ale dreptului administrativ*[625].

Săvârşirea unor fapte ilicite, de către *personalul din administraţia publică* (demnitarii, funcţionarii publici, personalul contractual şi alte categorii de personal stabilite în condiţiile legii de la nivelul autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice centrale şi locale), în exercitarea atribuţiilor ce îi revin, atrage răspunderea administrativă, civilă sau penală, după caz.

Răspunderea administrativ-disciplinară reprezintă o formă a răspunderii administrative care intervine în cazul săvârşirii unei abateri disciplinare, în sensul încălcării de către demnitari, funcţionari publici şi asimilaţii acestora a îndatoririlor de serviciu şi a normelor de conduită obligatorie prevăzute de lege.[626]

Răspunderea administrativ-disciplinară se stabileşte cu respectarea principiului contradictorialităţii şi al dreptului la apărare şi este supusă controlului instanţelor de contencios administrativ, în condiţiile legii.

Principiile răspunderii administrative sunt[627] **:**

-principiul legalităţii răspunderii - răspunderea administrativă nu poate opera decât în condiţiile sau în cazurile prevăzute de lege, în limitele stabilite de aceasta, conform unei anumite proceduri desfăşurate de autorităţile învestite în acest scop.

-principiul justeţei sau proporţionalităţii răspunderii, se semnifică corelarea sancţiunii aplicate cu gradul de pericol social al faptei ilicite săvârşite şi cu întinderea pagubei, în cazul producerii unei pagube, cu forma de vinovăţie constatată, printr-o corectă individualizare.

---

[623] Virginia Vedinaş, Drept Administrativ, Ediţia a IV-a , Editura Universul Juridic, 2009, p. 252;

[624] Art. 563 Cod administrativ.

[625] Art. 565 Cod administrativ.

[626] Art. 568 Cod administrativ.

[627] Art. 567 Cod administrativ.

-**principiul celerităţii**, ce impune ca momentul aplicării sancţiunii trebuie să fie cât mai aproape de cel al manifestării faptei ilicite, fără amânări sau tergiversări inutile, pentru ca rezonanţa socială a sancţiunii aplicate să fie maximă sporind efectul preventiv al acesteia.

27.2.2. Abaterea disciplinară și sancțiunile disciplinare

Răspunderea disciplinară este cea care intervine pentru săvarşirea unei abateri disciplinare de către funcţionarul public, demnitar sau asimilaţi acestora.

Abaterea disciplinară reprezintă fapta săvârşită cu vinovăţie de către funcţionarii publici, demnitari şi asimilaţii acestora care constă într-o acţiune sau inacţiune prin care se încalcă obligaţiile ce le revin din raportul de serviciu, respectiv din exercitarea mandatului sau în legătură cu acesta şi care le afectează statutul socioprofesional şi moral.

Subiectul activ al răspunderii administrativ-disciplinare este autoritatea administraţiei publice sau orice entitate asimilată acesteia faţă de care se răsfrâng consecinţele unei abateri disciplinare şi în a cărei competenţă intră tragerea la răspundere a făptuitorului, iar ***subiectul pasiv*** al răspunderii administrativ-disciplinare este persoana care a săvârşit o abatere disciplinară.

Constituie abatere disciplinară şi atrage răspunderea disciplinară a funcţionarilor publici incălcarea, cu vinovăţie, de către aceştia a îndatoririlor corespunzătoare funcţiei publice pe care o deţin şi a normelor de conduită profesională şi civică prevăzute de lege. Potrivit Statutului funcţionarilor publici, constituie abateri disciplinare următoarele fapte:

a)întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;

b)neglijenţa repetată în rezolvarea lucrărilor;
c)absenţe nemotivate de la serviciu;
d)nerespectarea în mod repetat a programului de lucru;
e)intervenţiile sau stăruinţele pentru soluţionarea unor cereri în afara cadrului legal;
f)nerespectarea secretului profesional sau a confidenţialităţii lucrărilor cu acest caracter;
g)manifestări care aduc atingere prestigiului autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea;
h)desfăşurarea în timpul programului de lucru a unor activităţi cu caracter politic;
i)refuzul de a îndeplini atribuţiile de serviciu;
j)încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilităţi, conflicte de interese şi interdicţii stabilite prin lege pentru funcţionarii publici;
k)alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcţiei publice şi funcţionarilor publici.

Sancţiunile disciplinare sunt:

a)mustrare scrisă;
b)diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni;
c)suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcţia publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani;
d)retrogradarea în funcţia publică pe o perioadă de până la un an.
e)destituirea din funcţia publică.

Răspunderea disciplinară trebuie să rezulte din lege sau din norme subsecvente emise in baza legii, care trebuie să definească și "latura obiectivă", adică acțiunile și inacțiunile și, eventual, împrejurările de timp și spațiu în care acestea trebuie să se producă pentru a fi calificate drept abateri disciplinare și să atragă sancțiunea disciplinară.[628]

În doctrină au fost identificate următoarele trăsături ale răspunderii disciplinare: este o răspundere de drept public și intervine numai în cazul săvârșirii unei abateri disciplinare calificată ca atare prin norme ale dreptului public, în cadrul unor raporturi de drept public; subiectul activ este un funcționar public, iar subiectul pasiv este autoritatea sau instituția publică la care acesta este încadrat; procedura de constatare, aplicare și contestare a sancțiunilor disciplinare sunt supuse unor norme speciale; abaterile și sancțiunile disciplinare sunt prevăzute prin norme cu putere de lege sau, în baza acestora, prin statute speciale.[629]

Ca elemente de noutate ale regimului răspunderii disciplinare a funcționarului public se menționează "faptul că funcționarul public are la dispoziție 15 zile calendaristice, și nu doar 10, pentru a acționa în vederea încetării cazului de incompatibilitate, pentru a evita sancțiunea disciplinară a destituirii din funcție"[630], dar și că prin Codul administrativ se stabilește ce sancțiuni pot fi aplicate pentru fiecare abatere.[631]

In vederea angajării răspunderii disciplinare, in cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice se constituie **comisii de disciplină** având următoarea competenţă:

-analizarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare cu excepţia abaterii disciplinare referitoare la incompatibilităţi;

-propunerea sancţiunii disciplinare aplicabile funcţionarilor publici;

- sesizarea autorităţii responsabile de asigurarea integrităţii în exercitarea demnităţilor şi funcţiilor publice şi prevenirea corupţiei instituţionale pentru abaterea disciplinară referitoare la incompatibilităţi, în vederea verificării şi soluţionării.

---

[628] Mircea Preda, op.cit., p. 137.

[629] Mircea Preda, op. cit., p. 139.

[630] V. Vedinaș, C. Bitea, Mutații aduse de Codul administrativ în reglementarea personalului din administrația publică, în RDP nr. 3/2019, p.26.

[631] V. Vedinaș, op.cit., 2020, p. 370.

Modul de constituire, organizare şi funcţionare a comisiilor de disciplină, precum şi componenţa, atribuţiile, modul de sesizare şi procedura de lucru ale acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

Funcționarii nemulțumiți de sancțiunea aplicată se pot adresa instanței de contencios administrativ. Important este că se recunoaște posibilitatea de a se solicita atât anularea, cât și modificarea ordinului sau dispoziției de sancționare. Înțelegem astfel, că instanța de judecată este competentă să modifice sancțiunea aplicată.[632]

Individualizarea sancţiunii disciplinare se realizează, ţinand seama de cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care aceasta a fost săvârşită, gradul de vinovăţie şi consecinţele abaterii, comportarea generală în timpul serviciului a funcţionarului public, precum şi de existenţa în antecedentele acestuia a altor sancţiuni disciplinare care nu au fost radiate în condiţiile prezentei legi. Sancţiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 1 an de la data sesizării comisiei de disciplină cu privire la săvârşirea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârşirii abaterii disciplinare.

Pe perioada cercetării administrative, în situaţia în care funcţionarul public care a săvârşit o abatere disciplinară poate influenţa cercetarea administrativă, conducătorul autorităţii sau instituţiei publice are obligaţia de a interzice accesul acestuia la documentele care pot influenţa cercetarea sau, după caz, de a dispune mutarea temporară a funcţionarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri a autorităţii ori instituţiei publice.

Sancţiunea cu mustrare scrisă se poate aplica direct de către persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică, iar celelalte sancţiuni disciplinare se aplică de persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică, la propunerea comisiei de disciplină.

Sub aspect procedural, sancţiunile disciplinare pot fi aplicate doar după cercetarea prealabilă a faptei săvârşite şi după audierea funcţionarului public. Audierea funcţionarului public trebuie consemnată în scris, sub sancţiunea nulităţii. Refuzul funcţionarului public de a se prezenta la audieri sau de a semna o declaraţie privitoare la abaterile disciplinare care i se impută se consemnează într-un proces-verbal.

Pentru analizarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare şi propunerea sancţiunii disciplinare aplicabile funcţionarilor publici din autorităţile sau instituţiile publice se constituie comisii de disciplină, din acestea facand parte şi un reprezentant al organizaţiei sindicale reprezentative sau, după caz, un reprezentant desemnat prin votul majorităţii funcţionarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcţionarii publici nu sunt organizaţi în sindicat.

---

[632] Ibidem, p. 371.

Funcţionarul public nemulţumit de sancţiunea aplicată se poate adresa instanţei de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziţiei de sancţionare.

Cazierul administrativ este actul care cuprinde sancţiunile disciplinare aplicate funcţionarului public şi care nu au fost radiate în condiţiile legii, eliberat de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici la solicitarea:

a)funcţionarului public, pentru propria situaţie disciplinară;

b)conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionarul public îşi desfăşoară activitatea;

c)conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în cadrul căreia se află funcţia publică din categoria înalţilor funcţionari publici vacantă sau funcţia publică de conducere vacantă, pentru funcţionarii publici care candidează la concursul de promovare organizat în vederea ocupării acesteia;

d)preşedintelui comisiei de disciplină, pentru funcţionarul public aflat în procedura de cercetare administrativă;

e)altor persoane prevăzute de lege.

Sancţiunile disciplinare se radiază de drept, după cum urmează:

a)în termen de 6 luni de la aplicare, sancţiunea cu mustrare scrisă;

b)în termen de un an de la expirarea termenului pentru care au fost aplicate : diminuarea drepturilor salariale, suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcţia publică şi retrogradarea în funcţia publică pe o perioadă de până la un an.;

c)în termen de 7 ani de la aplicare, destituirea din funcţia publică.

Sancţiunile disciplinare se radiază de drept, prin act administrativ al conducătorului autorităţii sau instituţiei publice, intr-un termen cuprins intre 6 luni şi 3 ani, in funcţie de sancţiunea disciplinară.

Să ne reamintim

Răspunderea disciplinară trebuie să rezulte din lege sau din norme subsecvente emise in baza legii, care trebuie să definească şi "latura obiectivă", adică acţiunile şi inacţiunile şi, eventual, împrejurările de timp şi spaţiu în care acestea trebuie să se producă pentru a fi calificate drept abateri disciplinare şi să atragă sancţiunea disciplinară.

27.3. Rezumat

Răspunderea administrativ-disciplinară reprezintă o formă a răspunderii administrative care intervine în cazul săvârşirii unei abateri disciplinare, în sensul încălcării de către demnitari, funcţionari publici şi asimilaţii acestora a îndatoririlor de serviciu şi a normelor de conduită obligatorie prevăzute de lege.

Constituie abatere disciplinară şi atrage răspunderea disciplinară a funcţionarilor publici incălcarea, cu vinovăţie, de către aceştia a îndatoririlor corespunzătoare funcţiei publice pe care o deţin şi a normelor de conduită profesională şi civică prevăzute de lege.

27.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1) Care sunt trăsăturile răspunderii disciplinare ?

2) Care este competența comisiei de disciplină ?

3) Care este termenul de radiere a sancțiunii disciplinare ?

27.5. Bibliografie recomandată

a.Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

b. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2021,

c. A. Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ediţia a IV-a, Editura All Beck, Bucureşti, 2005

d. D. Apostol Tofan, Drept administrativ, Vol. I, Ediţia 4, Editura CH Beck, Bucureşti, 2018;

e. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

27.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să trataţi abaterea disciplinară şi sancțiunile disciplinare.

Unitatea de învățare 28

RĂSPUNDEREA CONTRAVENȚIONALĂ.

28.1. Introducere

În cadrul acestei unități de învățare sunt prezentate noțiunea și trăsăturile răspunderii contravenționale, reglementarea contravențiilor, sancțiunile și procedura contravențională, contestarea procesului-verbal de contravenție și Punerea in executare a sancțiunilor contravenționale.

Durata medie de parcurgere a acestei unități de învățare este de aproximativ 2 ore.

28.2. Conținut

28.2.1. Noțiunea contravenției
28.2.2. Trăsăturile contravenției
28.2.3. Reglementarea contravenţiilor de către Parlament şi Guvern
28.2.4. Reglementarea contravenţiilor prin hotărari ale autorităţilor administraţiei publice locale sau judeţene
28.2.5. Încălcarea competenţei de reglementare în materie contravenţională
28.2.6. Sancțiunile contravenționale
28.2.7. Procedura contravenţională
28.2.8. Contestarea procesului-verbal de contravenție.
28.2.9. Punerea in executare a sancțiunilor contravenționale.

28.2.1. Noțiunea contravenției

Răspunderea administrativ contravenţională are ca temei ilicitul contravenţional.

Definiţia contravenţiei. Stabilirea, de către legiuitor, a unei definiţii generale a contravenţiei prezintă importanţă pentru următoarele considerente:

- reprezintă un instrument utilizat in cadrul procesului juridic de aplicare a legii contravenţionale;

- oferă criterii de delimitare a ilicitului contravenţional de alte forme de ilicit, respectiv a sferei contravenţiilor de cea a infracţiunilor, a delictelor civile, a abaterilor disciplinare etc;

- determină principii ale dreptului contravenţional ori laturi ale acestora.[633]

Potrivit art. 1 din OG nr. 2/2001, modificată prin Legea nr. 180/2002: *„Legea contravenţională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală. Constituie* contravenţie *fapta săvârşită cu vinovăţie, stabilită şi sancţionată prin lege, ordonanţă, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului judeţean ori a Consiliului General al Municipiului Bucureşti."*

Această formulare reprezintă o inovaţie în materia contravenţională, raportat la vechea reglementare, Legea nr. 32/1968, care definea contravenţia ca fiind fapta care prezintă un grad de pericol social mai redus decât infracţiunea[634].

Definiţia anterioară exprima concepţia potrivit căreia unicul criteriu de delimitare a contravenţiilor de infracţiuni este pericolul social al faptei, răspunderea contravenţională fiind o răspundere atenuată faţă de cea penală, sancţionând fapte de o mai mică importanţă [635].

Eliminarea, în cadrul noii reglementări, a criteriului gradului de pericol social a dus la o definire a contravenţie apreciată ca fiind mai aproape de un concept ştiinţific, întrucât elementele definitorii ale conceptului sunt exacte, obiective şi neinterpretabile şi, în consecinţă, apte să dezvolte o teorie care să fundamenteze un gen de răspundere juridică autonomă [636].

Există şi opinii care critică această inovaţie în definirea contravenţiei, considerând-o contrară proacticii Curţii Europene a Drepturilor Omului potrivit căreia contravenţia are, de regulă, o natură penală, indiferent de calificarea dată în dreptul intern [637].

În contextul noii definiţii, pericolul social propriu al faptei ce constituie contravenţie este atribuit acesteia de actul normativ care o stabileşte şi sancţionează. Gradul de pericol social generic al faptei contravenţionale este evaluat doar de

---

633 M.A.Hotca, op. cit., p. 12-13; V. Vedinaş, op. cit., p.266;

634 Art. 1 din Legea nr. 32/1968 „Contravenţie este fapta săvîrşită cu vinovăţie, care prezintă un pericol social mai redus decît infracţiunea şi este prevăzută şi sancţionată ca atare prin legi, decrete sau prin acte normative ale organelor arătate în legea de faţă."

635 A se vedea şi Vintilă Dongoroz, Siegfried Kahane, Ion Oancea, Iosif Fodor, Nicoleta Iliescu, op. cit., 1957, p.113;

636 I. Poenaru, op.cit., 2002,p.33;

637 Florin Streteanu, Drept Penal, Partea generală, Ed. Roseti , Bucureşti , 2003 , p. 44; O.Podaru, Comentariu la Ordonanţa 2/2001 privind stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor, in Pandectele Romane nr. 1/2002, p.280;

emitentul actului normativ care prevede contravenţia, în baza unor criterii generale, precum frecvenţa fenomenului contravenţional, cauzalitatea sa, consecinţele sociale ale acestuia etc.

Noul regim juridic al contravenţiilor exclude, astfel, posibilitatea ca o faptă antisocială să poată constitui in acelaşi timp contravenţie şi infracţiune, in funcţie de decizia agentului constatator sau a organului judiciar. Indiferent de gravitatea sa şi de condiţiile in care a fost săvarşită, contravenţia desemnează fapta stabilită ca atare de actul normativ care o prevede şi prezintă un pericool social propriu, care se regăseşte, proporţional, in gradul de severitate al sancţiunii contravenţionale.

Dincolo de valenţele doctrinare, abandonarea criteriului gradului de pericol social al faptei, în cuprinsul definiţiei legale a contravenţiei ridică o serie de probleme relative la stabilirea naturii juridice a contravenţiei şi, implicit, la identificarea criteriilor de delimitare a contravenţiei de infracţiune, având în vedere originea comună a celor două forme de ilicit [638].

Un prim criteriu avansat de doctrină este cel cantitativ care exclude diferenţele de natură calitativă între ilicitul penal şi contravenţional şi constă în gravitatea atingerii valorii sociale ocrotite de lege[639].

Teoria criteriului cantitativ, teoretizat, preponderent, in doctrina sistemelor de drept in care contravenţia este a doua sau a treia formă a ilicitului penal şi izolat in doctrina romanească[640], argumentează existenţa unei diferenţe calitative intre contravenţii şi infracţiuni prin elemente precum: lipsa de relevanţă a gradului de vinovăţie in cazul contravenţiei; caracterul obiectiv al dreptului vătămat prin săvarşirea contravenţiei, in comparaţie cu violarea unui drept subiectiv prin infracţiune; faptul că infracţiunea atacă valori fundamentale ale persoanei fizice şi ale statului privit ca persoană, in timp ce contravenţia lezează doar interesul administrativ al statului[641].

Criteriul alternativ, cel calitativ, identifică două elemente distinctive între ilicitul penal şi cel contravenţional : gravitatea faptei şi sancţiunea aplicată.

Gravitatea unei fapte, apreciată în abstract, este o noţiune relativă fiind condiţionată de sistemul de drept , de momentul istoric la care ne raportăm sau de politica penală a statului. De aceea, fapte prevăzute ca şi contravenţii, într-o anumită etapă, sunt incriminate drept infracţiuni într-un alt context.

In ceea ce priveşte sancţiunea , infracţiunile atrag, de regulă, pedepse privative de libertate, iar contravenţiile sunt sancţionate, de cele mai multe ori, cu pedepse principale pecuniare.

---

638 A se vedea C. Bulai, Infracţiuni şi contravenţii. Criterii de deosebire, în Studii de cercetări juridice nr. 2/1973, p. 261-271;

639 Florin Streteanu, op.cit.,p.43;

640Nicolae Buzea, Infracţiune penală şi culpabilitatea, Tipografia Sabin Solomon, Alba Iulia, 1944, p.34;

641 M.Ursuța, op. cit., p.74;

Dacă teoria celor două elemente, gravitatea faptei şi sancţiunea, nu generează controverse, conjugarea acestora, prin stabilirea unei proporţionalităţi, din perspectiva delimitării domeniului contravenţional de cel penal, poate crea dificultăţi.

În legislaţia românească există anumite contravenţii sancţionate mai sever decât o serie de infracţiuni [642]. Limita minimă a amenzii penale este, potrivit art.53 alin.(1), pct.1, lit.c) din Codul penal al Romaniei, de 50.000 lei, în timp ce limita maximă a amenzii contravenţionale este de 100.000 lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin lege si ordonanţă (art.8 alin.(2), lit.a) din O.G. nr. 2/2001). Apreciind că, întotdeauna, între gradul de pericol social al unei fapte şi sancţiunea aplicată trebuie să existe o relaţie de proporţionalitate, teza potrivit căreia contravenţia prezintă un grad de pericol social mai redus decât infracţiunea trebuie relativizată.

S-ar putea susţine că, întotdeauna, o contravenţie prezintă un pericol social mai redus decât o infracţiune doar dacă, print-o sistematizare a legislaţiei penale, limita maximă a sancţiunii contravenţionale nu va depăşi niciodată limita minimă de sancţionare a infracţiunii.

Indiferent de noţiunea şi semnificaţiile criteriilor de delimitare a ilicitului contravenţional de celelalte forme de ilicit, în principiu de cel penal, din perspectiva actualei reglementări, contravenţia apare ca o formă de ilicit clar conturată, care este stabilită şi sancţionată prin anumite categorii de acte normative prevăzute de legea cadru, ilicit care se distinge prin anumite trăsături specifice şi prin procedura aplicabilă atât de infracţiune cât şi de alte fapte reprobabile care au un regim juridic diferit [643].

Natura penală a contravenţiei trebuie, însă, apreciată în prezent atât în funcţie de calificarea dată faptei în dreptul intern, cât şi din perspectiva jurisprudenţei CEDO în materie.

Definiţia contravenţiei, consacrată de art. 1 din OG nr. 2/2001 , a primit şi alte opinii critice.

Obiectul unei asemenea critici îl constituie formularea art.1 , potrivit căreia contravenţia este *„fapta savârşită cu vinovăţie, stabilită şi sancţionată.....”*. Autorul criticii argumentează în mod convingător, că o faptă nu poate fi sancţionată, ci numai cel care o săvârşeşte, aşa cum în dreptul penal sancţiunea penală este aplicată infractorului şi nu infracţiunii. În consecinţă, sancţiunea nu se exercită asupra contravenţiei, ci asupra persoanei care o săvârşeşte, contravenientului [644].

O altă critică exprimată în doctrină se referă la formularea *„legea contravenţională”* din cuprinsul art. 1 al OG nr. 2/2001, formulare lipsită de rigoare câtă vreme contravenţiile pot fi stabilite nu doar prin „legi” contravenţionale, ci şi prin alte categorii de acte normative, prevăzute expres de OG nr. 2/2001. În

---

642 Ilie Iovănaş, op. cit., 1977, p. 330;

643 M. Ursuţa, op. cit., 2010, p.102-103;

644 Dumitru Brezoianu, Drept administrativ roman, Curs universitar, Editura All Beck, Bucureşti, 2004, p. 120-121

consecinţă , trebuie avut în vedere sensul larg al noţiunii de „lege”[645]. Autoarea opiniei apreciază că folosirea sintagmei „legislaţia contravenţională” ar fi fost preferabilă.

28.2.2. Trăsăturile contravenției

Din analiza definiţiei legale, rezultă următoarele trăsături ale contravenţiei:
- este o faptă săvârşită cu vinovăţie;
-este o faptă ce vatămă valorile sociale care nu sunt ocrotite de legea penală;
- este o faptă stabilită drept contravenţie prin acte ale organelor competente determinate de art. 1 al OG nr. 2/2001.

Fapta săvârşită cu vinovăţie

Ilicitul contravenţional, ca şi celelalte forme ale ilicitului, presupune condiţia vinovăţiei, respectiv starea de conştiinţă a făptuitorului în momentul încălcării unei norme de drept, a cărei nesocotire este considerată contravenţie[646] , stare ce exprimă atitudinea psihică, negativă a autorului faţă de valorile sociale ocrotite prin norma încălcată.

Vinovăţia în materie contravenţională nu cunoaşte o definire legală, motiv pentru care formele acesteia nu pot fi apreciate decât în raport de dispoziţiile art. 19 din Codul penal : „Vinovăţie există când fapta care prezintă pericol social este săvârşită cu intenţie sau din culpă. *1.* Fapta este săvârşită cu intenţie când infractorul: a) prevede rezultatul faptei sale, urmărind producerea lui prin săvârşirea acelei fapte; b) prevede rezultatul faptei sale şi, deşi nu-l urmăreşte, acceptă posibilitatea producerii lui. *2.* Fapta este săvârşită din culpă când infractorul: a) prevede rezultatul faptei sale, dar nu-l acceptă, socotind fără temei că el nu se va produce; b) nu prevede rezultatul faptei sale, deşi trebuia şi putea să-l prevadă…….”

Aşadar , vinovaţia în materie contravenţională se poate regăsi în două forme: intenţie şi culpă[647]. Indiferent de forma sub care se regăseşte, vinovăţia exprimă poziţia făptuitorului din punct de vedere al factorului volitiv precum şi atitudinea acestuia faţă de urmările faptei ; „ea este un act de conştiinţă care implică in primul rand un factor intelectiv şi apoi unul volitiv , deci un proces de conştiinţă şi apoi unul de voinţă , conştiinţa fiind premisa voinţei[648]”

---

645 Dana Apostol Tofan, op. cit., 2009, p.204;

646 A. Ţiclea , Reglementarea contravenţiilor , Ediţia a V-a , Lumina Lex , 2007 , Bucureşti, p.7 ;

647 A se vedea Decizia nr. 391/RCA/2008 a Tribunalului Constanţa – Secţia de contencios administrativ, nepublicată;

648 Tribunalul Suprem , secţia civilă , dec. nr. 1250/1981 , in Revista Romană de Drept nr. 4/1982 , p. 67 ;

Forma de vinovăţie poate avea urmări doar cu privire la gravitatea contravenţiei, nu şi cu privire la existenţa sa. Evident, săvârşirea cu intenţie a unei fapte ce constituie contravnţie, trebuie avută în vedere de organul constatator cu ocazia individualizării şi aplicării sancţiunii.

Concluzionând asupra acestui aspect, se desprind următoarele reguli :

- contravenţia se sancţionează indiferent de forma vinovăţiei ;

- nesancţionarea faptelor săvârşite din culpă trebuie să fie prevăzută expres de actul normativ care stabileşte şi sancţionează fapta respectivă ;

- pe cale de consecinţă, în situaţia în care actele normative prevăd intenţia ca element constitutiv al contravenţiei, săvârşirea faptei din culpă nu poate fi calificată contravenţie[649]

Faptă ce vatămă valorile sociale ce nu sunt ocrotite de legea penală

Determinând scopul legii contravenţionale, art. 1 din OG nr. 2/2001 prevede că : „Legea contravenţională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală".

Aşadar, deşi reglementarea actuală nu mai foloseşte criteriul gradului de pericol social pentru definirea contravenţiei , face totuşi trimitere la domeniul penal, sub aspectul valorilor sociale ocrotite.

O interpretare formală a dispoziţiilor art. 1 din OUG nr. 2/2001, corelate cu cele ale Codului penal, referitoare la valorile ocrotite de legea penală [650], respectiv, „suveranitatea , independenţa, unitatea şi indivizibilitatea statului, persoana, drepturile şi libertăţile acesteia, proprietatea, precum şi întreaga ordine de drept", ar putea duce la concluzia unei relaţii subsidiaritate între penal şi contravenţional prin excludere, realizându-se astfel, indirect , o ierarhizare a valorilor sociale ocrotite prin norme juridice.

Legea contravenţională apără anumite valori sociale, care nu pot face parte, în acelaşi timp, din obiectul supus ocrotirii prin normele de drept penal.

Aşadar, dacă în vechea reglementare, criteriul de delimitare între contravenţional şi penal era pericolul social al faptei ilicite, în actuala reglementare, separarea între cele două sfere ale ilicitului se face prin raportare la valorile sociale ocrotite.

Sub aspectul pericolului social, criteriu principal de delimitare în reglementarea anterioară, contravenţia exprimă un pericol social propriu având autonomie legală, inclusiv de tratament sancţionator, neputând fi transformată într-o faptă antisocială cu altă caracterizare juridică.

---

[649] Vasile Gionea, Regimul stabilirii , sancţionării şi prescrierii contravenţiilor cu privire specială in construcţii , Revista Romană de Drept , nr. 6/1969 , p.41 ;

[650] Art. 1 din Codul penal roman "Legea penală apără, împotriva infracţiunilor, România, suveranitatea, independenţa, unitatea şi indivizibilitatea statului, persoana, drepturile şi libertăţile acesteia, proprietatea, precum şi întreaga ordine de drept.";

După cum s-a arătat, legătura între penal şi contravenţional, sub aspectul pericolului social, poate fi exclusă doar teoretic, având în vedere că pericolul social al infracţiunii, avut in vedere de legiuitor prin incriminarea faptei, este mai mare decat cel atribuit contravenţiei prin actul normativ care o prevede. În esenţă însă, infracţiunea şi contravenţia sunt specii de ilicit, cu o natură comună, având în general, reguli şi instituţii comune[651].

În lumina acestor considerente , susţinem opinia potrivit căreia formularea cuprinsă în art. 1 din OG nr. 2/2001, are ca scop stabilirea raportului dintre cele două categorii de legi în sensul că una şi aceeaşi faptă nu poate fi considerată atât infracţiune, cât şi contravenţie[652].

Deşi ne raliem opiniei potrivit căreia actuala reglementare a contravenţiilor este superioară celei anterioare, apreciem că formularea art. 1 din OG nr. 2/2001 este perfectibilă şi o eventuală modificare trebuie să aibă în vedere faptul că domeniul contravenţional nu exclude valorile sociale ocrotite prin norma penală.

Este de domeniul evidenţei faptul că şi legea contravenţională ocroteşte valori sociale dintre cele prevăzute la art. 1 Cod penal, precum persoana sau proprietatea , teză confirmată şi de caracterul atotcuprinzător al sintagmei „intrega ordine de drept„ care subsumează toate posibilele valori sociale protejate prin norma contravenţională.

Sfera valorilor sociale ocrotite prin norma de drept penal care se circumscriu domeniului protecţiei mediului este strâns legată de modul de conceptualizare a relaţiei om - natură. La randul său , aceasta este determinată de evoluţia conceptelor juridice, de la protejarea mediului prin drept, doar prin raportare la ideea de proprietate, la recunoaşterea calităţii acestuia de subiect de drept şi ocrotirea elementelor sale, independent de orice interes uman general şi o reevaluare a valorilor specifice relaţiilor reciproce societate-natură.

Rezoluţia nr. 5/1977 a Consiliului European de Drept al Mediului preciza, referitor la acest aspect că „valoare fundamentală, precum viaţa ori proprietatea privată şi publică, mediul trebuie să fie protejat cu acelaşi titlu de dreptul penal: alături de omor sau de furt, fiecare cod penal trebuie să cuprindă una sau mai multe incriminări de poluări, vătămări, distrugeri, degradări ori alte atingeri aduse naturii".

Dacă, în mod tradiţional, valorile protejate de dreptul penal erau viaţa, integritatea fizică sau libertatea persoanei şi bunurile acesteia, sfera valorilor insumate de noţiunea de „mediu" este extrem de vastă şi totodată imprecisă. Pentru a clarifica acest aspect, teoria ştiinţei penale a creat teza aşa-ziselor bunuri juridice

---

651 Principii ale dreptului penal se regăsesc in materia răspunderii contravenţionale : principiul legalităţii incriminării şi sancţiunii , principiul unicităţii raspunderii (pentru una si aceeasi contraventie se poate aplica numai o sanctiune contraventionala principala si una sau mai multe sanctiuni complementare), principiul umanismului , proporţionalitatea intre gradul de pericol social al faptei şi sancţiune (sanctiunea se aplica în limitele prevazute de actul normativ si trebuie sa fie proportionala cu gradul de pericol social al faptei savârsite, tinându-se seama de împrejurarile în care a fost savârsita fapta, de modul si mijloacele de savârsire a acesteia, de scopul urmarit, de urmarea produsa, precum si de circumstantele personale ale contravenientului si de celelalte date înscrise în procesul-verbal) etc;

652 Mihai Adrian Hotca , op. cit., 2008 , p.5 ;

macrosociale, din care fac parte sănătatea publică şi mediul. Această individualizare imprecisă a mediului ca valoare juridică protejată creează alte dificultăţi: stabilirea conduitelor care, pentru lezarea semnificativă a acestor valori, să fie incriminate ca infracţiuni şi a criteriilor de individualizare a pericolului social[653].

Pericolul social, ca trăsătură esenţială a infracţiunii, include , in prezent, valorile de natură ecologică, în principal protecţia mediului, caracterizată de O.U.G. nr. 195/2005 ca „obiectiv de interes public major"(art. 1), ceea ce a dus la incriminarea ca infracţiuni a unor fapte grave la regimul legal de protecţie a mediului.

Din această perspectivă, este necesară distincţia între vătămarea integrităţii şi intereselor persoanei fizice prin intermediul mediului natural degradat şi vătămarea adusă mediului natural, independent de orice interes uman. Infracţiunile „ecologice" propriu-zise vizează atingeri aduse nu atât intereselor indivizilor, bunurilor şi drepturilor lor, ci unor interese colective, protejand elementele naturale independent şi fără a fi necesară o vătămare suferită de victime identificabile.

Aprobarea, de către Consiliul Europei, a Convenţiei privind protecţia mediului prin drept penal(4 noiembrie 1998) şi adoptarea Directivei nr. 2008/99/CE din 19 noiembrie 2008 privind protecţia mediului prin intermendiul dreptului penal au creat obligaţia realizării, la nivel naţional a unui sistem special de reprimare a criminalităţii ecologice care să aibă în centru recunoaşterea unui delict (infracţiune) autonom de mediu ce protejează elementele naturale ca valori în sine[654].

Analizând , în concret, valorile sociale ocrotite prin infracţiunile prevăzute la regimul protecţiei mediului, constatăm că, adesea, acestea se referă la viaţa ori sănătatea umană, animală sau vegetală, valori sociale care nu fac parte din cele prevăzute de art. 1 Cod penal.

Fapta prevăzută şi sancţionată de acte ale organelor competente determinate de art. 1 al OG nr. 2/2001

Această trăsătură cunoscută sub denumirea de ***legalitatea stabilirii şi sancţionării contravenţiilor***, exprimă un principiu, care a transgresat din domeniul penal, unde se regăseşte sub forma a două adagii : *nulla poena sine lege* (nicio pedeapsă nu există în afară de lege) şi *nullum crimen sine lege* (nicio infracţiune nu există în afară de lege)[655]. Deplina aplicabilitate a acestui principiu de drept penal, în materie contravenţională, confirmă originea comună a celor două forme de ilicit, penal şi contravenţional.

---

653 M.Duţu, op. cit. 2007, p.545-546;

654 A se vedea M.Duţu, Implicaţii ale transpunerii in dreptul roman a Directivei 2008/99/CE din 19 noiembrie 2008 privind protecţia mediului prin intermediul dreptului penal, Dreptul nr.6/2010, p. 210-225;

655 Alexandru Ţiclea , *op. cit.*,, 2007 ,p.10;

Principiul legalităţii contravenţionalizării, consacrat de art. 1 din O.G. nr. 2/2001, semnifică faptul că o persoană poate fi trasă la răspundere, pentru o faptă determinată , doar dacă fapta respectivă este prevăzută drept contravenţie şi sancţionată în mod expres, la momentul la care a fost comisă, în cadrul unui act normativ, emis de un organ competent. Categoriile de acte normative ce pot incrimina contravenţii şi organele competente să le emită sunt determinate de dispoziţiile art. 2 din O.G. nr. 2/2001, acest principiu constituind în fapt, o veritabilă garanţie a apărării drepturilor fundamentale ale cetăţenilor[656]. În acest sens , se apreciază că „răspunderea contravenţională nu poate interveni într-un caz concret, decât în temeiul unei reglementări juridice, în baza unui act normativ de un anumit nivel, ceea ce îi asigură caracterul unei răspunderi legale” [657].

Pe lângă rolul de garanţie fundamentală, legalitatea contravenţionalizării se constituie într-un criteriu de delimitare a contravenţiei de alte forme de ilicit, care nu presupun prevederea şi descrierea faptei în cadrul unui act normativ [658].

Astfel, în considerarea caracterului deosebit de grav, infracţiunea poate fi incriminată, potrivit art. 73 alin.(3) lit.h din Constituţie, revizuită, doar prin lege organică, în timp ce contravenţia poate fi stabilită şi prin alte categorii de acte normative. Desigur, această consideraţie priveşte exclusiv sistemele de drept în care contravenţia este subsumată ilicitului penal, ceea ce implică stabilirea contravenţiilor prin acte normative de drept penal [659].

În ceea ce priveşte delimitarea de delictul civil, aceasta este dată de faptul că, în materie civilă, fapta ilicită reprezintă „orice faptă prin care, încălcându-se normele dreptului obiectiv, sunt cauzate prejudicii dreptului subiectiv aparţinând unei persoane” [660], sfera acestor fapte nefiind expres determinată şi, de altfel, extrem de vastă.

Aceeaşi este situaţia abaterii disciplinare care nu este supusă exigenţei de a fi prevăzută expres în acte normative. Decurgând din raporturile de subordonare ierarhică şi fiind legată de desfăşurarea unei relaţii de serviciu, abaterea disciplinară poate fi interpretată ca atare de autoritatea ierarhică sau de autoritatea disciplinară [661] .

---

656 Corneliu Manda, *Drept Administrativ, Tratat elementar* , Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 469-470;

657 I.Poenaru, *Regimul juridic al contravenţiilor*, Ed.Lumina Lex, Bucureşti, 2002,p.20.

658 Mircea Preda, *Drept administrativ , Partea generală* , Ed. Lumina Lex , Bucureşti , 2000, p. 273;

659 Mircea Ursuţa, *Procedura contravenţională*, Ed.Universul Juridic, Bucureşti, 2008 , p.80 ;

660 Constantin Stătescu, Corneliu Bîrsan, Drept Civil*, op. cit.* , 1993, p. 164 ;

661 Mircea Preda, *Procedura contravenţională*, Ed.Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 273;

Legalitatea sancţionării contravenţionale, care alături de legalitatea contravenţionalizării, alcătuieşte principiul legalităţii în materie contravenţională, presupune la rândul său două aspecte :

- posibilitatea aplicării doar a sancţiunilor stabilite de organele competente în materie contravenţională, cu excepţia sancţiunii avertismentului care potrivit art. 7 alin.(3) din O.G. nr. 2/2001, poate fi aplicată şi în cazul în care actul normativ de stabilire şi sancţionare a contravenţiei nu o prevede ;

- redactarea şi emiterea actelor normative contravenţionale cu respectarea regulilor stabilite de legiuitor [662].

Încălcarea principiului legalităţii în materie contravenţională se poate manifesta fie prin retroactivitatea legii incriminatoare sau care prevede sancţiuni mai grave, fie prin aplicarea legii contravenţionale prin analogie, ambele reprezentând demersuri juridice care nu pot fi admise într-un stat de drept [663].

Competenţa emiterii actelor care stabilesc şi sancţionează contravenţii aparţine , potrivit art.1 din O.G. nr. 2/2001, Parlamentului, Guvernului şi autorităţilor publice locale, respectiv consiliilor judeţene şi locale şi Consiliului General al Municipiului Bucureşti. Competenţa de reglementare legală în materie contravenţională a autorităţilor administraţiei publice locale este limitată prin dispoziţiile art. 2 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001. Hotărârile autorităţilor administrative publice locale sau judeţene pot reglementa contravenţii în toate domeniile de activitate în care acestora li s-au stabilit atribuţii prin lege , în măsura în care, în domeniile respective, nu sunt stabilite contravenţii prin legi sau prin hotărâri ale Guvernului.

În doctrină există controverse cu privire la limitările impuse autorităţilor administraţiei publice locale în activitatea de reglementare contravenţională. O parte a autorilor apreciază că este vorba de o dublă condiţionare , respectiv domeniul de activitate în care au atribuţii stabilite prin lege şi intericţia de a stabili contravenţii în domenii în care acestea sunt sunt reglementate prin lege, hotărâre sau ordonanţe de Guvern [664]. Un alt autor identifică o a treia restricţie legală, privitoare la competenţa teritorială, în sensul că organele administraţiei publice locale nu pot emite acte de sancţionare contravenţională cu depăşirea competenţei teritoriale [665] . Într-o a treia opinie, O.G. nr. 2/2001 prevede nivelul actelor normative prin care pot fi stabilite contravenţii, cu respectarea unui criteriu teritorial şi al unuia material privind sferele sau domeniile de activitate vizate [666].

---

662 Verginia Vedinaş, *op. cit.*, 2009, p. 269;

663 Mihai Adrian Hotca*, op. cit.,*, 2008, p.68.

664 Mircea Preda, *op. cit.* , 2004, p.293; Mihai Adrian Hotca, op.cit.p.64; Ovidiu Podaru, *Comentariu la Ordonanţa nr. 2/2001 privind stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor*, Pandactele Romane nr. 1/2002,p.281;

665 Mircea Ursuţa, op.cit., 2008, p.81;

666 Iulian Poenaru, *Noul regim al contravenţiilor. Ordonanţa nr. 2/2001*, Revista Dreptul nr. 12/2001,p.6;

Consiliile locale ale sectoarelor Municipiului Bucureşti au competenţă de reglementare contravenţională în domeniile prevăzute expres de art. 2 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001[667], cât şi în alte domenii stabilite de Consiliul General al Municipiului Bucureşti.

În funcţie de autoritatea emitentă şi actul normativ care stabileşte contravenţia au fost identificate, în literatura de specialitate [668] două categorii de reglementări :

- ordonanţa Guvernului, ca act normativ-cadru care se găseşte la baza tuturor actelor de reglementare contravenţională ;

- reglementări ce includ norme speciale, cuprinse în legi sau hotărari de Guvern ori hotărâri ale consiliilor locale sau judeţene.

O altă problemă care, în contextul analizei izvoarelor dreptului contravenţional, a generat controverse este cea a cutumei, conturându-se în acest sens , două opinii.

Unii autori consideră cutuma ca fiind un izvor al dreptului contravenţional cu rol doar exonerator de răspundere, în considerarea unor obiceiuri încetăţenite drept cutumă. Se invocă, in acest sens, exemplul recunoaşterii tacite a unor încălcări ale legislaţiei contravenţionale în cazul unor evenimente deosebite precum manifestări de bucurie ocazionate de succese sportive, politice ori de evenimente ca nunţi, sărbătoriri, etc[669].

În opinia contrară care apreciază că obiceiul (cutuma) nu poate fi recunoscut ca izvor distinct al materiei dreptului contravenţional, nesancţionarea acestui gen de fapte deşi admisă, se datorează faptului că organele competente nu acţionează în sensul tragerii la răspunere a celor care le comit ori faptului că principii sau instituţii ale dreptului devin incidente[670].

Apreciem că, în măsura în care sunt săvârşite fapte precum cele exemplificate anterior, care îmbracă forma ilicitului contravenţional, neaplicarea sancţiunii nu poate fi justificată prin lipsa de regelementare a faptei drept contravenţie în temeiul unei reguli cutumiare, întrucât acest lucru ar contraveni cerinţei potrivit căreia regulile cutumiare nu pot deroga de la regulile scrise, de acelaşi rang sau de unul superior [671].

---

667 Acestea sunt : salubritate; activitatea din pieţe, curăţenia şi igienizarea acestora; întreţinerea parcurilor şi spaţiilor verzi, a spaţiilor şi locurilor de joacă pentru copii; amenajarea şi curăţenia spaţiilor din jurul blocurilor de locuinţe, precum şi a terenurilor virane; întreţinerea bazelor şi obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreţinerea străzilor şi trotuarelor, a şcolilor şi altor instituţii de educaţie şi cultură, întreţinerea clădirilor, împrejmuirilor şi a altor construcţii; depozitarea şi colectarea gunoaielor şi a resturilor menajere;

668 A se vedea Corneliu Manda , op.cit. , p 470 , unde il citează pe Ioan Santai , Noul regim al contravenţiilor, Ordonanţa nr. 2/2001 , in revista „ Dreptul „ nr. 12/2001 , p.10 şi urm.

669 Ovidiul Podaru, Radu Chiriţă, *op. cit.*, 2006, p.11;

670 A se vedea Mihai Adrian Hotca, op.cit. p.53-54 ;

671 Verginia Vedinaş, op.cit.,p.40.

28.2.3. Reglementarea contravenţiilor de către Parlament şi Guvern

Potrivit art. 2 alin.(1) din OG nr. 2/2001, contravenţiile pot fi stabilite şi sancţionate prin legi, ordonanţe sau hotărâri ale Guvernului în toate domeniile de activitate.

Parlamentul şi Guvernul , ca organe centrale ale statului, au o competenţă materială generală, putând reglementa contravenţii prin actele normative specifice, legi, ordonanţe, hotărâri, în toate domeniile de reglementare, sfera acestora fiind nelimitată.

Respectând ierarhia forţei juridice a acestor acte normative, avută în vedere şi în cadrul enumerării cuprinse în art. 2 alin.(1) din OG nr. 2/2001, primul act normativ prin care se pot reglementa contravenţii este legea. Întrucât textul legal nu stabileşte tipul de lege, respectiv , organică sau ordinară, acest aspect urmează a fi clarificat din perspectiva dispoziţiilor constituţionale care exclud materia contravenţională din rândul domeniilor de reglementare ale legii organice[672], ceea ce implică faptul că reglementarea contravenţională cade în domeniul legilor ordinare[673]. De regulă, Parlamentul reglementează contravenţii în cuprinsul unor legi prin care statuează asupra regimului juridic al unor activităţi economico-sociale, pentru a da demersului legislativ un caracter complet şi unitar, fiind mai puţin uzitată adoptarea unor legi cu caracter exclusiv contravenţional[674] .

Competenţa Guvernului de reglementare contravenţională se realizează prin ordonanţe simple sau de urgenţă, ori prin hotărâri.

Posibilitatea de stabilire a sancţiunilor contravenţionale prin hotărâri de Guvern a generat un contencios constituţional, soluţionat de Curtea Constituţională prin mai multe decizii[675]. Excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 2 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, prin care a fost invocată încălcarea dispoziţiilor art. 139 din Constituţie, a fost respinsă, cu motivarea că : *„Art. 2 alin. (1) din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 nu numai că nu încalcă prevederile Constituţiei revizuite, ci constituie o aplicare a acestora, stabilirea de sancţiuni contravenţionale prin hotărâre a Guvernului fiind în concordanţă cu dispoziţiile art. 108 alin. (2) din*

---

672 Art. 73 alin. (3) din Constituţia din 1991, revizuită;

673 Verginia Vedinaş, op.cit., p.267;

674 Mircea Preda, op.cit. p.273;

675 A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 51 din 12 februarie 2004 publicată în Monitorul Oficial nr. 186 din 3 martie 2004; Decizia Curţii Constituţionale nr. 43 din 27 ianuarie 2005 publicată în Monitorul Oficial nr. 154 din 22 februarie 2005; vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 228 din 21 aprilie 2005 publicată în Monitorul Oficial nr. 524 din 21 iunie 2005; Decizia Curţii Constituţionale nr. 458 din 20 septembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial nr. 944 din 24 octombrie 2005; Decizia Curţii Constituţionale nr. 41 din 11 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 94 din 6 februarie 2007; Decizia Curţii Constituţionale nr. 161 din 27 februarie 2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 213 din 29 martie 2007.

Constituţie, potrivit cărora "Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor". Curtea Constituţională a statuat, de principiu, în jurisprudenţa sa, că înţelesul noţiunii de "organizare a executării legilor" din cuprinsul acestei norme constituţionale "are un sens mai larg decât cea privind aplicarea legii, şi anume prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituţionale sau sancţionatorii în vederea stabilirii cadrului necesar pentru ducerea la îndeplinire a dispoziţiilor legii" (Decizia nr. 51/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 186 din 3 martie 2004). Aşadar, legiuitorul nu stabileşte întotdeauna direct, prin lege, contravenţii şi sancţiuni, ci, în sensul art. 108 din Legea fundamentală, această competenţă revine autorităţii publice însărcinate cu organizarea executării legii, în speţă, Guvernului, aceasta fiind de altfel concluzia enunţată în considerentele deciziei Curţii Constituţionale menţionate.

Aşa fiind, nu poate fi reţinută pretinsa contradicţie între art. 2 alin. (1) din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 şi art. 139 alin. (1) din Constituţie, dispoziţiile constituţionale invocate trebuind corelate cu cele ale art. 108 mai sus menţionate, care prevăd, implicit, posibilitatea reglementării de contravenţii şi sancţiuni prin hotărâri ale Guvernului. "

Ministerele, autorităţi publice centrale, respectiv organele centrale de specialitate subordonate Guvernului, autorităţile centrale autonome, instituţiile centrale subordonate ministerelor sau autorităţilor centrale autonome, cât şi serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ teritoriale, nu pot reglementa în materie contravenţională.

Reglementarea contravenţiilor prin lege, ordonanţă sau hotărâre de Guvern trebuie să răspundă şi exigenţei ierarhiei izvoarelor dreptului, în speţă contravenţional, în sensul că, prin acte normative cu forţă juridică inferioară nu pot fi stabilite şi sancţionate contravenţii în domenii reglementate de cele cu forţă juridică superioară, şi nici nu pot fi modificate ori abrogate dispoziţii cuprinse în cele din urmă.

28.2.4. Reglementarea contravenţiilor prin hotărari ale autorităţilor administraţiei publice locale sau judeţene

Prin hotărari ale autorităţilor administraţiei publice locale sau judeţene se stabilesc şi se sancţionează contravenţii in toate domeniile de activitate in care li s-au stabilit atribuţii prin lege , in măsura in care , in domeniile respective , nu sunt stabilite contravenţii prin legi sau hotărari ale Guvernului.

Competenţa materială a acestor autorităţi in reglementarea de contravenţii este limitată , pe de o parte , la domeniile de activitate in care au atribuţii legale , iar , pe de altă parte , de imprejurarea că, in domeniul in care urmează să reglementeze, nu sunt stabilite contravenţii prin legi, ordonanţe sau hotărâri ale Guvernului.

Sub aspect teritorial, competenţa de reglementare a autorităţilor administrative publice locale sau judeţene, este limitată la raza unităţilor administrativ-teritorială în care acestea îşi exercită autoritatea. Prin urmare, hotărârile consiliului local al

comunei, oraşului sau municipiului pot fi aplicate doar pe teritoriul acestora, iar hotărârile consiliului judeţean şi cele ale CGMB au aplicabilitate exclusiv pe teritoriul judeţului, respectiv al Municipiului Bucureşti.

Nu au dreptul de a reglementa în domeniul contravenţional primarul[676] sau prefectul. De precizat, însă, că prefectul participă la procedura de reglementare contravenţională, prin emiterea avizul de legalitate , prevăzut de art. 4 alin.3 din O.G. nr. 2/2001, potrivit căruia hotărârile autorităţilor administraţiei publice locale sau judeţene, prin care se stabilesc şi sancţionează contravenţii, pot fi aduse la cunoştinţa publică prin afişare sau prin orice altă formă de publicitate prevăzută de lege, numai pe baza avizului de legalitate emis de prefect. Această participare a prefectului face parte din competenţa generală a acestuia , de verificare a legalităţii actelor adoptate de autorităţile deliberative locale sau judeţene[677]

Consiliile locale ale sectoarelor Municipiului Bucureşti pot stabili şi sancţiona contravenţii în domeniile prevăzute expres de art. 2 alin.3. din reglementarea - cadru. Consiliul General al Municipiului Bucureşti poate extinde printr-o delegare de competenţă, sfera acestor domenii. Nu poate, însă, să stabilească şi să sancţioneze contravenţii în domeniile rezervate de lege consiliilor locale de sector prin restrângerea competenţei acestora, fiind vorba de o competenţă materială specială. Această concluzie este întemeiată în egală măsură pe principiile legalităţii şi specializării competenţei autorităţilor publice, cât şi pe caracterul imperativ al normelor legale în materie de competenţă[678].

Regimul actual al competenţei de reglementare în materie contravenţională a fost supus unor critici în doctrina de specialitate.

Pe de-o parte , se apreciază că numărul mare de organe competente să emită acte normative de stabilire şi sancţionare a contravenţiilor este de natură să conducă la o contravenţionalizare excesivă[679]. Aceeaşi cauză este de natură să genereze, pe de altă parte , situaţii de reglementare contradictorie respectiv de reglementare a aceleiaşi fapte, în cuprinsul mai multor acte normative, evident cu un regim diferit.

O altă critică vizează competenţa de stabilire şi sancţionare a contravenţiilor conferită de reglementarea cadru unităţilor administrativ- teritoriale. Astfel, justificat se arată că „nu ni se pare normal ca unele să fie contravenţiile şi sancţiunile pentru Piaţa Obor din Sectorul2 şi altele să fie pentru Piaţa Crângaşi din Sectorul 6, iar în cazul străzilor şi trotuarelor această chestiune..... ni se pare şi mai inedită, ţinând seama de faptul că multe străzi, inclusiv trotuarele lor, pot intersecta două sau chiar trei sectoare. Aşa fiind , este greu de admis că pe o porţiune de stradă, un consiliu

---

676 A se vedea Tribunalul Bucureşti, Secţia a VIII-a, Decizia nr. 480/2005 in D. Severin,Răspunderea contravenţională. Practică judiciară , Ed. Hamangiu, Bucureşti , 2007, p.13;

677 Prefectul exercită această competenţă în temeiul art. 123 alin.5 din Constituţie şi art. 26 alin 1 din Legea nr. 340/2004 ;

678 Anton Trăilescu, *op. cit.*,, 2008, p. 342;

679 Iulian Poenaru, op.cit., 2002, p.3-12;

local al sectorului Municipiului Bucureşti stabileşte şi sancţionează contravenţiile iar pe cealaltă/celălalt segment/segmente consiliile locale ale sectoarelor Municipiului Bucureşti, prin care continuă străzile începute în alt sector, să stabilească alte fapte ce constituie contravenţii şi alte sancţiuni"[680].

Aceste critici au nu doar o importanţă teoretică ci şi practică, având în vedere că aspectele puse în discuţie sunt de natură să afecteze cele două reguli fundamentale al sancţionării contravenţionale care caracterizează, în egală măsură şi materia penală : accesibilitatea şi previzibilitatea[681].

Accesibilitatea, definită ca posibilitatea efectivă a oricărei persoane, posibil contravenient, de a cunoaşte norma sancţionatorie, este, evident, afectată de actuala reglementare, în privinţa actelor normative emise de autorităţile admnistraţiei locale. Această concluzie vizează atât locuitorii unităţilor administrativ-teritoriale emitente, dar, mai ales cetăţenii care aparţin sub aspectul domiciliului sau reşedinţei altor unităţi administrativ-teritoriale şi care se află pe teritoriul celor dintâi, câtă vreme hotărârile normative ale autorităţilor administrative locale sunt aduse doar la cunoştinţa cetăţenilor din raza teritorială a acestora, prin publicare, ca formă procedurală posterioară obligatorie pentru actele administrative normative. Aşadar, singura garanţie a respectării principiului accesibilităţii, cuprinsă de actuala reglementare, este dată de art. 4 alin. (1) al O.G. nr. 2/2001 : „Dispoziţiile din actele normative prin care se stabilesc şi se sancţionează contravenţiile intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării, iar în cazul hotărârilor consiliilor locale sau judeţene, punerea în aplicare se face şi cu respectarea condiţiilor prevăzute la art. 50 alin. (2) din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001.[682]

Previzibilitatea, care vizează posibilitatea oricărei persoane de a presupune că fapta pe care urmează să o săvârşească este prevăzută de legea contravenţională este, fără a înfrânge teoria erorii de drept şi semnificaţiile principiului „nemo consetur ignorare legem", afectată, în principal, de numărul mare al reglementărilor contravenţionale şi de caracterul tehnic al multora dintre acestea[683].

În considerarea acestor aspecte, opinăm în sensul instituirii unui regim juridic unitar în materie contravenţională in general, şi a celei de mediu , in special, indiferent de locul săvârşirii contravenţiilor, obiectiv realizabil in cadrul unui viitor Cod al mediului.

---

680 Valentin I. Prisăcaru, *Tratat de drept adminastrativ român*, partea generală, Ed. ALL, Bucureşti, 1996, p. 702-703;

681 Ovidiu Podaru, Radu Chiriţă, op.cit., p.9;

682Art. 49 alin. (2) in Legea nr. 215/2001 , republicată in Monitorul Oficial nr. 123 din 20 februarie 2007: *"Aducerea la cunoştinţă publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect."*

683 Mircea Ursuţa, op.cit., 2008, p.84

28.2.5. Încălcarea competenţei de reglementare în materie contravenţională

Stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor cu încălcarea competenţei prevăzută de art. 2 din OG2/2001, de către o autoritate cu atribuţii în materie, este sancţionată cu nulitatea absolută a actului de reglementare contravenţională[684]. În fapt, premisa instituirii acestei sancţiuni este situaţia în care, în materie contravenţională, dispoziţii ale actelor autorităţilor administraţiei publice locale, incalcă dispoziţii ale actelor autorităţilor publice centrale sau ale Parlamentului.

Sub aspect procedural, competenţa de constatare a nulităţii aparţine instanţei de contencios administrativ[685], la cererea oricărei persoane interesate. Nulitatea poate fi invocată fie pe cale principală, prin promovarea unei acţiuni în contencios administrativ, în condiţiile art. 1 alin.(1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, fie pe cale incidentală, cu respectarea procedurii excepţiei de nelegalitate, reglementată de art. 4 din acelaşi act normativ.

În ciuda formulării art. 2 alin.5 din OG nr. 2/2001, nulitatea absolută vizează doar norma sau normele edictate cu încălcare competenţei de reglementare, deorece nulitatea, indiferent de fel, trebuie să fie remediabilă şi parţială.

28.2.6. Sancțiunile contravenționale

Sancţiunea reprezintă, din perspectiva structurii logico-juridice a normei juridice, unul din elementele acesteia, respectiv cel care stabileşte urmările nerespectării conduitei prescrise în dispoziţia normei şi, în felul acesta, conduce la realizarea scopului dreptului contravenţional.

Sub aspect social, sancţiunea este un mod de reacţie faţă de persoanele care au un comportament contrar celui prescris de normele juridice, statul delegând organelor sale competente atribuţii în sensul aplicării unor măsuri de constrângere şi reeducare. Raportat la materia contravenţională, sancţiunile contravenţionale reprezintă o categorie a sancţiunilor juridice, aplicabile persoanelor care au săvârşit contravenţii.

Doctrina defineşte sancţiunea ca fiind „preţul" plătit de o persoană în cazul încălcării normelor juridice. Prin aplicarea sancţiunii se urmăreşte restabilirea ordinii de drept şi repararea prejudiciului cauzat prin nesocotirea unei valori sociale ocrotite de norma juridică[686]. În aceeaşi opinie, sancţiunile contravenţionale sunt în continuă formare, în funcţie de specificul abaterilor care se săvârşesc, spre deosebire de

---

684 Art. 2 alin 5 din O.G. 2/2001 :"Hotărârile consiliilor locale sau judeţene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului Bucureşti, prin care s-au stabilit contravenţii cu nesocotirea principiilor prevăzute la alin. (2)-(4), sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanţa de contencios administrativ competentă, la cererea oricărei persoane interesate.

685 Este pentru prima dată cand această competenţă specială este prevăzută expres in cadrul reglementării contravenționale ;

686 Mircea Preda, op. cit.,, 2004, p.308;

sancţiunile civile şi penale, caracterizate de o mare stabilitate, specifică însăşi ramurilor de drept cărora le aparţin.

Sistemul sancţionator prevăzut de Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, este, în comparaţie cu cel consacrat de Legea nr. 32/1968 privind stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor , diversificat, mai suplu şi, cel puţin teoretic, mai funcţional[687]. Prin sistematizarea sancţiunilor în principale şi complementare, reglementarea actuală oferă mijloace mai eficiente de atingere a scopului răspunderii contravenţionale, raportat la cele existente anterior, respectiv avertismentul, amenda şi confiscarea administrativă, sancţiune complementară.

Sancţiunile principale prevăzute de Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 sunt avertismentul, amenda contravenţională şi prestarea unei activităţi în folosul comunităţii.

Sancţiunile contravenţionale complementare sunt : confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenţii; suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizaţiei de exercitare a unei activităţi; închiderea unităţii; blocarea contului bancar; suspendarea activităţii agentului economic; retragerea licenţei sau a avizului pentru anumite operaţiuni ori pentru activităţi de comerţ exterior, temporar sau definitiv; desfiinţarea lucrărilor şi aducerea terenului în starea inițială.

Sancţiunile contravenţionale sunt prevăzute atât în reglementarea-cadru, Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001, cât şi în legi speciale care stabilesc fapte ce constituie contravenţii.

Posibilitatea stabilirii de sancţiuni contravenţionale, principale sau complementare, prin legi speciale este prevăzută expres de dispoziţiile art. 5 alin.(4) din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001. O interpretare restrictivă a sintagmei „legi speciale” ar impune teza că aceasta vizează doar legea ca act normativ[688].

Opinăm în favoarea unei interpretări „lato sensu” a sintagmei având în vedere că noţiunea de „lege” utilizată şi în cadrul altor dispoziţii ale Ordonanţei Guvernului nr. 2/2001, precum cea cuprinsă în art. 1, care face referire la „legea contravenţională”, a primit interpretarea largă, incluzând toate categoriile de acte normative enumerate de art. 1 al aceluiaşi act normativ prin care pot fi stabilite şi sancţionate contravenţii.

Pe de altă parte, o interpretare „stricto sensu” a sintagmei ar lipsi de eficienţă activitatea normativă a autorităţilor publice centrale şi locale, de a stabili şi sancţiona contravenţii adaptate la specificul domeniului supus reglementării sau al unităţii adminsitrativ teritoriale în care au competenţă, în lipsa posibilităţii de a impune şi sancţiuni principale şi mai ales complementare, care să aibă în vedere acest specific.

28.2.7. Procedura contravenţională

---

687 Iulian Poenaru , op. cit., 2002, p.57;

688 Valentin Prisăcaru, op. cit., 2002, p.708;

Procedura contravenţională presupune următoarele etape : constatarea contravenţiei şi stabilirea sancţiunii, contestarea procesului verbal de contravenţie şi executarea sancţiunilor contravenţionale.

Procesul-verbal de contravenţie este actul procedural prin care se constată săvârşirea contravenţiei, fiind unicul act probator în acest sens [689].

Regimul contravenţional general prevede elementele obligatorii ale procesului-verbal de constatare a contravenţiei: data şi locul unde este încheiat; numele, prenumele, calitatea şi instituţia din care face parte agentul constatator; datele personale din actul de identitate, inclusiv codul numeric personal, ocupaţia şi locul de muncă ale contravenientului; descrierea faptei contravenţionale cu indicarea datei, orei şi locului în care a fost săvârşită, precum şi arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravităţii faptei şi la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea actului normativ prin care se stabileşte şi se sancţionează contravenţia; indicarea societăţii de asigurări, în situaţia în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulaţie; posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate; termenul de exercitare a căii de atac şi organul la care se depune plângerea.

Atunci când contravenientul este cetăţean străin, persoană fără cetăţenie sau cetăţean român cu domiciliul în străinătate, în procesul-verbal vor fi cuprinse şi seria şi numărul paşaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat, data eliberării acestuia şi statul emitent.

Pentru contravenientul minor procesul-verbal trebuie să cuprindă şi numele, prenumele şi domiciliul părinţilor sau ale altor reprezentanţi ori ocrotitori legali ai acestuia.

În situatia în care contravenientul este persoană juridică în procesul-verbal se vor face menţiuni cu privire la denumirea, sediul, numărul de înmatriculare în registrul comerţului şi codul fiscal ale acesteia, precum şi datele de identificare a persoanei care o reprezintă.

În momentul încheierii procesului-verbal agentul constatator este obligat să aducă la cunostinţa contravenientului dreptul de a face obiectiuni cu privire la conţinutul actului de constatare. Obiectiunile sunt consemnate distinct în procesul-verbal la rubrica "Alte mentiuni", sub sancţiunea nulităţii procesului-verbal[690].

Caracterul insuficient al reglementării modalităţilor concrete de constatare a contravenţiei în cuprinsul legilor-cadru în materie, a generat în doctrină şi practica judiciară o serie de controverse.

---

689 Dana Apostol Tofan, Regimul juridic actual aplicabil contravenţiilor. Aspecte de drept procesual, în "Curierul Judiciar" nr. 7/2002, p.7;

690 Sesizată cu recurs în interesul legii privitor la tipul de nulitate ce sancţionează nerespectarea acestor menţiuni, Inalta Curte de Casaţie şi Justiţie, prin Decizia nr. XXII din 19 martie 2007(M. Of.nr. 833 din 05 decembrie 2007) a Secţiilor Unite, a hotărât că nerespectarea cerinţelor înscrise în art. 16 alin. (7) din O.G. nr. 2/2001 atrage nulitatea relativă a procesului-verbal de constatare a contravenţiei;

În mod constant, se apreciază că agentul constatator trebuie să constate contravenţia "cu simţurile proprii"[691], fără ca această cerinţă să echivaleze cu flagranţa contravenţională, care presupune surprinderea contravenientului în timpul săvârşirii faptei. Privitor la contravenţiile constatate "cu propriile simţuri", fără a fi flagrante se distinge între : contravenţiile continue care pot fi constatate personal şi flagrant până la epuizare, contravenţiile ale căror efecte se prelungesc în timp , care pot fi constatate personal şi după consumare şi contravenţiile instantanee în privinţa cărora agentul constatator poate aplica o sancţiune doar dacă le constată personal[692].

În atare condiţii, s-a apreciat că exigenţa constatării contravenţiei "cu propriile simţuri" trebuie interpretată în sens larg, permiţând ca în toate situaţiile în care , din probele administrate, rezultă săvârşirea unei contravenţii şi acest lucru poate fi probat, agentul constatator să poată încheia proces-verbal de constatare a contravenţiei[693].

Sub acest aspect, constatarea contravenţiilor de mediu prezintă particularităţi.

De multe ori, acestea sunt continue ori urmarea imediată se prelungeşte in timp şi sunt constatate după săvârşirea faptei ilicite.

Constatarea contravenţiei de mediu, atunci cand elementul material constă in incălcarea prescripţiilor referitoare la calitatea factorilor de mediu sau in interdicţia de a genera emisii poluante, presupune realizarea de analize sau constatări tehnice, care stau la baza convingerii agentului constatator cu privire la intrunirea elementelor constitutive ale contravenţiei şi a constatării acesteia, prin întocmirea procesului-verbal de contravenţie.

In aceste condiţii, ceea ce percepe agentul constatator «cu propriile simţuri » este, in realitate, rezultatul analizelor sau verificărilor tehnice.

Potrivit competenţelor stabilite prin H.G. nr. 918/2010[694], agenţiile judeţene pentru protecţia mediului gestioneaza functionarea la nivel local a laboratoarelor pentru analiza aerului, deseurilor, zgomotului si vibratiilor, precum si a radioactivitatii mediului şi pot efectua, la cerere, masurari si analize de laborator ale calitatii factorilor de mediu.

28.2.8. Contestarea procesului-verbal de contravenție.

Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia.

---

691 Dana Apostol Tofan, op. cit. , 2009, p.248; Rodica Narcisa Petrescu, op. cit., 2004, p.525; Mona Maria Pivniceru, Petru Susanu, Dan Tudorache, op. cit., p. 62;

692 Ovidiu Podaru, Radu Chiriţă, op. cit.,2006, p. 111-112, citaţi in M.Ursuța, op. cit. , 2010, p. 124;

693 M.Ursuța, op. cit. , 2010, p. 124-125;

694 M.Of. nr.643 din 15 septembrie 2010;

Plângerea împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei trebuie şi motivată în termenul de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal de contravenţie, fiind supusă procedurii de regularizare a cererii de chemare în judecată prevăzută de art. 200 din Codul de procedură civilă.[695]

Partea vătămată poate face plângere numai în ceea ce priveşte despăgubirea, iar cel căruia îi aparţin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, numai în ceea ce priveşte măsura confiscării.

Plângerea suspendă executarea şi se depune la judecătoria în a cărei circumscripţie a fost săvârşită contravenţia.

Instanţa competentă să soluţioneze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o şi pe celelalte persoane citate, dacă aceştia s-au prezentat, administrează orice alte probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalităţii şi temeiniciei procesului-verbal, şi hotărăşte asupra sancţiunii, despăgubirii stabilite, precum şi asupra măsurii confiscării.

Calea de atac impotriva hotărarii de fond in materie contravenţională este apelul, dacă prin lege nu se prevede altfel, care suspendă executarea hotărării.

Motivarea apelului nu este obligatorie, motivele de apel putand fi susţinute şi oral în faţa instanţei.

Competenţa de soluţionare a apelului aparţine secţiei de contencios administrativ şi fiscal a tribunalului.

28.2.9. Punerea in executare a sancţiunilor contravenţionale.

Procesul-verbal neatacat, precum şi hotărârea judecătorească definitivă prin care s-a soluţionat plângerea constituie titlu executoriu, fără vreo altă formalitate.

Avertismentul se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenţiei şi sancţiunea este aplicată de agentul constatator. În celelalte cazuri avertismentul se socoteşte executat prin comunicarea procesului-verbal de constatare a contravenţiei, cu rezoluţia corespunzătoare. Dacă sancţiunea a fost aplicată de instanţă prin înlocuirea amenzii contravenţionale cu avertisment, comunicarea acesteia se face prin încunoştinţare scrisă. Sancţiunea avertismentului se înscrie în cazierul fiscal[696]

Punerea în executare a sancţiunii amenzii contravenţionale se face:

---

[695] Decizia nr. 44 din 21 noiembrie 2016 privind pronunţarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept referitoare la interpretarea dispoziţiilor art. 31 alin. (1) din Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările şi completările ulterioare, pronunţată de Inalta Curte de Casaţie şi Justiţie- Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată in M. Of. Partea I nr.1055 din 28 decembrie 2016.

[696] Decizia nr. 6 din 23 martie 2015 privind examinarea sesizării formulată în vederea pronunţării unei hotărâri prealabile cu privire la interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor legale sub aspectul înscrierii sancţiunii avertismentului în cazierul fiscal, pronunţată de Inalta Curte de Casaţie şi Justiţie- Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, publicată in M. Of. Partea I nr.297 din 30 aprilie 2015.

a)de către organul din care face parte agentul constatator, ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei în termenul prevăzut de lege;
b)de către instanţa judecătorească, în celelalte cazuri.

Să ne reamintim

Procesul-verbal de contravenţie este actul procedural prin care se constată săvârşirea contravenţiei, fiind unicul act probator în acest sens.

Regimul contravenţional general prevede elementele obligatorii ale procesului-verbal de constatare a contravenţiei: data şi locul unde este încheiat; numele, prenumele, calitatea şi instituţia din care face parte agentul constatator; datele personale din actul de identitate, inclusiv codul numeric personal, ocupaţia şi locul de muncă ale contravenientului; descrierea faptei contravenţionale cu indicarea datei, orei şi locului în care a fost săvârşită, precum şi arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravităţii faptei şi la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea actului normativ prin care se stabileşte şi se sancţionează contravenţia; indicarea societăţii de asigurări, în situaţia în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulaţie; posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate; termenul de exercitare a căii de atac şi organul la care se depune plângerea.

28.3. Rezumat

Potrivit art. 1 din OG nr. 2/2001, modificată prin Legea nr. 180/2002: „Legea contravenţională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală. Constituie contravenţie fapta săvârşită cu vinovăţie, stabilită şi sancţionată prin lege, ordonanţă, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului judeţean ori a Consiliului General al Municipiului Bucureşti.”

Contravenţia apare ca o formă de ilicit clar conturată, care este stabilită şi sancţionată prin anumite categorii de acte normative prevăzute de legea cadru, ilicit care se distinge prin anumite trăsături specifice şi prin procedura aplicabilă atât de infracţiune cât şi de alte fapte reprobabile care au un regim juridic diferit.

Sancţiunile contravenţionale complementare sunt : confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenţii; suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizaţiei de exercitare a unei activităţi; închiderea unităţii; blocarea contului bancar; suspendarea activităţii agentului economic; retragerea licenţei sau a avizului pentru anumite operaţiuni ori pentru activităţi de comerţ exterior, temporar sau definitiv; desfiinţarea lucrărilor şi aducerea terenului în starea initială.

28.4. Test de autoevaluare a cunoştinţelor

1)Prezentați elementele obligatorii ale procesului-verbal de constatare a contravenţiei.

2) Care sunt sancţiunile contravenţionale complementare

28.5. Bibliografie recomandată

a. Constituţia Romaniei; Codul Administrativ; Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004; Ordonanţa nr. 2/2002 privind regimul juridic al contravenţiilor;

b. Gabriel Manu**,** *"Contravenţia de mediu"*, Editura Universul Juridic, 2017;

c. Gabriel Manu, Drept Administrativ, Curs universitar, Editura Universul Juridic, București 2021,

d. Iorgovan Antonie, Vişan Liliana, Ciobanu Alexandru-Sorin, Pasăre Iuliana Diana, Legea contenciosului administrativ (cu modificările şi completările la zi)-Comentariu şi jurisprudenţă, Universul juridic, Bucureşti, 2008;

d. Orice curs universitar al unui autor consacrat relevant materiei.

28.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați problema vinovăţiei in materie contravenţională.