

Dragoș
Valentin
DINCĂ

**Sistemul
administrativ
românesc
– inspirație franceză
și adaptare
autohtonă**

Dragoș Valentin DINCĂ

**Sistemul administrativ românesc –
inspirație franceză și adaptare autohtonă**

Redactor:
Carmen ȚĂRANU

Copertă:
Adriana POPESCU

Revizie text:
Luiza IANCU

Tehnoredactare computerizată:
Alexandra Irina TUDORICĂ

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
DINCĂ, DRAGOȘ VALENTIN
Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză
și adaptare autohtonă / Dragoș Valentin Dincă. - București:

Editura Economică, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-973-709-587-9

35(498)

Dragoș Valentin DINCĂ

Sistemul administrativ românesc – inspirație franceză și adaptare autohtonă



ISBN 978-973-709-587-9
Copyright © Editura Economică, 2012

Autorul este responsabil de clarificarea dreptului de utilizare
a informațiilor cuprinse în lucrare.



Editura Economică

010702, BUCUREȘTI, sector 1,
Calea Griviței nr. 21, etaj VII;
tel.: 314.10.12; 319.64.96; 319.64.97;
E-mail: edecon@edecon.ro;
office@edeconomica.com;
http: //www.edecon.ro;
www.edeconomica.com

Comenzi la:

**Editura Economică
Distribuție**



010553, București, sector 1,
Calea Dorobanților nr. 33 A;
tel./fax: 210.73.10; 210.63.07;
http: //www.edecon.ro

Cuprins

Introducere	7
Capitolul 1. Constituția – legea fundamentală a României	19
1.1. Aspecte generale privind Constituția	19
1.2. Constituția României după revoluția din decembrie 1989	20
1.3. Separarea puterilor în stat	22
1.4. Raporturile dintre cele trei puteri	24
1.5. Sistemul de autorități publice	27
Capitolul 2. Puterea legiuitoare	29
2.1. Alegerea Parlamentului României	29
2.2. Organizarea Parlamentului României	31
2.3. Funcționarea Parlamentului României	32
2.4. Actele Parlamentului României	33
Capitolul 3. Puterea judecătorească	35
3.1. Considerații generale	35
3.2. Principiile de funcționare a instanțelor judecătorești	36
Capitolul 4. Puterea executivă	39
4.1. Președintele României	39
4.1.1. Importanța Președintelui României	39
4.1.2. Alegerea și validarea mandatului Președintelui României	40
4.1.3. Incompatibilitatea și imunități ale funcției prezidențiale	41
4.1.4. Atribuțiile Președintelui României	42
4.1.5. Actele președintelui	44
4.1.6. Vacanța și interimatul funcției de Președinte al României	44
4.2. Guvernul	45
4.2.1. Atribuțiile guvernului	45
4.2.2. Activitatea guvernului	46
4.3. Administrația publică	49
4.3.1. Instituțiile administrației publice românești	49
4.3.1.1. Noțiunea de administrație publică	49
4.3.1.2. Principiile de organizare și funcționare a administrației publice românești	51
4.3.1.3. Sarcinile și funcțiile administrației publice	60
4.3.1.4. Activitățile administrației publice	61
4.3.1.5. Sistemul administrației publice românești	63
4.3.2. Actele administrative	67
4.3.2.1. Trăsăturile caracteristice ale actelor administrative	67
4.3.2.2. Comparatie între actul administrativ și alte acte juridice	68
4.3.2.3. Categorii de acte administrative	69
4.3.2.4. Emiterea/adoptarea și efectele actelor administrative	71

4.3.2.5. Suspendarea, abrogarea și desființarea actelor administrative	73
4.3.3. Categorii de resurse umane în cadrul sistemului administrației publice	73
4.3.3.1. Funcționarii publici	74
4.3.3.2. Înalții funcționari publici	86
4.3.3.3. Managerii publici	86
4.3.3.4. Funcționarii publici de conducere și funcționarii de execuție	88
4.3.3.5. Personalul contractual	89
4.3.3.6. „Funcționarii politici”	89
4.3.3.7. Drepturi și obligații privind perfecționarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici și a celorlalte categorii de personal	90
4.3.4. Contenciosul administrativ	91
4.3.4.1. Controlul de legalitate a activității administrației publice	91
4.3.4.2. Caracteristicile generale ale contenciosului administrativ român	92
4.3.5. Instituțiile administrației publice centrale și serviciile publice deconcentrate	94
4.3.5.1. Administrația publică centrală de specialitate	94
4.3.5.2. Ministerele	95
4.3.5.3. Prefectul și instituția prefectului	98
4.3.6. Consiliile locale și consiliile județene	102
4.3.6.1. Consiliul local	102
4.3.6.2. Consiliul județean	110
4.3.7. Primarul, administratorul public și secretarul unității administrativ-teritoriale	112
4.3.7.1. Primarul comunei, orașului sau municipiului	112
4.3.7.2. Administratorul public	115
4.3.7.3. Secretarul unității administrativ-teritoriale/subdiviziunii administrativ-teritoriale	116
4.3.8. Serviciile publice	118
4.3.8.1. Teoria serviciului public	118
4.3.8.2. Considerații legislative privind serviciile publice locale în România	119
4.3.9. Domeniul public	128
4.3.10. Unitățile administrativ teritoriale, regiunile de dezvoltare și rețeaua națională de localități	131
4.3.10.1. Unitățile administrativ-teritoriale	131
4.3.10.2. Regiunile de dezvoltare	132
4.3.10.3. Rețeaua națională de localități	137
Bibliografie selectivă	148

Introducere – incursiune în istoria administrației publice românești

Administrația publică, văzută în linia tradițională a serviciului public, reprezintă un ansamblu de autorități, agenți și organisme, care, sub impulsul puterii politice, are menirea să asigure multiplele intervenții ale statului modern în viața particularilor, prin puterea centrală sau autoritățile locale¹.

Administrația publică mai poate fi receptată ca un cumul de servicii publice destinate să satisfacă anumite interese generale, regionale sau comunale, statul nefiind singurul care înființează servicii publice. În mod evident, județele și comunele, prin calitatea lor de colectivități locale, își pot organiza propriile servicii în vederea satisfacerii intereselor lor², dar, între interesele locale și cele naționale nu există o separare completă, ci, dimpotrivă, atât unele cât și altele au întotdeauna o anumită înrăurire asupra bunului mers al statului³. Așadar, putem vorbi de o administrație publică locală în cuprinsul căreia intră organisme care sunt abilitate să satisfacă interese care privesc, în primul rând, cetățenii din localitate și care se caracterizează prin faptul că titularii cărora le este încredințată administrarea acestor interese nu dețin puterea de la autoritatea centrală, ci de la corpul electoral local, prin procesul votării⁴.

Procesul de constituire a administrației românești a fost unul îndelungat, întins pe mai multe sute de ani, într-o istorie zbuciumată, marcată de poziția geografică a României la intersecția a trei mari puteri: Imperiul Otoman, Rusia și Imperiul Austro-Ungar. În diferite momente ale existenței sale, administrația și structurile statului au fost marcate de modelele celor trei mari puteri.

Apariția formelor „moderne” ale administrației a avut loc la sfârșitul secolului XIX și începutul secolului XX, moment până la care existau trei țări române: Muntenia (Țara Românească), Moldova și Transilvania, fiecare având propriile instituții și propria administrație.

1) Sfârșitul secolului XIX, începutul secolului XX – apariția formelor „moderne” de administrație publică

După înăbușirea revoluției de la 1848, Rusia și Turcia au semnat la 19 aprilie (1 mai) 1849 Convenția de la Balta Liman, care făcea referire la țările române. Potrivit Convenției, s-a abrogat sistemul eligibilității domnului și s-a statuat că

¹ A. de Laubadere, *Manuel de Droit Administratif* – dixième édition, 1976, L.G.A.J., p. 7.

² P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediția a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Mărvan”, București, 1934, p. 72.

³ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediția a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu”, București, 1929, p. 238.

⁴ C. Manda, C. Manda, *Administrația publică locală din România*, Editura Lumina Lex, București, 1999, pp. 40-41.

domnitorii Țărilor Române vor fi numiți de sultan pe șapte ani, conform unei proceduri stabilite de cele două puteri semnatare.

În această perioadă au fost adoptate o serie de măsuri legislative și administrative însemnate, dintre care amintim: legislația pentru organizarea armatei; legislația privitoare la lucrarea șoselelor și podurilor; diferite legi cu caracter comercial; s-au adus completări și modificări în reglementarea organizării orașelor; s-a elaborat și aplicat Codica Criminală din Țara Românească (1850-1852), Codica Penală Ostășească și procedura ei⁵.

Administrația centrală a suferit unele modificări, vechile dregătorii numindu-se departamente sau ministere. Ministerul de Interne era cel mai important organism administrativ, ocupându-se de ordinea publică, agricultură, sănătate și lucrări publice⁶.

În administrația locală, de asemenea, au apărut unele modificări, conducătorii județelor și ținuturilor fiind numiți pârcălabi sau ocârmuitori.

Reorganizarea administrativă a Principatelor s-a realizat prin *Tratatul de pace de la Paris*⁷, în care s-a prevăzut înființarea unei Comisii compuse din reprezentanții puterilor semnatare și un comisar al Turciei, cu sarcina de a se informa în privința situației Principatelor Române și de a propune temeiurile viitoarelor organizări: convocarea unor *Divanuri ad-hoc*⁸, în ambele Principate, compuse în așa fel încât să reprezinte *interesele tuturor claselor societății*, organizarea armatei naționale. De asemenea, prin art. 24 al Tratatului, s-a admis desființarea privilegiilor de clasă, egalitatea tuturor românilor înaintea legilor, așezarea dreaptă și generală a contribuțiilor în raport cu averea fiecărui contribuabil. În art. 46 se stabilea ca „instituțiile municipale, atât cele orașenești cât și cele câmpenești, să dobândească toată dezvoltarea ce le poate fi dată de stipulările acestei convenții”.

Transilvania a fost reîncorporată în Imperiul Austriac după 1848, fiind inclusă în rândul țărilor de coroană.

Din punct de vedere administrativ-teritorial⁹, Transilvania a fost supusă mai multor organizări, mai întâi în 1850 a fost împărțită în șase districte, 34 de cercuri și o

⁵ O. Matichescu, *Istoria administrației publice românești*, Editura Economică, București, 2000, p. 104.

⁶ T.W. Riker, *Cum s-a înfăptuit România, studiul unei probleme internaționale, 1856-1866*, București, 1944.

⁷ Acest tratat a fost încheiat la 30 martie 1856, între Franța, Anglia, Turcia, Sardinia, Austria, Prusia și Rusia și a pus capăt războiului Crimeii.

⁸ La propunerea lui Mihail Kogălniceanu, Divanul ad-hoc al Moldovei a admis, în ședințele din 15 noiembrie și 13 decembrie 1857, recunoașterea ținuturilor ca persoane morale și înființarea în fiecare ținut de consilii alese, însărcinate cu votarea bugetului, cercetarea socotelilor, repartizarea contribuțiilor directe și prepararea măsurilor de interes ținutal. Vezi J.H. Vermeulen, *Curs de drept administrativ*, 1948, p. 2.

⁹ Prin împărțirea administrativ-teritorială, imperiul urmărea o centralizare excesivă, necesară, în primul rând, reprimării luptei de eliberare națională.

serie de subcercuri, iar în 1852 numărul districtelor a fost redus la cinci, al cercurilor la 28 și al subcercurilor la 109. În 1854, Transilvania era împărțită administrativ-teritorial în zece *prefecturi* și 78 de *preturi*.

Un moment important în evoluția statului român îl reprezintă unirea Munteniei și Moldovei sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza în 1859, domnie ce a produs numeroase schimbări în societatea românească, printr-o serie de reforme profunde.

Trebuie avute în vedere reforma agrară din mai 1864 sau reformarea vieții constituționale prin *Statutul lui Cuza*¹⁰, constituție prin care se schimba Convenția de la Paris din 1856, asigurându-se posibilitatea de a guverna fără parlament, cu concursul Consiliului de Stat¹¹.

Unificarea administrativă s-a realizat mai întâi la nivelul administrației centrale, apoi la nivelul armatei au fost adoptate regulamente comune. De asemenea, au fost create rețele comune de poștă, telegraf, transport și o rețea sanitară.

Pornind de la principiile Statutului, au fost elaborate două legi care au reformat administrația publică locală: Legea comunală, publicată la 1 aprilie 1864 și Legea pentru înființarea consiliilor județene, publicată la 2 aprilie 1864.

Legea comunală stabilea existența a două tipuri de comune: rurale și urbane, și dreptul acestora de a „se îngriji singure de interesele lor și a se administra în marginea legilor”¹². Totodată, în art. 3 se stabilea obligația fiecărui locuitor de a contribui la sarcinile comunale.

Legea prevedea în art. 10-17 și obligațiile fiecărei comune, entități cu personalitate juridică:

- să aibă o „casă a comunei numită Primărie”;
- să îngrijească biserica sau bisericile religiei „de care aparține”;
- să se îngrijească de copii găsiți și de cei neajutorați;
- să aibă una sau mai multe școli;
- să aibă un corp de pompieri;
- comunele cu mai mult de 6.000 de locuitori, trebuiau să dețină un spital;
- fiecare comună rurală trebuia să dețină o „grădină de plantațiune pentru răspândirea duzilor”.

Conducerea comunei era încredințată unui Consiliu, format din 5-17 membri, în funcție de numărul de locuitori, aleși direct de „adunarea alegătorilor comunei” și unui primar, de asemenea ales sau numit de domn, pentru comunele urbane.

Potrivit art. 67, Consiliul comunal se ocupa de toate interesele speciale ale comunei, iar potrivit art. 69, 71, avea atribuții în următoarele domenii:

- „păstrarea și îmbunătățirea averii comunei”;

¹⁰ Prima Constituție a României.

¹¹ Acesta era un organ dependent de puterea executivă, ce avea ca atribuții pregătirea proiectelor de lege și a regulamentelor administrative (el exercita și atribuții de contencios administrativ).

¹² Art. 1 și 2 ale Legii comunale.

- administrarea pășunii;
- adoptarea bugetului comunei;
- aprobarea proiectelor de clădiri, demolări etc.;
- „deschiderea și închiderea de ulițe și piețe publice”;
- ordinea publică etc.

Legea cuprindea și alte reglementări cu privire la Secretarul Consiliului comunal, perceptor, cheltuielile și veniturile comunale sau contabilitatea comunală.

Legea pentru înființarea consiliilor județene prevedea existența unui astfel de consiliu în fiecare județ, pentru „a reprezenta interesele locale colective și economice ale județului”. Consiliul avea un președinte, ce se alegea din rândul consilierilor (art. 3).

În art. 49 se prevedea dreptul consiliului de a se „pronunța asupra tuturor intereselor locale ale județului”. Ca și consiliile locale, cele județene aveau atribuții în materie de adoptare a bugetului județului, dar și alte atribuții, precum: stabilirea salariilor unor categorii de angajați publici, înființarea și îmbunătățirea unor stabilimente publice (art. 57), aprobarea construcțiilor drumurilor și podurilor județene și a altor lucrări publice (art. 60), clasificarea drumurilor județene etc.

Cele două legi amintite consacră legislativ ideea de domeniu public județean¹³, respectiv comunal.

Reforma constituțională a continuat cu adoptarea Constituției din 1866. Potrivit acestui document, administrația publică centrală era reprezentată de domn, devenit mai târziu rege și de miniștrii. Regele se bucura de cele două privilegii monarhice: *principiul irevocabilității*¹⁴ și *principiul inviolabilității*¹⁵.

Miniștrii erau *colaboratori necesari ai regelui* și formau un colegiu numit *Consiliul de Miniștri*, condus de un președinte desemnat de monarh.

Constituția stabilea în art. 4 că „teritoriul este împărțit în județe, județele în plăși, plășile în comune”, diviziuni și subdiviziuni care nu vor putea fi schimbate sau rectificate decât prin lege.

În Titlul III, „Despre puterile statului”, la art. 37, se prevedea că interesele exclusiv județene sau comunale se administrează de consiliile județene sau comunale, după principiile stabilite prin Constituție și legi speciale, dispoziții care se completează cu cele ale art. 107, prin care se precizează că aceste legi vor avea la bază descentralizarea administrației și independența comunală.

¹³ În art. 53 al Legii pentru înființarea consiliilor județene se prevede că sunt dependințe ale domeniului public județean toate căile de comunicație și podețele județene, orice clădire sau stabiliment public pus în sarcina județului.

¹⁴ Regele era irevocabil în sensul că nu putea fi revocat (înlăturat).

¹⁵ Regele era și inviolabil, în sensul că nu era obligat să dea socoteală nici chiar pentru actele sale personale. Întrucât actele regale nu aveau nicio putere dacă nu erau contrasemnate în prealabil de ministrul respectiv de resort, responsabilitatea acestora revenea, în final, ministrului în cauză.

Acest principiu al descentralizării reglementat în art. 107 este dezvoltat în Titlul IV, „Despre finanțe”, unde se precizează la art. 108 că impozitele sunt „așezate” numai în folosul statului, județului sau comunei și art. 110, care prevedea că nici o sarcină, nici un impozit județean sau comunal nu se pot „așeza” fără „învoirea” consiliului județean, respectiv comunal.

Constituția din 1866 se ocupă și de organizarea, sub raport administrativ, a armatei naționale, sub titlul *Despre puterea armată*. Aceasta făcea parte din forța publică, menită să ajute organele poliției în menținerea ordinii publice în interior și să apere țara de inamicii din afară. Prin art. 118 se instituia stagiul militar obligatoriu: „Tot românul face parte sau din armata regulată sau din miliții sau din garda națională”.

Ulterior, *prin Legea din 18 martie a fost înființată Garda Cetățenească sau Națională* care contribuia la menținerea ordinii sociale, lege ce se completa cu *Legea Comunală din 1864* (care acorda primărilor dreptul de a avea o poliție comunală în frunte cu primarul, iar orașelor cu peste 3.000 de locuitori dreptul de a avea un *prefect* de poliție), *Legea Comunală din 1874* (care prevedea remunerarea agenților de poliție comunală, prin contribuția financiară a comunelor), *Legea din 12 iunie 1878* (care instituia în București o *poliție judiciară*, acorda tuturor comunelor urbane dreptul de a avea o *poliție municipală* și recunoștea calitatea de ofițeri de poliție judiciară primarilor și ajutoarelor lor, comisarilor și inspectorilor municipali și chiar agenților comunali), *Legea Comunală din 1887* (care acorda poliției administrative dreptul de a executa măsuri de poliție comunală), *Legea lui Lascăr Catargiu din 23 iulie 1894* (care recunoștea agenților poliției comunale calitatea de ofițeri de poliție judiciară), *Legea Modificatoare a Poliției Comunale Urbane din 19 decembrie 1902* (care pune capăt diferendelor dintre poliția administrativă și cea comunală), *Legea din 1 aprilie 1903* (în care se statuau ca principii generale unitatea de direcție și de execuție, centralizarea într-un singur scop a funcțiunilor polițienești și legarea lor printr-o colaborare activă, intelectualizarea personalului și disciplinarea lui, prin măsuri capabile să asigure o cât mai bună îndeplinire a serviciului polițienesc).

În ianuarie 1866, printr-un decret-lege, au fost înființate gărzii orășenești cu rolul de a face serviciul „*de pază în interiorul comunei*”, de a se ocupa de securitatea persoanelor, securitatea proprietăților „și în general de menținerea bunei ordini și a liniștii publice”. Ulterior, prin Legea pentru înființarea „*gardei orășenești*”, publicată în Monitorul Oficial nr. 62 din 18/30 mai 1866, această instituție, prin atribuțiile stabilite, va deveni strămoșul Poliției locale de astăzi.

În iunie 1884 se desființează instituția gărzii orășenești. Printr-un decret lege aprobat de Carol I, LA 8/20, publicat în Monitorul Oficial la 20 iunie 1903, se înființează în cadrul prefecturilor „*Corpul Sergenților de oraș*”¹⁶.

¹⁶ În ceea ce privește atribuțiile sergenților de oraș, regulamentul prevedea: „Corpul Sergenților de oraș va veghea obiectele găsite pe stradă, cele care prin expunere sau vânzare provoacă scandal, cadavrele de oameni sau animale, murdăriile de orice fel, bunurile de mâncare stricate sau clocite,

În această perioadă apar primele servicii publice locale, în sensul actual al conceptului. Astfel, în București se inaugurează Grădina Cișmigiu, se introduce iluminatul cu petrol lampant, **fiind primul oraș din lume iluminat astfel**, în 1860 începe pavarea străzilor cu piatră cubică în locul bolovanilor de râu, se dă în exploatare prima linie de tramvai cu cai („tramcar”)¹⁷, se amenajează cursul Dâmboviței. Ulterior, în 1882, se introduce lumina electrică¹⁸ și își începe activitatea Foișorul de Foc, ca post de pompieri și rezervor regulator pentru rețeaua de alimentare cu apă a orașului, iar în 1894 se inaugurează prima linie de tramvai electric pe ruta Bulevardul Cotroceni – Obor, fiind printre primele din Europa.

La Sibiu, în 1858 se inaugurează spitalul orășenesc, în 1871 se deschide prima grădiniță, iar în 1885 se stabilește prima legătură telefonică din oraș.

Orașul Timișoara este puternic influențat, în această perioadă, de inovațiile tehnologice ale secolului. Astfel, în 1855 se introduce telegraful, ulterior iluminatul public cu lămpi de gaz și tramvaiele trase de cai. Între 1870 și 1880, podurile de lemn sunt înlocuite cu cele de oțel. **Timișoara devine în 1884 primul oraș european cu iluminat public electric, iar în 1899** se introduce tramvaiul electric. Tot din această perioadă a început acoperirea străzilor cu asfalt.

La Brăila, din această perioadă datează înființarea stației telegrafice (1855), introducerea iluminatului public cu lămpi de petrol (1858), introducerea tramvaiului electric și a primelor becuri electrice.

2) Perioada interbelică – modernizarea administrației publice

Formarea statului național unitar după Primul Război Mondial marchează intrarea României într-o nouă etapă a evoluției sale. În acest context, un rol deosebit de important l-a avut reforma electorală din decembrie 1918 sau măsurile luate pentru dezvoltarea învățământului, adoptarea Statutului Minorităților, unificarea monetară din 1920 și unificarea sistemului administrativ și legislativ, printr-o serie de măsuri, adoptate începând cu luna aprilie a anului 1920, când organele administrative regionale sunt dizolvate și înlocuite cu organe centrale.

În anul 1923 a fost adoptată o nouă Constituție care cuprindea opt titluri: *Despre teritoriul României; Despre drepturile românilor; Despre puterile*

poame crude, băuturi prefăcute, greutăți și măsuri false și tot ceea ce servește folosinței publice: străzi, piețe, porturi, canale, conducte, guri de apă, fire electrice și telefoane, cutii de scrisori, întâmplările și faptele ce primejdiesc viața și averea: incendii, inundații, surpări de pământ și case, explozii, boli epidemice și contagioase la oameni și animale.”

¹⁷ Circula pe traseul Gara de Nord – Calea Griviței – Strada Luterană – Teatrul Național – Piața Sfântul Gheorghe, fiind retras din circulație în 1929.

¹⁸ Prima instalație intră în funcțiune la Palatul Regal din Calea Victoriei, de unde este alimentat și Palatul Cotroceni, apoi urmează Teatrul Național și Grădina Cișmigiu.

statului¹⁹; *Despre finanțe; Despre puterea armată; Dispoziții generale; Despre revizuirea Constituției; Dispoziții tranzitorii suplimentare* și 138 de articole.

În cel de-al treilea titlu sunt cuprinse dispozițiile constituționale prin care se consacra separarea puterilor în stat. Activitatea legislativă urma să fie exercitată de rege și Reprezentanța Națională, cea executivă de rege și guvern, iar cea judiciară de instanțele judecătorești.

Constituția cuprindea o serie de aspecte novatoare pentru acea epocă. Astfel, era reglementat principiul controlului legalității actelor administrative, potrivit căruia instanțele judecătorești puteau cenzura actele emise de la administrația de stat și puteau obliga statul la plata unor despăgubiri către persoanele particulare.

Reforma administrației publice, începută în anul 1920, a cunoscut o efervescență deosebită în anul 1929, când s-au adoptat o serie de legi privind organizarea administrativă, atât pe plan central, cât și pe plan local.

Astfel, a fost adoptată *Legea Generală de Organizare a Ministerelor* din 2 august 1929, care viza crearea unui cadru general de organizare a ministerelor²⁰.

Dacă până în 1929 se adopta o lege specială pentru organizarea fiecărui minister, de data aceasta toate ministerele au fost organizate într-un sistem unitar²¹.

Cu toate că prin Constituția din 1923, se promova principiul descentralizării administrației publice, ministerele gestionau o seamă importantă de probleme locale.

În cadrul Ministerului de Interne²² funcționa *Direcția Administrației Locale*, care îndruma și supraveghea autoritățile administrative județene și comunale, supraveghea alegerile locale sau *Direcția Pășunilor Publice*, care se ocupa cu repartitia pășunilor comunale.

Ministerul Finanțelor²³ avea ca atribuții, printre altele, îndrumarea și controlul financiar al tuturor serviciilor publice și instituțiilor de utilitate publică ale statului, județelor și comunelor.

Ministerul Lucrărilor Publice și Comunicațiilor studia și coordona executarea lucrărilor importante ale statului, județelor și comunelor, amenajarea

¹⁹ În acest titlu, la art. 41, se prevedea că „județele și comunele au o sferă de atribuții ce cuprinde interesele locale asupra cărora organele lor au un drept de reglementare și de organizare”, fapt ce l-a determinat pe Paul Negulescu să considere că au fost create „puteri locale”. Vezi P. Negulescu, *Constituția României*, Enciclopedia României, vol. I, Imprimeria Națională, București, 1938, p. 185.

²⁰ Conform Legii din 1929, ministerele erau organizate după o structură unitară în: *Direcții, Servicii* ale Direcțiilor, *Secții* ale Serviciilor și *Birouri* ale Secțiilor. Existau, de asemenea, o serie de compartimente comune tuturor ministerelor: *Cabinetul Ministrului, Secretariatul General, Direcția Personalului, Direcția Contabilității, Serviciul Inspectorilor, Registratura, Statistica, Serviciul Contencios, Serviciul Tehnic, Serviciul Medical și Biroul Mobilizări*.

²¹ *Legea Generală de Organizare a Ministerelor*, „Codul Hamangiu”, XVII, p. 877.

²² Organizat prin Legea din 2 august 1929, parțial modificată în aprilie 1935 și ianuarie 1936.

²³ Organizat prin aceeași Lege din 1929 și reorganizat prin Legea din 12 aprilie 1933.

cursurilor de apă și exploatarea lor, precum și a căilor de comunicație de orice fel. În sarcina acestui minister intra și controlul lucrărilor edilitare și de urbanism, potrivit Legii Administrative din 27 iunie 1936.

Legea Generală de Organizare a Ministerelor, dar și Legea Pentru Organizarea Administrației Publice Locale din 1929, prevedeau înființarea *Directoratelor Ministeriale Locale*. Acestea erau în număr de șapte pentru fiecare minister și funcționau ca centre de administrare și inspecție locală. Ele erau organe administrative. Crearea acestor organe intermediare ale administrației de stat a fost motivată prin necesitatea soluționării operative a problemelor administrației locale, fără ca ele să mai ajungă la ministere²⁴.

În ceea ce privește reformarea administrației publice locale, un prim pas important a fost realizat prin adoptarea, pe baza art. 108 din Constituția din 1923, a *Legii de Unificare Administrativă*²⁵, care a stabilit un sistem unitar de organizare teritorială a statului național, prevăzând constituirea unor organe locale eligibile²⁶.

O nouă lege a administrației publice locale a fost adoptată la 3 august 1929²⁷, lege care viza realizarea unei descentralizări administrative. Această lege a fost urmată de o serie de alte măsuri prin care au fost create Consiliul Legislativ, Consiliul Superior Administrativ, Casa Pensiilor, Camerele Agricole, Camerele de Muncă.

Potrivit art. 232, alin. 1, se asigura separarea intereselor generale de interesele locale, iar prin art. 62 se stabilește că administrația publică locală este încredințată cetățenilor înșiși sau reprezentanților lor aleși, introducându-se referendumul pentru anumite situații. De asemenea, o serie de servicii publice erau date în competența exclusivă a autorităților locale²⁸.

La 27 martie 1936 a fost votată o nouă lege de organizare administrativă²⁹, potrivit căreia teritoriul țării era împărțit din punct de vedere administrativ în *județe* și *comune*, învestite cu personalitate juridică, având patrimoniu și organe proprii de conducere, aspecte care aveau la bază reglementările Constituției din 1923.

²⁴ O. Matichescu, *op. cit.*, p. 160.

²⁵ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 128, din 14 iunie 1925.

²⁶ Cei mai mulți autori în materie consideră această lege drept una centralizatoare datorită întăririi tutelei puterii centrale asupra administrației locale. În acest sens, a se vedea A. Teodorescu, *op. cit.*, p. 287.

²⁷ Legea din august 1929 a suferit până în 1936 11 modificări.

²⁸ În acest sens, a se vedea art. 25, 36, 104, 171, 224 din Legea pentru organizarea administrației locale.

²⁹ Legea a fost promulgată prin Înaltul Decret Regal nr. 569 din 1936 și publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 73, din 27 martie 1936.

Comunele erau administrate de un *consiliu comunal*³⁰, ca organ deliberativ, și de *primar*³¹ și *ajutorul de primar*, ca organ executiv.

Consiliul comunal avea inițiativa și decidea în toate problemele de interes local; el era dator să se pronunțe asupra tuturor chestiunilor ce i se defereau în baza legilor, și să execute dispozițiile de interes general, luate de autoritățile centrale, în limita competenței lor legale.

Administrația județului era încredințată *consiliului județean*³², ca organ deliberativ al delegației județene și prefectului.

Membrii consiliului județean se constituiau prin alegere, în comisii: comisia administrativă, financiară și de control; comisia de lucrări publice; comisiile cultelor și învățământului; comisia economică cea sanitară sau cea de asistență. Fiecare comisie stabilea câte un *raportor* dintre membrii aleși, raportori ce formau *delegația permanentă*³³.

Legea a conferit un rol deosebit de important *prefectului*, în calitate de reprezentant al guvernului în județ și de *cap al administrației județene*³⁴. Prefectul supraveghea și inspecta toate serviciile publice și așezămintele publice din județ³⁵ cel puțin o dată pe an, raportând constatările sale ministerului respectiv.

Prefectul era șeful poliției și jandarmeriei, cu dreptul de a lua toate măsurile pentru a asigura paza și liniștea publică, dispunând de forța armată.

Pentru ca prefectul să fie informat asupra situației din județ și să supravegheze mersul și activitatea serviciilor, legea a înființat *consiliul de*

³⁰ *Consiliul comunal era format din membrii aleși și membrii de drept. Numărul membrilor aleși varia, în funcție de tipul de localitate, de la 10 la 36, iar membrii de drept erau recrutați din cadrele diferitelor servicii publice sau întreprinderi, care aveau legături cu administrația comunală și reprezentau organe tehnice, chemate să completeze competența consilierilor aleși.*

³¹ Primarul era ales de consiliul comunal, din rândul consilierilor aleși. El era conducătorul administrației comunale și, în această calitate, numea și îndeparta din serviciu pe funcționari, în baza formelor prevăzute de lege; el administra interesele comunei; reprezenta în justiție; era ofițer de stare civilă și șef al poliției comunale.

³² *Consiliul județean era alcătuit din membrii aleși și membrii de drept. Numărul membrilor aleși era stabilit în raport cu populația județului, între 24 și 36 pentru o populație mai mare, o parte din membri erau aleși cu vot deliberativ, iar o altă parte cu vot consultativ.*

³³ Delegația permanentă avea rolul să înlocuiască consiliul județean în intervalul dintre sesiuni și să decidă în locul lui, însă cu anumite limite prevăzute de lege. Delegația permanentă avea și atribuții proprii, cum ar fi: verificarea conturilor de gestiune ale orașelor nereședință și comunelor rurale; luarea de măsuri pentru apărarea județului în justiție; inspectarea, controlul și îndrumarea administrației serviciilor județene; întocmirea, împreună cu prefectul, a proiectului de buget și constituirea organului consultativ al prefectului, în orice chestiune de interes local.

³⁴ Unii autori consideră că această lege a întărit centralismul și regimul de guvernare prin funcționari, ca reprezentanți ai puterii centrale în administrația locală. Astfel, în calitate de *cap al administrației județene*, prefectul putea sancționa disciplinar funcționarii județeni și primarii, cu excepția primarului din orașul de reședință. El convoca funcționarii locali la conferințe periodice de perfecționare și făcea, împreună cu organele locale de stat, diferite anchete la fața locului, pentru a se constata anumite stări de fapt și a se aviza asupra măsurilor de îndreptare.

³⁵ Cu excepția celor depinzând de Ministerele Apărării Naționale și al Justiției.

prefectură, compus din toți șefii serviciilor locale. Prin acest mijloc, se realiza o colaborare a acestor servicii și un control reciproc al activității lor.

Consiliul de prefectură avea ca scop asigurarea bunului mers al tuturor serviciilor din județ, coordonarea și armonizarea activității lor.

Legea din 1936 a administrației publice locale urmărea asigurarea unei dezvoltări armonioase a comunelor, impunând obligația pentru comunele urbane de a întocmi planurile de situație și de sistematizare. Aceste planuri, odată aprobate de consiliul județean, nu puteau fi modificate decât prin decret regal, la propunerea Ministerului de Interne și la cererea expresă a consiliului local respectiv.

Legea din 1936 a cuprins și unele reglementări cu privire la procedura de petiționare, stabilind că pe lângă fiecare comună urbană, prefectură de județ și la sediul Ministerului de Interne să funcționeze un birou special pentru primirea cererilor. Serviciul competent primea de la acest birou petiția și o înainta instituției respective pentru a o soluționa. Sub imperiul unor sancțiuni deosebit de aspre, funcționarii publici erau obligați să răspundă petiționarului în timp de 30 de zile. Contestațiile erau soluționate de organul ierarhic superior în zece zile.

În comunele rurale, serviciul de primire a petițiilor adresate comunei, județului sau Ministerului de Interne era îndeplinit de notar, care era obligat să și redacteze petițiile sătenilor. Notarul era, de asemenea, obligat să primească petițiile adresate de săteni chiar altor administrații publice și să le înainteze acestora, în timp optim.

Legea din 1936 dădea dreptul comunelor și județelor de a se asocia, fie între ele, fie cu statul, în vederea realizării unor anumite lucrări sau întreprinderi de ordin economic, cultural sau sanitar.

Acest sistem de organizare s-a menținut în linii mari atât în perioada dictaturii regale instituită la 10 februarie 1938 de Regele Carol al II-lea³⁶, cât și în timpul regimului de dictatură militară condus de mareșalul Ion Antonescu³⁷.

După 23 august 1944, s-a revenit la normele de funcționare a administrației locale stabilite prin Constituția din 1923³⁸ și legea din 1936.

3) Administrația publică în perioada regimului totalitar comunist

La 13 aprilie 1948 a fost adoptată o nouă Constituție care stabilea că noul stat, adică „Republica Populară Română”, este un stat „popular, unitar, independent și suveran” și că „întreaga putere de stat emană de la popor și aparține poporului”³⁹.

³⁶ Pe baza Constituției din 1938, la 14 august 1938 a fost promulgată o nouă lege administrativă, prin Înaltul Decret Regal cu nr. 2919/1938, publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 87, din 14 august 1938.

³⁷ S-a consolidat rolul prefecților numiți prin decrete ale mareșalului Ion Antonescu și s-a întărit controlul administrației locale, prin înființarea celor 11 Inspectorate Generale Administrative.

³⁸ Constituția din 1923 a fost repusă în vigoare prin Decretul nr. 1626, din 31 august 1944.

³⁹ Monitorul Oficial, Partea I, nr. 87 bis, din 13 aprilie 1948.

Potrivit noii Constituții, organul suprem executiv era guvernul, care răspundea de activitatea sa în fața Marii Adunări Naționale, iar în intervalul dintre sesiunile acesteia, în fața Prezidiului Marii Adunări Naționale.

În art. 75 se stabilea că „teritoriul Republicii Populare Române se împarte din punct de vedere administrativ în comune, plăși, județe și regiuni”. Pe baza acestor prevederi, a fost adoptată Legea nr. 5 din 6 septembrie 1950, de organizare administrativ-teritorială, prin care teritoriul țării se împărțea în *regiuni, raioane, orașe și comune*. A fost creată chiar și o așa-zisă *Regiune Autonomă Maghiară*, după exemplul numeroaselor regiuni autonome din Uniunea Sovietică.

Se introducea pentru prima dată instituția organelor locale ale puterii de stat, consiliile populare locale, precum și comitetele executive, ca organe de direcție și execuție⁴⁰.

Constituția stabilea în art. 77 atribuțiile consiliilor populare: „îndrumă și conduc activitatea economică, socială și culturală locală, elaborează și execută planul economic și bugetul local, ținând seamă de planul general național și de bugetul general al statului, se îngrijesc de buna administrare a bunurilor și întreprinderilor locale, de păstrarea ordinii publice, de apărare a drepturilor locuitorilor, de respectul și aplicarea legilor, precum și de luarea măsurilor necesare bunului mers al gospodăriei locale”.

De asemenea, în art. 85 se preciza că „se pot înființa secțiuni ale consiliilor populare pe ramuri de activitate, subordonate consiliilor populare și comitetelor executive”.

Modificările ce au apărut în economie, având drept cauză naționalizarea mijloacelor de producție și cooperativizarea agriculturii, alături de cele apărute în sfera politică, au condus la adoptarea, la 24 septembrie 1952, a unei noi Constituții.

Această constituție, stabilea în Capitolul III, intitulat „Orînduirea de stat”, împărțirea administrativ-teritorială a Republicii Populare Române în 18 regiuni⁴¹.

În Capitolul IV, „Organele locale ale puterii de stat”, se prevedea că în regiuni, raioane, orașe și comune, acestea sunt Sfaturile Populare ale oamenilor muncii de la orașe și sate. Potrivit art. 53, Sfaturile populare „îndrumă munca organelor administrative subordonate lor, conduc activitatea locală pe tărâm economic și cultural, asigură menținerea ordinii publice, respectarea legilor și ocrotirea drepturilor cetățenilor, întocmesc bugetul local”, iar conform art. 56, „organele executive și de dispoziție ale Sfaturilor Populare sunt Comitetele Executive alcătuite din Președinte, Vicepreședinți, Secretar și membri”.

În anul 1965, a fost adoptată o altă Constituție care trebuia să consfințească „victoria definitivă a socialismului în România”.

⁴⁰ A se vedea I. Muraru, Gh. Iancu, *Constituția României. Texte, Note, Prezentare comparativă*, Ediția a III-a, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1995, p. 133 și urm.

⁴¹ Aceste regiuni erau: Arad, Bacău, Craiova, Galați, Hunedoara, Iași, Oradea, Ploiești, Suceava, Timișoara, Regiunea Autonomă Maghiară. Ulterior, prin Legea nr. 5 din 1956, au fost desființate două regiuni.

Pe baza art. 15 din Constituție, care prevedea că „Teritoriul Republicii Socialiste România este organizat în unități administrativ-teritoriale: județul orașul și comuna”, reluându-se astfel o veche tradiție, în februarie 1968 a fost adoptată *Legea privind Organizarea Administrativ-Teritorială a României*⁴², prin care se desființau raioanele și regiunile și se constituiau 39 de județe, la care se adăuga Municipiul București, capitala țării. În 1981, numărul județelor a fost stabilit la 40, plus Municipiul București cu Sectorul Agricol Ilfov⁴³.

Titlul V al Constituției din 1965, „Organele locale ale Puterii de Stat”, consacra rolul dominant al consiliilor populare în viața locală. Astfel, potrivit art. 86, „Consiliile populare sunt organele locale ale puterii de stat în unitățile administrativ-teritoriale în care au fost alese”. Principalele atribuții⁴⁴ ale consiliului popular sunt legate de adoptarea planului economic și bugetului local, aprobarea contului de încheiere a exercițiului bugetar, alegerea și revocarea comitetului executiv sau, după caz, biroului executiv, înființarea unor organizații economice, întreprinderi și instituții de stat de interes local etc.

Potrivit art. 94, consiliile populare dispuneau de un comitet executiv sau birou executiv, care erau organe locale ale administrației de stat cu competență generală în unitatea administrativ-teritorială în care a fost ales Consiliul popular.

Se apreciază că regimul administrației locale în perioada regimului comunist este unul din cele mai centralizate cunoscute în istorie⁴⁵. Acest fapt nu rezultă numai din organizarea administrației, ci și din alte fapte ce aveau menirea de a accentua controlul asupra acesteia. Astfel, de exemplu, exista un Congres al Consiliilor Populare și, din 1976, o Cameră Legislativă a Consiliilor Populare.

În ceea ce privește serviciile publice locale, a fost adoptată în 1981 *Legea gospodăriei comunale nr. 4*⁴⁶. *Legea prevedea în art. 1 că „gospodăria comună se înfăptuiește [...] în vederea organizării raționale, modernizării, înfrumusețării și dezvoltării armonioase a tuturor localităților, asigurării autogospodăririi, folosirii cu maximă eficiență a mijloacelor materiale și financiare, punerii în valoare a resurselor locale [...]”*.

Potrivit legii, (art. 7), activitatea de gospodărie comună trebuie să urmărească realizarea alimentării cu apă potabilă, transportului local, încălzirii locuințelor și obiectivelor social-culturale, administrării și întreținerii fondului locativ proprietate de stat, iluminatului public, precum și salubritatea, întreținerea străzilor, celorlalte căi de comunicație și a zonelor verzi și de agrement, protecția mediului înconjurător, reciclarea materialelor refolosibile, organizarea și dezvoltarea altor activități care contribuie la buna deservire a cetățenilor de pe teritoriul localității respective.

⁴² Buletinul Oficial, nr. 17-18, din 17 februarie 1968.

⁴³ Buletinul Oficial, nr. 54-55, din 27 iulie 1981.

⁴⁴ Potrivit art. 87 al Constituției din 1965, republicată în „Buletinul Oficial al RSR”, Partea I, nr. 65, din 29 octombrie 1986.

⁴⁵ A. Iorgovan, *Drept administrativ*, vol. IV, Editura Actami, București, 1994, p. 213.

⁴⁶ Buletinul Oficial, nr. 48, din 9 iulie 1981.

Capitolul 1

Constituția – legea fundamentală a României

1.1. Aspecte generale privind Constituția

Fiecare stat își stabilește modul de organizare și exercitare a puterii în Constituție, considerată drept Legea fundamentală a țării, Legea supremă, Pactul fundamental.

Tradiția constituțională este mai veche decât constituția scrisă. Fiecare stat a avut o Constituție în sens material, cu alte cuvinte, un ansamblu de cutume constituționale care stabileau, printre altele, modul de exercitare a puterii.

Toate statele au o constituție, adică anumite reguli de organizare. Exteriorizarea în formule juridice a acestor reguli alcătuiește normele de drept constituțional, care pot fi **cutumiare** sau **scrise**.

Deci, substanța regimului constituțional este dată de regulile de organizare și de conducere a statului, indiferent care ar fi forma lor: cutumiară sau scrisă.

Fiecare stat modern are o Constituție deoarece, într-un stat de drept, guvernanții nu exercită puterea decât în virtutea unor prerogative stabilite printr-un act politico-juridic, a unui act prin care sunt învestiți cu anumite atribuții. O asemenea investire se face prin Constituție. Astfel, organismele care exercită cele trei puteri – legislativă, executivă și judecătorească – dețin prerogativele în baza Constituției sau a unei legi constituționale și nu a unei legi ordinare sau chiar organice. Unele atribuții și îndatoriri sunt stabilite prin lege, dar este necesar ca locul, rolul și funcțiile acestora în sistemul de guvernare să fie stabilite prin Constituție. Constituția conține și principiile generale de drept aflate la baza întregului sistem juridic, precum și drepturile și libertățile publice.

Constituția este, deci, sursa sistemului politic, precum și a cadrului său în sistemul juridic național. Celelalte norme de drept se schimbă cu mai multă rapiditate decât Constituția, al cărei rol conservator este evident față de dinamismul legilor organice sau ordinare care pot fi modificate sau abrogate prin procedee legislative obișnuite.

Astfel, Constituția este plasată în fruntea ierarhiei actelor politice și normative cărora ea le conferă legitimitate politică și juridică, în măsura în care acestea sunt conforme cu normele și principiile pe care ea le consacră.

Din punct de vedere etimologic, cuvântul constituție provine din substantivul latin *constitutio*, care înseamnă „așezare cu temei”¹.

¹ T. Drăganu, *Drept constituțional*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1972, p. 45.

În general, Constituția scrisă se prezintă sub forma unui document politico-juridic, având mai multe sau mai puține articole, care este adoptat direct de către popor sau de reprezentanții acestuia, potrivit unei proceduri speciale și solemne. Acest document întrunește anumite condiții de formă și fond.

Prin urmare, **dispozițiile constituționale au un caracter normativ**. Acest caracter decurge din necesitatea de a conferi consistență și obligativitate normelor politice, precum și de a asigura respectarea acestora sub sancțiunea legii.

Din punct de vedere formal, **Constituția este o lege** prin care se stabilesc principiile generale de guvernare și principiile generale ale legislației.

Al doilea element formal constă în **supremația Constituției**. Constituția este o lege supremă în raport cu toate celelalte legi. Obligația de a o respecta revine tuturor, inclusiv instituțiilor puterii. Șeful statului are datoria, înscrisă în Constituție, de a veghea la respectarea acesteia.

Din cele prezentate mai sus, putem concluziona că: **Legea supremă este un act politico-juridic fundamental, adoptat de națiune sau în numele ei, pentru a stabili forma de stat, modul de organizare și funcționare a puterilor statului și raporturile dintre acestea, principiile generale ale ordinii juridice a societății, precum și drepturile și îndatoririle cetățenilor, act care este adoptat și modificat potrivit unei proceduri speciale.**

1.2. Constituția României după revoluția din decembrie 1989

În decembrie 1989, Consiliul Frontului Salvării Naționale a adoptat Decretul-lege nr. 2/1989, prin care s-a dispus, pe plan juridic, dizolvarea structurilor de putere ale statului socialist, ceea ce a însemnat practic, abrogarea implicită a articolelor din Constituția din august 1965, referitoare la acestea și s-a prevăzut că noul organism (CFSN) este organ suprem al puterii de stat. Ulterior, Consiliul Provizoriu de Uniune Națională (CPUN) a adoptat Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României, reluând astfel o tradiție întreruptă timp de aproximativ 50 de ani. În acest act normativ au fost fixate, printre altele, și atribuțiile șefului statului, deși actul respectiv nu era o Constituție în sensul formal al termenului. El a avut însă, caracter cvasi-constituțional, pentru că a fost adoptat de organul care îndeplinea la acea dată funcția de organ legiuitor și pentru că reglementa instituții cu valoare constituțională.

În situația în care în viața unui stat au loc schimbări politice structurale, și anume, când se schimbă regimul politic, ori când un stat își reînnoiește fundamental bazele politico-juridice, economice, sistemul social-politic, este necesară adoptarea unei noi legi fundamentale. Schimbările menționate au dus la adoptarea în România a unei noi Constituții în 1991.

În anul 2003, ca urmare a progreselor înregistrate de societate, a avut loc o reformă constituțională prin revizuirea Constituției, în acord cu transformările socio-economice și culturale ale României.

Actuala Constituție este structurată în 156 de articole, care sunt grupate în opt titluri, unele titluri având capitole și secțiuni.

Titlul I, denumit **Principii generale**, cuprinde norme referitoare la structura unitară a statului român, la forma sa republicană de guvernământ. În art. 1 alin. (3) al Constituției, statul roman este caracterizat ca un stat de drept, democratic și social, în care drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.

Cu privire la suveranitatea națională, Constituția arată că aceasta aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum. În legătură cu teritoriul, acesta este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. Tot în primul titlu sunt dispoziții prin care se recunoaște și garantează dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale la păstrarea, dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase.

Sunt, de asemenea, dispoziții prin care este stabilită obligația statului de a sprijini întărirea legăturilor cu românii din afara frontierelor țării și de a acționa pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase, cu respectarea legislației statului ai căror cetățeni sunt. Există în acest titlu dispoziții privitoare la partidele politice și sindicate, la dobândirea și pierderea cetățeniei române, la relațiile internaționale ale României, simbolurile naționale (drapelul, ziua națională, imnul național, stema țării și sigiliul statului), limba oficială a statului care este limba română și capitala țării, care este municipiul București.

Titlul II, denumit **Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale**, stabilește în capitolele I-III principiile directoare în domeniul instituirii drepturilor și libertăților fundamentale și garantarea lor.

În capitolul IV, este reglementată instituția Avocatul Poporului, o instituție cu caracter special, având drept scop apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

Titlul III, denumit **Autoritățile publice**, cuprinde șase capitole, și este astfel structurat încât să reflecte concepția constituantei cu privire la distribuirea competențelor între principalele categorii de instituții care dețin exercițiul puterilor în stat și raporturile dintre ele. Astfel, primul capitol cuprinde normele referitoare la parlament, organizarea, funcționarea și sarcinile acestuia. Capitolul II cuprinde norme ce reglementează instituția Președintelui României, stabilind rolul acestuia, alegerea, competența și raporturile sale cu celelalte organe constituționale. Capitolul III cuprinde norme care reglementează compoziția, investitura, incompatibilitățile și actele guvernului. Un capitol aparte, Capitolul IV, este

consacrat raporturilor parlamentului cu guvernul, care reglementează obligația guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. De asemenea, în Capitolul IV este reglementat dreptul parlamentarilor de a pune întrebări și de a adresa interpelări, de a retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, delegarea legislativă pentru emiterea de ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

Capitolul V, **Administrația publică**, reglementează administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală, iar Capitolul VI cuprinde norme referitoare la Autoritatea judecătorească, reglementând instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii.

Titlul IV, Economia și finanțele publice, cuprinde norme referitoare la economia de piață, proprietate, sistemul financiar, bugetul public național, impozite și taxe, Curtea de Conturi.

Titlul V, Curtea Constituțională, reglementează controlul constituționalității legilor.

Titlul VI, Integrarea euroatlantică, vizează aderarea României la Uniunea Europeană și Tratatul Atlanticului de Nord.

Titlul VII, Revizuirea Constituției, reglementează inițiativa revizuirii, procedura și limitele sale, prin care se urmărește garanția fermă a respectării voinței poporului exprimată prin referendum de aprobare a legii fundamentale, căruia trebuie să i se supună însuși parlamentul.

Ultimul titlu, **Titlul VII, Dispoziții finale și tranzitorii**, cuprinde reguli privitoare la intrarea în vigoare a Constituției, conflictul temporal de legi, instituțiile existente și instituțiile viitoare.

1.3. Separarea puterilor în stat

Orice proces de conducere social-politică desfășurat în vederea realizării unor obiective de interes general sau prin care se urmărește „binele comun” al națiunii presupune specializarea activităților statale, adică stabilirea unor organisme investite cu autoritate, care să desfășoare neînterupt și potrivit anumitor metode, practici ori reguli, același tip de activități. Această cerință are caracter obiectiv, se impune cu necesitate în viața oricărui stat, pentru ca procesul de conducere la nivel general să fie eficient.

Chiar și în cele mai vechi state ale antichității s-au stabilit în timp modele de distribuire a autorității de guvernare anumitor organisme specializate, investite cu prerogative de putere, mai mult sau mai puțin însemnate. Aceasta, pentru că oricât de simple ar fi, relațiile de putere se cer ordonate, reglementate unitar în societate, oricât de puțin numeroasă ar fi o colectivitate umană, procesul de

conducere nu poate fi realizat nemijlocit de un singur individ sau de un unic organism titular al puterii politice².

Principiul separației puterilor în stat își găsește reflectare în prevederile Constituției României. Potrivit art. 1 alin. (4) din Constituția României, republicată, statul român se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.

Astfel, **puterea legislativă** este încredințată Parlamentului, organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Camera Deputaților și Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale.

Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de patru ani, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

Parlamentul adoptă **legi constituționale, legi organice și legi ordinare**.

Prin **lege organică** se reglementează, potrivit art. 73 alin. (3) din Constituție:

- a) sistemul electoral; organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente;
- b) organizarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice;
- c) statutul deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora;
- d) organizarea și desfășurarea referendumului;
- e) organizarea guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării;
- f) regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război;
- g) regimul stării de asediu și al stării de urgență;
- h) infrațiunile, pedepsele și regimul executării acestora;
- i) acordarea amnistiei sau a grațierii colective;
- j) statutul funcționarilor publici;
- k) contenciosul administrativ;
- l) organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi;
- m) regimul juridic general al proprietății și al moștenirii;
- n) organizarea generală a învățământului;
- o) organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală;
- p) regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială;

² L. Matei, I. Popescu, D. Dincă, *Instituțiile administrației publice*, Editura Economică, București, 2002, p. 77.

r) statutul minorităților naționale din România;
s) regimul general al cultelor;
t) celelalte domenii pentru care în Constituție se prevede adoptarea de legi organice.

Puterea **executivă** este încredințată președintelui și guvernului, fiind un executiv dualist, **caracteristic regimurilor parlamentare**.

Potrivit Constituției, **Președintele** României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării.

Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate. Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. În îndeplinirea atribuțiilor sale, guvernul cooperează cu organismele sociale interesate.

Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.

Cât privește **puterea judecătorească**, aceasta se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege.

În activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete, în condițiile legii.

1.4. Raporturile dintre cele trei puteri

Între cele trei puteri se stabilesc mecanisme de colaborare și control reciproc.

Interferența puterii legislative cu cea executivă și judecătorească este un rezultat al aplicării separației puterilor. Deși în teorie – așa cum a fost ea fundamentată de gânditorii secolului al XVIII-lea – cele trei puteri sunt separate, realitatea constituțională confirmă numai parțial această separare.

Practica a demonstrat că o separație absolută între puteri ar echivala cu un blocaj constituțional și instituțional. Pentru a se evita acest lucru, au apărut modalități de conlucrare între puteri. Esențial pentru orice sistem constituțional este ca permițându-se interacțiunea puterilor, să nu se afecteze substanța principiului separației care își păstrează întru totul valoarea.

Modalitățile de interferență sunt stabilite în Constituție, având deci o forță juridică absolută.

Intervenția puterii legislative asupra puterii executive

Constituția stabilește că Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în parlament.

Candidatul pentru funcția de prim-ministru va cere, în termen de zece zile de la desemnare, votul de încredere al parlamentului asupra programului și a întregii liste a guvernului.

Programul și lista guvernului se dezbate de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună. Parlamentul acordă încredere guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor.

Poate exista și o intervenție a parlamentului în activitatea executivului:

- constituirea unor comisii de anchetă asupra activității unor departamente ale executivului;
- întrebări și interpelări adresate membrilor guvernului;
- dreptul la informare, prin care parlamentarii au abilitatea de a solicita, în cadrul dreptului de control parlamentar, prin președinții Camerelor sau ai comisiilor, date, informații, documente de la guvern și de la organele administrației publice.

Potrivit dispozițiilor art. 109 din Constituție, **urmărirea penală a membrilor guvernului poate fi cerută de cele două camere ale parlamentului**, precum și de Președintele României, iar conform dispozițiilor art. 95, în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituției, Președintele României poate fi suspendat din funcție de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale.

De asemenea, conform dispozițiilor art. 108 alin. (1) din Constituția României, republicată, **guvernul răspunde politic numai în fața parlamentului pentru întreaga sa activitate**. Fiecare membru al guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea guvernului și pentru actele acestuia.

Intervenția puterii executive asupra puterii legislative

Implicarea directă a puterii executive în activitatea legislativă a parlamentului se concretizează prin desfășurarea unor activități precum:

- **inițiativa legislativă;**
- **participarea la dezbaterile parlamentare;**
- **mesajele adresate de șeful statului națiunii, prin intermediul parlamentului.**

Dreptul guvernului de a iniția proiecte de legi are o justificare politică. Guvernul este responsabil pentru conducerea generală a administrației publice și pentru asigurarea realizării politicii interne și externe a statului (art. 102 alin. (1)

din Constituție). În virtutea acestei responsabilități, guvernul trebuie să dețină prerogativa de a propune parlamentului proiecte de legi și, totodată, de a face amendamente la propunerile legislative prezentate de parlamentari.

În plus, guvernul poate deține o putere de reglementare proprie sau delegată de parlament, în virtutea căreia are dreptul să emită în anumite condiții norme cu putere de lege.

În ceea ce privește participarea membrilor guvernului la dezbaterile forului legislativ, art. 111 alin. (2) din Constituție prevede că miniștrii au acces la lucrările parlamentului. Desigur, comisiile pot hotărî ca anumite lucrări ale acestora să se desfășoare fără prezența membrilor guvernului.

Justificarea dreptului membrilor guvernului de a participa la lucrările parlamentului, inclusiv la cele ale comisiilor parlamentare, este aceeași ca în cazul dreptului de inițiativă legislativă. Potrivit art. 111 din Constituție, participarea membrilor guvernului la lucrările parlamentului este obligatorie dacă li se solicită prezența.

O altă formă de intervenție directă a puterii executive asupra celei legislative constă în mesajele adresate periodic de șeful statului parlamentului, privind probleme de interes general. În Constituție se prevede că președintele adresează parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii.

În sistemul constituțional românesc, **executivul are prerogative privind finalizarea procesului legislativ**. Șeful statului, dispunând de puterea de a promulga legea adoptată de parlament, o supune unei ultime verificări în ceea ce privește conținutul acesteia și, chiar constituționalitatea ei.

Prin actul promulgării, legea capătă forță juridică. După promulgare, legea este publicată într-o colecție oficială (Monitorul Oficial) care cuprinde în ordine cronologică toate legile adoptate de parlament.

Conform prevederilor constituționale, legea se trimite spre promulgare Președintelui României. Promulgarea legii se face în termen de cel mult 20 de zile de la primire. Înainte de promulgare, președintele poate cere parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii. Dacă președintele a cerut reexaminarea legii, ori dacă s-a cerut verificarea constituționalității ei, promulgarea legii se face în cel mult zece zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care i s-a confirmat constituționalitatea. Legea intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României sau la data prevăzută în textul ei.

Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice, procedând la ceea ce **se numește delegarea legislativă (art. 115 din Constituție)**.

Legea de abilitare trebuie să stabilească în mod obligatoriu domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe. Dacă legea de abilitare o cere,

ordonanțele se supun aprobării parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare. Nerespectarea termenului atrage caducitatea și încetarea efectelor ordonanței.

Alături de delegarea legislativă de ordin legal, Constituția României reglementează, la art. 115 alin. (4) și delegarea de ordin constituțional care operează în cazul unor situații excepționale, în care guvernul poate adopta ordonanțe de urgență.

Acestea intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la parlament. Dacă parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu.

În conformitate cu dispozițiile art. 89 din Constituție, **președintele poate să dizolve parlamentul după consultarea președinților celor două camere și a liderilor grupurilor parlamentare**, dacă forul legislativ nu a acordat votul de încredere pentru formarea guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură.

1.5. Sistemul de autorități publice

Termenul de autoritate provine de la latinescul *auctoritas*, care derivă de la *augere*, ce înseamnă „a crește”, „a spori”, „a consolida”.

În dreptul roman, se făcea distincție între putere și autoritate, în sensul că puterea aparținea poporului, iar autoritatea era exercitată de Senat.

Senatul nu avea decât posibilitatea confirmării legilor votate de Adunarea Poporului, în timp ce puterea efectivă aparținea magistraților. Magistrații dispuneau de *imperium*, adică dreptul de a convoca o armată, de a convoca Adunarea Poporului și de *potestas*, adică dreptul de a administra, magistratura fiind concepută ca o instituție ce trebuia să fie o replică la regalitate.

Constituția României republicată cuprinde în titlul III **autoritățile publice**. Astfel, sunt cuprinse în acest titlu următoarele organisme, calificate de constituant drept autorități publice:

- Parlamentul (capitolul I);
- Președintele României (capitolul II);
- Guvernul (capitolul III);
- Administrația publică centrală de specialitate (capitolul V, secțiunea 1) – ministere, alte organe de specialitate din subordinea Guvernului, autorități administrative autonome;
- Autoritățile administrației publice locale (capitolul V, secțiunea a 2-a) – consiliile locale, consiliile județene și primarii;
- Autoritatea judecătorească (capitolul VI) – instanțele judecătorești, Ministerul Public, Consiliul Superior al Magistraturii.

Ca urmare a modificărilor și completărilor aduse Legii administrației publice locale nr. 215/2001, prin Legea nr. 286/2006, în categoria autorităților administrației publice locale intră și președinții consiliilor județene.

Se observă că fiecărei puteri în stat îi corespund autorități care realizează sarcinile acesteia.

Astfel, sarcinile **puterii legislative**, de adoptare a legilor, se realizează de cele două Camere ale Parlamentului (Camera Deputaților și Senatul), sarcinile **puterii judecătorești**, de a soluționa cu putere de adevăr legal conflictele juridice care apar în societate, se realizează de instanțele judecătorești (judecătorii, tribunale județene și Tribunalul municipiului București, curți de apel și Curtea Supremă de Justiție), iar sarcinile **puterii executive** sunt realizate de președinte și de guvern, acesta din urmă având conducerea generală a administrației publice.

De-a lungul timpului, practica democratică a impus necesitatea unor autorități la nivel central, cu sarcini de coordonare sau de control, inclusiv jurisdicțional, care să fie independente față de guvern, uneori chiar față de șeful statului.

Dintre acestea, unele, fie prin Constituție, fie prin legi speciale, au fost instituite ca autorități (de natură administrativă) dependente de parlament, altele nu.

Autoritățile de stat care prin atribuțiile lor nu pot fi încadrate nici în categoria autorităților legislative și nici în aceea a instanțelor judecătorești trebuie să fie încadrate, cu tot specificul lor, în categoria autorităților executive, administrative, pentru că ceea ce este esențial la aceste autorități este faptul că întreaga lor activitate se desfășoară pe baza legii și în vederea executării legii. Faptul că unele din aceste organe prezintă anual parlamentului rapoarte asupra activității desfășurate sau că organele lor de conducere sunt desemnate de parlament, nu sunt argumente care să le schimbe natura lor juridică: **autorități administrative autonome**, așa cum le numește Constituția.

Raportându-ne la autoritățile publice consacrate de Constituția României, se pot reține ca **autorități administrative autonome**:

- Consiliul Suprem de Apărare a Țării;
- Curtea de Conturi;
- Avocatul Poporului;
- Consiliul Legislativ.

Mai pot fi incluse în categoria acestor organe, având un statut legal: *Serviciul Român de Informații, Banca Națională a României, Consiliul Național al Audiovizualului ș.a.*

Apoi, sunt autorități administrative autonome alese, precum: consiliile locale și primarii.

Capitolul 2

Puterea legiuitoare

2.1. Alegerea Parlamentului României

Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat. Acestea se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat¹. Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de patru ani, care se prelungește de drept în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora. Alegerile pentru Camera Deputaților și pentru Senat se desfășoară în cel mult trei luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea parlamentului.

Opțiunea pentru un sistem identic de alegere a celor două Camere legislative conferă acestora o legitimitate identică, ambele fiind expresia voinței politice a aceluiași corp electoral. Alegerile pentru Camera Deputaților și Senat au loc la aceeași dată, urmând ca, până la întrunirea legală a noului parlament, mandatul forului legislativ anterior să fie prelungit².

Deputații și senatorii se aleg în colegii uninominale, prin scrutin uninominal, potrivit principiului reprezentării proporționale. Norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaților este de un deputat la 70.000 de locuitori. Norma de reprezentare pentru alegerea Senatului este de un senator la 160.000 de locuitori. Numărul locuitorilor care se ia în calcul este cel rezultat în urma ultimului recensământ al populației, publicat de Institutul Național de Statistică, repartizat pe localități, corespunzător structurii teritorial-administrative în vigoare³.

Alegerile⁴ se desfășoară într-o singură zi, care poate fi numai duminică. Aducerea la cunoștință publică a datei alegerilor se face cu cel puțin 90 de zile înainte de ziua votării, prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii guvernului privind data alegerilor.

¹ Vezi art. 62 din Constituția României, republicată.

² Interesul practic al prelungirii mandatului este asigurarea continuității activității parlamentare.

³ Vezi art. 5 și art. 6 din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

⁴ Vezi Capitolul V din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

În fiecare colegiu uninominal⁵, fiecare competitor electoral poate avea doar o singură propunere de candidatură. Un candidat poate reprezenta un singur competitor electoral într-un singur colegiu uninominal. Propunerile de candidați se depun la birourile electorale de circumscripție care funcționează la nivelul la care sunt aleși candidații respectivi, cel mai târziu cu 40 de zile înainte de data alegerilor.

Nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condițiile prevăzute de art. 37 din Constituția României, republicată, pentru a fi alese. Înalții funcționari publici pot candida la alegerile pentru Camera Deputaților și Senat numai dacă la data depunerii candidaturii le-au încetat raporturile de serviciu, în condițiile legii. Prin derogare de la prevederile art. 34 alin. (3) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, funcționarii publici de conducere pot candida la alegerile pentru Camera Deputaților și Senat cu condiția de a se suspenda din funcția publică pe perioada desfășurării campaniei electorale.

Candidații independenți trebuie să fie susținuți de minimum 4% din numărul total al alegătorilor înscrși în listele electorale permanente din colegiul uninominal în care candidează, dar nu mai puțin de 2.000 de alegători pentru Camera Deputaților și 4.000 de alegători pentru Senat. Candidații independenți pentru circumscripția electorală a cetățenilor români cu domiciliul sau reședința în afara țării trebuie să fie susținuți de minimum 4% din alegătorii cu domiciliul stabilit în unul dintre statele ce fac parte din colegiul uninominal pentru care candidează, dar nu mai puțin de 2.000 de alegători pentru Camera Deputaților și 4.000 de alegători pentru Senat. Lista susținătorilor trebuie să cuprindă data alegerilor, numele și prenumele candidatului, colegiul uninominal în care candidează, numele și prenumele susținătorului, codul numeric personal, data nașterii susținătorului, adresa susținătorului, denumirea, seria și numărul actului de identitate al susținătorului, precum și semnătura acestuia. În listă se vor menționa, de asemenea, numele, prenumele și codul numeric personal al persoanei care a întocmit-o. Persoana care a întocmit lista este obligată să depună o declarație pe propria răspundere, prin care să ateste veridicitatea semnăturilor susținătorilor. Lista susținătorilor constituie un act public, cu toate consecințele prevăzute de lege. Susținătorii pot fi numai cetățeni cu drept de vot și domiciliul în colegiul uninominal unde candidatul independent dorește să candideze. Un susținător poate sprijini câte un singur candidat pentru fiecare dintre funcțiile pentru care se organizează alegeri. Adeziunile susținătorilor se dau pe propria răspundere a acestora.

⁵ *Colegiu uninominal* – subunitate a unei circumscripții electorale, în care este atribuit un singur mandat; *circumscripție electorală* – unitate administrativ-teritorială – județ sau municipiul București – ori circumscripția electorală pentru românii cu domiciliul sau reședința în afara țării, în care se organizează alegeri și la nivelul căreia se atribuie mandate, în funcție de rezultatele alegerilor.

În fiecare circumscripție electorală, biroul electoral de circumscripție aduce la cunoștință publică rezultatele preliminare ale alegerilor, cel puțin o dată la 24 de ore⁶, înainte de a obține procesele-verbale și rezultatele votării de la toate birourile electorale care funcționează la nivele inferioare nivelului său. După obținerea rezultatelor votării de la toate birourile electorale care funcționează la nivele inferioare nivelului său, organismul electoral responsabil de stabilirea rezultatelor alegerilor la nivelul circumscripției electorale aduce la cunoștință publică rezultatele finale ale alegerilor, în cazul în care contestațiile prezentate lui sau instanței de judecată nu afectează rezultatele alegerilor. Rezultatele finale ale alegerilor sunt stabilite după rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârilor judecătorești prin care se soluționează contestațiile înaintate. Biroul Electoral Central publică rezultatele alegerilor în presă și în Monitorul Oficial al României, Partea I, în termen util.

2.2. Organizarea Parlamentului României

Cele două Camere nou alese se întrunesc la convocarea Președintelui României în cel mult 20 de zile de la alegeri. Convocarea Camerei Deputaților și a Senatului se face prin decret prezidențial. Pentru validarea mandatelor, fiecare Cameră alege în prima sa ședință o comisie compusă din membri ai Camerei respective. Comisia trebuie să reflecte configurația politică a Camerei așa cum aceasta rezultă din constituirea grupurilor parlamentare. Comisia de validare poate propune invalidarea unui mandat numai în cazul în care constată că alegerea parlamentarului în cauză s-a făcut prin fraudă electorală sau cu neîndeplinirea oricăreia din condițiile constituționale și legale privind alegerea.

Organizarea și funcționarea fiecărei Camere se stabilesc prin regulament propriu. Resursele financiare ale Camerelor sunt prevăzute în bugetele aprobate de acestea. Fiecare Cameră își alege un birou permanent. Președintele Camerei Deputaților și președintele Senatului se aleg pe durata mandatului Camerelor. Ceilalți membri ai birourilor permanente sunt aleși la începutul fiecărei sesiuni. Membrii birourilor permanente pot fi revocați înainte de expirarea mandatului. Deputații și senatorii se pot organiza în grupuri parlamentare, potrivit regulamentului fiecărei Camere. Fiecare Cameră își constituie comisii permanente⁷ și

⁶ Vezi art. 49 din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

⁷ Rolul comisiilor permanente este de a examina proiecte de legi, propuneri legislative și amendamente în vederea elaborării rapoartelor sau avizelor, precum și de a dezbate și hotărî asupra altor probleme trimise de biroul permanent; de asemenea, ele pot efectua anchete parlamentare cu încuviințarea camerei respective.

poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele își pot constitui comisii comune. Birourile permanente și comisiile parlamentare se alcătuiesc potrivit configurației politice a fiecărei Camere.

2.3. Funcționarea Parlamentului României

Potrivit art. 63 din Constituția României republicată, Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de patru ani⁸, care se prelungește de drept în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora. Mandatul Camerelor se prelungește până la întrunirea legală a noului parlament. În această perioadă nu poate fi revizuită Constituția și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice. Proiectele de legi sau propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a parlamentului precedent își continuă procedura în noul parlament.

Sedințele și sesiunile Camerelor

Camera Deputaților și Senatul lucrează în ședințe⁹ separate. Camerele își desfășoară lucrările și în ședințe comune, potrivit unui regulament adoptat cu votul majorității deputaților și senatorilor, pentru:

- a) primirea mesajului Președintelui României;
- b) aprobarea bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat;
- c) declararea mobilizării totale sau parțiale;
- d) declararea stării de război;
- e) suspendarea sau încetarea ostilităților militare;
- f) aprobarea strategiei naționale de apărare a țării;
- g) examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Țării;
- h) numirea, la propunerea Președintelui României, a directorilor serviciilor de informații și exercitarea controlului asupra activității acestor servicii;
- i) numirea Avocatului Poporului;
- j) stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora;
- k) îndeplinirea altor atribuții care, potrivit Constituției sau regulamentului, se exercită în ședință comună.

⁸ Durata mandatului mai este cunoscută și sub denimirea de legislatură.

⁹ În perioada de timp rezervată sesiunilor, ca și în cea a întrunirii de drept sau obligatorii a parlamentului, Camerele își desfășoară activitatea în ședințe în plen și în ședințe comune. Ședința este forma organizatorică în care Senatul și Camera Deputaților dezbate proiectele de lege și propunerile legislative, precum și alte probleme înscrise pe ordinea de zi. În cadrul ședințelor, fie separate, fie comune, lucrările se desfășoară potrivit Regulamentelor Camerelor, respectiv Regulamentului ședințelor comune ale celor două Camere.

În cadrul unei legislaturi, Camera Deputaților și Senatul își desfășoară activitatea în sesiuni¹⁰. În afara sesiunilor, parlamentul nu se poate reuni valabil pentru a decide potrivit atribuțiilor conferite de Constituția României, republicată. Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iunie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie.

Camera Deputaților și Senatul se întrunesc și în sesiuni extraordinare, la cererea Președintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor. Convocarea Camerelor se face de președinții acestora.

În afara acestor două tipuri de sesiuni, Parlamentul României se convoacă de drept sau obligatoriu, potrivit dispozițiilor prevăzute expres în Constituție¹¹ (art. 92 și art. 93).

Între sesiunile ordinare și cele extraordinare nu există nicio deosebire din punctul de vedere al competenței materiale conferite Camerelor de constituent. Convocarea parlamentului în sesiune extraordinară înseamnă, practic, întreruperea vacanței parlamentare dintre două sesiuni ordinare pentru motive foarte importante, excepționale.

2.4. Actele Parlamentului României

Parlamentul României adoptă două mari categorii de acte: acte juridice și acte politice. Primele sunt expres prevăzute în Constituție, iar celelalte sunt deduse din practica parlamentară, sancționată însă, în Regulamentul ședințelor comune ale Camerelor, precum și în Regulamentele proprii. Este pertinentă clasificarea făcută de Curtea Constituțională actelor juridice adoptate de Camere: legi constituționale, legi organice, legi ordinare, Regulamentul ședințelor comune, moțiunea de cenzură. Fiecare Cameră a Parlamentului poate adopta următoarele acte juridice: Regulamentul propriu de organizare și funcționare, hotărâri, moțiuni.

¹⁰ Acestea sunt formele organizatorice în care cele două Camere își exercită funcția de deliberare asupra tuturor problemelor ce le sunt supuse spre adoptare.

¹¹ „În caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștință parlamentului, printr-un mesaj. Dacă parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii. În caz de mobilizare sau de război, parlamentul își continuă activitatea pe toată durata acestor stări, iar dacă nu se află în sesiune, se convoacă de drept în 24 de ore de la declararea lor.”

„Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale și solicită parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult cinci zile de la luarea acesteia. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora.”

Camera Deputaților și Senatul adoptă legi, hotărâri¹² și moțiuni¹³, în prezența majorității membrilor. Acestea sunt acte juridice, caracterizate astfel de Legea fundamentală. În afara lor, parlamentul sau Camerele separate adoptă declarații, mesaje, apeluri, care sunt considerate acte cu caracter exclusiv politic.

Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. Legile constituționale sunt cele de revizuire a Constituției.

¹² Hotărârile sunt acte juridice care pot avea caracter normativ sau individual – desigur cu o sferă de cuprindere a relațiilor sociale mai redusă decât cea a legilor. Este esența hotărârilor să reglementeze activități interne ale Camerelor și să producă efecte juridice interne.

¹³ Moțiunea este un act juridic al parlamentului (moțiunea de cenzură) sau al Camerelor (moțiunea simplă) prin care se exprimă o poziție a forului legislativ față de o anumită problemă asupra căreia a deliberat.

Capitolul 3

Puterea judecătorească

În Capitolul VI al titlului III din Constituția României sunt reglementate instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii.

Deși aceste trei structuri organizatorice sunt autorități judecătorești, în sensul Constituției, puterea judecătorească este reprezentată **doar de instanțele judecătorești**.

3.1. Considerații generale

Instanțele judecătorești realizează justiția în scopul apărării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, precum și a celorlalte drepturi și interese legitime deduse judecării.

„Justiția” reprezintă, în sensul Constituției, activitatea de soluționare a litigiilor juridice prin hotărâri, de instanțele judecătorești constituite, într-un sistem, având în frunte Înalta Curte de Casație și Justiție. *Justiția se îndeplinește de instanțele judecătorești, în numele legii, ceea ce înseamnă că actul de justiție izvorăște din normele legale și forța lui executorie derivă din lege*¹.

Potrivit art. 2 alin. (2) al Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, instanțele judecătorești din România constituie un sistem din care fac parte:

- a) Înalta Curte de Casație și Justiție;
- b) curți de apel;
- c) tribunale;
- d) tribunale specializate;
- e) instanțe militare;
- f) judecătoria.

Activitatea de îndeplinire a justiției se finalizează printr-o manifestare de voință care îmbracă forma **actului jurisdicțional** (hotărâre judecătorească), iar acest act se bucură, în condițiile legii, de autoritatea lucrului judecat².

Actul de justiție este așadar, tot un act de aplicare a legii, însă în scopul soluționării unui conflict de interese între două sau mai multe persoane.

¹ *Constituția României – comentată și adnotată* de M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1992, p. 278.

² Principiul autorității lucrului judecat guvernează activitatea de îndeplinire a justiției și în virtutea lui, un litigiu soluționat printr-o hotărâre judecătorească definitivă nu mai poate forma obiectul unui nou proces având același obiect, aceeași cauză și aceleași părți. A se vedea și *Dicționar de drept civil*, vol. I- A-C, M.N. Costin și M.C. Costin, Editura Lumina Lex, București, 1997.

Cealaltă autoritate judecătorească, **Ministerul Public**, reprezintă în activitatea judiciară interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.

„Ministerul Public” reprezintă ansamblul agenților statului, numiți procurori, constituiți într-o ierarhie, împuterniciți să descopere încălcările la legea penală, să sesizeze instanțele judecătorești competente și să susțină în fața acestora acuzația în vederea sancționării celor vinovați.

Pe lângă aceste atribuții principale, procurorii exercită, potrivit legii, și atribuții complementare, precum participarea în procesele civile în care sunt puse în cauză interese ale minorilor sau incapacabililor, sau în alte cauze în care apreciază necesar, supravegherea respectării legilor în activitatea de punere în executare a hotărârilor judecătorești și a altor titluri executorii etc.

Referitor la a treia autoritate judecătorească menționată de Constituție, respectiv **Consiliul Superior al Magistraturii**, acesta este alcătuit din 19 membri care au calitatea de demnitari și sunt aleși, în adunările generale ale judecătorilor și procurorilor, pe o perioadă de șase ani, fără posibilitatea reînvestirii.

Acest organism are ca principală atribuție aceea de a propune Președintelui României numirea în funcție și eliberarea din funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagieri.

Totodată, Consiliul Superior al Magistraturii dispune cu privire la promovarea, transferarea, suspendarea din funcție a magistraților; validează examenele de capacitate ale magistraților; dă avize la solicitarea ministrului justiției și libertăților cetățenești în probleme privind administrarea justiției.

De asemenea, Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește, prin secțiile sale, rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și a procurorilor, pentru faptele prevăzute în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată³.

3.2. Principiile de funcționare a instanțelor judecătorești

Așa cum am arătat, în România, toate instanțele judecătorești, atât cele ordinare (judecătoriile, tribunalele și curțile de apel), cât și cele speciale (tribunalele militare), constituie un sistem în fruntea căruia se găsește autoritatea judecătorească supremă – Înalta Curte de Casație și Justiție – care exercită controlul asupra activității lor, prin intermediul căilor de atac ordinare sau, după caz, extraordinare.

La baza funcționării instanțelor judecătorești în România stau următoarele principii constituționale:

³ Legea nr. 303/2004 a fost republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 826, din 13 septembrie 2005.

1) Principiul egalității tuturor cetățenilor în fața legii

Potrivit art. 16 din Constituție, cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.

2) Principiul publicității dezbaterilor

Conform dispozițiilor art. 127 din Constituție, „ședințele de judecată sunt publice, în afară de cazurile prevăzute de lege”.

Prin publicitatea dezbaterilor judecătorești se înțelege dreptul părților dintr-un litigiu și al publicului de a asista la ședințele instanțelor.

Caracterul public al dezbaterilor dă garanția cetățenilor că litigiile vor fi soluționate cu respectarea Constituției și a legilor, cetățenii având astfel posibilitatea să controleze înfăptuirea justiției și să poată semnala eventualele ilegalități săvârșite în cursul procedurii judiciare.

Excepțiile de la principiul publicității dezbaterilor își găsesc justificarea în necesitatea de a nu aduce atingere unor interese de stat, demnității sau vieții intime a unei persoane.

3) Principiul contradictorialității dezbaterilor judecătorești

Acest principiu desemnează faptul că părțile în proces au dreptul să ia cunoștință de toate actele și lucrările dosarului, de a vorbi în instanță și de a formula concluzii.

4) Principiul organizării unor căi de atac împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță

Potrivit dispozițiilor art. 129 din Constituție, împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii.

Prin aceasta, părțile în proces au posibilitatea de a obține, înainte ca soluția litigiului să devină definitivă și irevocabilă, remedierea eventualelor erori de fapt sau de drept ce au fost săvârșite de instanța inferioară.

Din acest punct de vedere, triplul grad de jurisdicție conferă posibilitatea ca hotărârea primei instanțe să poată fi atacată mai întâi cu apel în fața unei instanțe superioare, iar apoi cu recurs la o instanță de casare superioară.

În anumite cazuri există și sistemul bazat pe o dublă ierarhizare a instanțelor judecătorești (când motive de celeritate în soluționarea litigiilor impun), precum în materia contenciosului administrativ, a litigiilor de muncă etc., situație în care există doar calea recursului, nu și a apelului, împotriva hotărârii primei instanțe.

5) Principiul independenței judecătorilor

Potrivit dispozițiilor art. 124 alin. (3) din Constituție, „judecătorii sunt independenți și se supun numai legii”.

Aceasta înseamnă că judecătorii, în activitatea lor de soluționare a litigiilor deduse judecății își întemeiază soluția pe care o pronunță doar pe lege, fără să fie

influențați în vreun fel, prin ordine de la autoritățile ierarhic superioare sau aparținând altor autorități.

Judecătorul are o deplină independență în aprecierea probelor și în stabilirea situațiilor de fapt, potrivit convingerii sale, și aplică în raport de probele administrate în dosarul cauzei, soluția legală.

6) Principiul numirii judecătorilor

Judecătorii sunt numiți de Președintele României la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii pe o perioadă nedeterminată.

Președintele, vicepreședintele și președinții de secții ai Înaltei Curți de Casație și Justiție sunt numiți de Președintele României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, dintre judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție, pe o perioadă de trei ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată.

S-a considerat că nu poate fi acceptat principiul alegerii judecătorilor, pentru că *judecătorul trebuie să fie mai presus de interesele politice ale momentului, să aplice legea și să nu pună în balanța justiției considerațiile unei „majorități” sau „minorități”*.

7) Principiul inamovibilității judecătorilor

Potrivit art. 125 din Constituție, judecătorii sunt inamovibili, în condițiile legii.

Inamovibilitatea constă în dreptul judecătorului de a nu fi eliberat din funcție decât în condițiile legii, precum și de a nu fi avansat sau transferat fără consimțământul său.

Inamovibilitatea asigură judecătorului independența, punându-l la adăpost de jocul politic, făcând prin aceasta din magistratură o adevărată putere în stat, asemenea celorlalte două puteri ale statului – legislativă și executivă.

Inamovibilitatea trebuie însă acordată doar acelor judecători care au dat dovezi temeinice că posedă calitățile morale și intelectuale indispensabile unui bun judecător.

Capitolul 4

Puterea executivă

4.1. Președintele României

4.1.1. Importanța Președintelui României

Președintele României face parte din puterea executivă. Ca model de organizare a puterii executive, în România întâlnim modelul executivului bicefal sau dualist¹.

Constituția României, republicată, conferă președintelui patru funcții principale: funcția de reprezentare, funcția de garant al independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării, funcția de a veghea la respectarea Constituției și funcția de mediere².

Președintele României este autoritatea de vârf a puterii executive și ocupă demnitatea de șef al statului. În această calitate, reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării, atât în raporturile interne ale acesteia, cât și în relațiile internaționale³. Președintele⁴ exercită autoritatea statală la fel ca și alte autorități publice cum ar fi parlamentul și guvernul, dar spre deosebire de acestea, el personifică autoritatea statală⁵.

Pe plan intern se poate menționa, în acest sens, de exemplu, promulgarea legilor, acțiune prin care legea este investită cu formulă executorie sau garantarea independenței țării. Pe plan extern, menționăm acreditarea ambasadurilor, primirea scrisorilor de acreditare, semnarea acordurilor internaționale în numele României etc.

Președintele României este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării. Pentru a-și îndeplini rolul de garant al valorilor

¹ Potrivit acestui model, puterea executivă este repartizată echilibrat între șeful statului și guvern, având legitimități diferite. Președintele beneficiază de o legitimitate populară, rezultat al alegerii sale directe de către corpul electoral, iar guvernul este numit de șeful statului pe baza votului de investitură acordat de parlament.

² Art. 80 din Constituția României, republicată, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 767, din 31 octombrie 2003.

³ Deși Constituția nu face nicio mențiune în acest sens, activitatea de reprezentare a statului român de președinte se referă atât la raporturile interne ale acestuia, cât și la relațiile internaționale ale României. Această concluzie rezultă, de altfel, din uzanța constituțională internațională.

⁴ Parlamentul nu este investit cu prerogativa de a reprezenta statul român, ci numai poporul, pe când președintele României este investit cu această prerogativă în mod expres prin Constituție.

⁵ I. Alexandru, Mihaela Cărașan, S. Bucur, *Drept administrativ și procedură administrativă*, Editura Lumina Lex, București, 2005, p. 198.

menționate, dispune de importante prerogative: prezidează Consiliul Suprem de Apărare a Țării; este comandantul suprem al forțelor armate; poate declara, cu aprobarea prealabilă a parlamentului, mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate; instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență etc.⁶

Alin. (2) al art. 80 din Constituție îl învestește și cu prerogativa de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. Cu toate acestea, Constituția României nu folosește în cuprinsul ei termenul de control prezidențial, deci nu-i acordă președintelui competența de a exercita direct un control de constituționalitate, ci doar dreptul de a sesiza autoritățile publice competente. În acest sens, se consideră că președintele acționează direct prin sesizarea Curții Constituționale cu privire la constituționalitatea unei legi ce i s-a trimis de parlament în vederea promulgării⁷.

Același alin. (2) al art. 80 precizează că pentru a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice, președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate. Această mediere se referă la arbitrarea unui conflict între cele trei puteri constituționale. Ca mediator sau arbitru, președintele trebuie să fie imparțial. Imparțialitatea este facilitată și de faptul că acesta nu este membru al vreunui partid politic.

4.1.2. Alegerea și validarea mandatului Președintelui României

Președintele se alege prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat⁸.

La alegerile pentru Președintele României se pot prezenta candidați propuși de partide politice sau alianțe politice, constituite potrivit Legii partidelor politice nr. 14/2003, precum și candidați independenți. Partidele și alianțele politice pot propune numai câte un singur candidat. Partidele membre ale unei alianțe politice care propun un candidat nu pot propune și candidați în mod separat.

Candidaturile propuse de partidele și de alianțele politice, precum și candidaturile independente pot fi depuse numai dacă sunt susținute de cel puțin 200.000 de alegători. Un alegător poate susține un singur candidat.

Ziua alegerilor este duminică. Alegerile au loc în luna anterioară celei în care ajunge la termen mandatul de președinte. Cu cel puțin 45 de zile înaintea zilei votării, guvernul stabilește data alegerilor prin hotărâre.

⁶ I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 295.

⁷ În literatura de specialitate s-a opinat că președintele ar putea interveni direct pentru a asigura respectarea normelor constituționale și prin mesaje adresate parlamentului, prin participarea la ședințele guvernului sau prin recurgerea la referendum.

⁸ Art. 81 alin. (1) din Constituția României, republicată și art. 1 din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României.

Nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 37⁹ din Constituția României republicată, pentru a fi alese sau care au fost alese anterior, de două ori, ca Președinte al României.

Potrivit art. 81 alin. (3) din Constituția României, republicată, este declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea voturilor alegătorilor înscriși în listele electorale. În cazul în care niciunul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, la care participă primii doi candidați ce au obținut în primul tur cel mai mare număr de voturi valabil exprimate pe întreaga țară. Controlul întregii proceduri electorale și confirmarea rezultatelor de care depinde, după caz, organizarea celui de-al doilea tur de scrutin, desemnarea candidaților între care va avea loc alegerea și a câștigătorului ce a obținut în final mandatul se asigură de Curtea Constituțională¹⁰.

Pentru a fi declarat ales în al doilea tur, oricare dintre candidați trebuie să obțină majoritatea relativă, fiind suficient, prin urmare, și un vot în plus față de cele obținute de celălalt.¹¹

După validare, președintele depune jurământul¹² prevăzut de Constituție, în fața Camerelor Parlamentului reunite în ședință comună, dată la care începe și exercițiul funcției prezidențiale.

Mandatul șefului statului este de cinci ani, începând de la data depunerii jurământului și durează până la depunerea jurământului de noul Președinte al României. Ocuparea funcției de Președinte al României de aceeași persoană nu poate fi realizată decât pentru cel mult două mandate, indiferent dacă acestea sunt succesive sau la date diferite.

4.1.3. Incompatibilitatea și imunități ale funcției prezidențiale

Importanța funcției prezidențiale impune ca președintele să i se consacre întru totul, fără a mai fi legat de o altă funcție publică sau privată. Acesta fiind arbitru între puterile statului, precum și între stat și societate, trebuie să fie

⁹ Nu pot candida: persoanele care nu au dreptul de vot, persoanele care nu au cetățenia română și domiciliul în țară, persoanele cărora le este interzisă asocierea în partide politice (judecătorii Curții Constituționale, Avocatul Poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică), persoanele care nu au împlinit, până la ziua alegerilor, inclusiv, vârsta de 35 de ani, persoanele care au îndeplinit anterior depunerii candidaturii două mandate prezidențiale.

¹⁰ Validarea mandatului de aceasta are o semnificație deosebită: confirmarea alegerii Președintelui României de o autoritate jurisdicțională, și nu politică.

¹¹ Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate.

¹² „Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea pentru propășirea spirituală și materială a poporului român, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a României. Așa să-mi ajute Dumnezeu!”

imparțial și independent. Doar astfel președintele poate adopta o poziție pe deplin obiectivă față de toate părțile aflate în conflict. În timpul mandatului, Președintele României nu poate fi membru al unui partid și nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată¹³. În lumina prevederilor constituționale rezultă că președintele ales trebuie să renunțe public la calitatea sa de membru al unui partid politic până în momentul depunerii jurământului. Validarea mandatului său de Curtea Constituțională nu pune în discuție calitatea sa de membru a unui partid politic. Candidatul la funcția de președinte, al cărui mandat a fost validat, poate păstra calitatea de membru al unui partid, dar nu ulterior depunerii jurământului.

În ceea ce privește incompatibilitatea cu orice funcție publică, conceptul de funcție publică este cel dat de dreptul administrativ¹⁴: o funcție în aparatul de stat central sau local implicând exercitarea autorității de stat.

Președintele României nu poate exercita nicio funcție privată, indiferent care ar fi natura acesteia sau domeniul de activitate. Această incompatibilitate nu împiedică însă, persoana aleasă Președinte al României să desfășoare, ocazional, activități artistice, publicistice sau de cercetare științifică, ce ar presupune și valorificarea rezultatelor acestora.

Constituția României, republicată, consacră măsuri de protecție de tip parlamentar pentru Președintele României. Astfel, potrivit art. 84 alin. (2), acesta se bucură de imunitate și de neresponsabilitatea juridică pentru opiniile politice exprimate în timpul și în legătură cu exercitarea mandatului său.

Regula generală este, așadar, imunitatea care are caracter permanent. Excepția acestei reguli o constituie instituția juridică a suspendării Președintelui României, precum și punerea sub acuzare a acestuia.

Evident, Președintele României nu poate fi reținut, arestat, percheziționat sau trimis în judecată penală pentru fapte săvârșite în legătură cu prerogativele prezidențiale. Dimpotrivă, încălcarea acestor prerogative ridică problema răspunderii șefului statului în funcție de natura și gravitatea faptelor ce i se impută.

4.1.4. Atribuțiile Președintelui României

Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru și numește guvernul pe baza votului de încredere acordat de parlament. În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, președintele revocă și numește, la propunerea prim-ministrului, pe unii membri ai guvernului. Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a

¹³ Vezi art. 84 alin. (1) din Constituția României, republicată.

¹⁴ Funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de instituția publică, în temeiul legii, în scopul realizării competențelor sale, investirea în funcție făcându-se în urma câștigării concursului sau promovării examenului organizat pentru ocuparea funcției publice.

guvernului, Președintele României va putea exercita atribuția precedentă numai pe baza aprobării parlamentului, acordată la propunerea prim-ministrului.

Președintele României poate lua parte la ședințele guvernului în care se dezbate probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și, la cererea prim-ministrului, în alte situații. Acesta prezidează ședințele guvernului la care participă.

După consultarea președinților celor două Camere și a liderilor grupurilor parlamentare, Președintele României poate să dizolve parlamentul, dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură. În cursul unui an, parlamentul poate fi dizolvat o singură dată. Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele șase luni ale mandatului Președintelui României și nici în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență.

Președintele încheie tratate internaționale în numele României, negociate de guvern, și le supune spre ratificare parlamentului, într-un termen rezonabil. Celelalte tratate și acorduri internaționale se încheie, se aprobă sau se ratifică potrivit procedurii stabilite prin lege. Președintele, la propunerea guvernului, acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României și aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice. Reprezentanții diplomatici ai altor state sunt acreditați pe lângă Președintele României.

Președintele României este comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării. El poate declara, cu aprobarea prealabilă a parlamentului, mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate. Numai în cazuri excepționale, hotărârea președintelui se supune ulterior aprobării parlamentului, în cel mult cinci zile de la adoptare. În caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștință parlamentului, printr-un mesaj. Dacă parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii. În caz de mobilizare sau de război, parlamentul își continuă activitatea pe toată durata acestor stări, iar dacă nu se află în sesiune, se convoacă de drept în 24 de ore de la declararea lor.

Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale și solicită parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult cinci zile de la luarea acesteia. Dacă parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora.

Președintele României îndeplinește și următoarele atribuții¹⁵:

a) conferă decorații și titluri de onoare;

¹⁵ Art. 85-94 din Constituția României republicată.

- b) acordă gradele de mareșal, de general și de amiral;
- c) numește în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege;
- d) acordă grațierea individuală.

4.1.5. Actele președintelui

În exercitarea atribuțiilor sale, șeful statului emite acte cu titlul de decret. Acestea pot avea caracter normativ sau individual. De pildă, decretul prezidențial prin care se declară mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate sau decretul prin care se instituie starea de asediu sau starea de urgență au caracter normativ. Decretul prin care se conferă decorații sau prin care se acordă gradul de general are caracter individual.

Unele decrete emise de Președintele României trebuie contrasemnate de prim-ministrul, fără de care sunt lovite de nulitate. De fiecare dată când le semnează, prim-ministrul angajează răspunderea guvernului pentru conținutul și efectele acestora.

Constituția României republicată, prevede la art. 100 alin. (1) că Președintele României emite decrete care se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența decretului.¹⁶

În afară de decrete care sunt acte juridice, președintele poate întocmi acte politice (declarații, apeluri, mesaje).

Mesajele au ca suport constituțional art. 88 din Constituție, potrivit căruia Președintele României adresează parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii.

4.1.6. Vacanța și interimatul funcției de Președinte al României

Vacanța funcției de Președinte al României intervine: în caz de demisie, de demitere din funcție, de imposibilitate definitivă de exercitare a atribuțiilor și în caz de deces.

În termen de trei luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al României, guvernul va organiza alegeri pentru un nou președinte. Dacă funcția de președinte devine vacantă ori dacă președintele este suspendat din funcție sau dacă se află în imposibilitate temporară de a-și exercita atribuțiile, interimatul se asigură, în ordine, de președintele Senatului sau de președintele Camerei Deputaților¹⁷.

¹⁶ Rezultă astfel că nu pot exista decrete prezidențiale cu caracter secret.

¹⁷ Art. 98 din Constituția României republicată.

Curtea Constituțională constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunică cele constatate parlamentului și guvernului.

4.2. Guvernul

„Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice” (art. 102 din Constituția României).

4.2.1. Atribuțiile guvernului

Rolul administrativ al guvernului se realizează în strânsă legătură cu cel politic, realizarea politicii interne și externe a țării făcându-se prin inițierea de proiecte de lege, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, orientarea activității administrației publice pentru a asigura respectarea Constituției, legii, programului de guvernare.

În îndeplinirea competențelor sale de instituție a puterii executive, alături de Președintele României și de conducător al administrației publice, guvernul exercită atribuții guvernamentale (politice) și administrative.

Pentru realizarea competențelor administrative, guvernul intră în raporturi de drept administrativ cu diverse persoane administrative, raporturi juridice care pot fi clasificate astfel:

- **de subordonare** – în raport cu ministerele, alte organe centrale ale administrației publice de specialitate;
- **de colaborare** – față de autoritățile administrative autonome, față de Președintele României;
- **de tutelă administrativă** – în raport cu autoritățile administrației publice locale.

Potrivit art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituția României, ***organizarea guvernului face obiect de reglementare a legii organice.***

Principalele atribuții ale guvernului, potrivit legislației în vigoare, se exercită în următoarele domenii:

A. în domeniul politico-administrativ:

a) atribuții generale:

- asigură executarea de administrația publică a legilor și a celorlalte dispoziții normative date în aplicarea acestora;
- conduce și controlează activitatea ministerelor și a celorlalte structuri centrale și teritoriale ale administrației statului;

b) **inițiativa legislativă**, prin elaborarea și transmiterea către parlament a proiectelor de lege;

- c) **asigurarea ordinii de drept și a liniștii publice;**
- d) **apărarea țării**, prin organizarea, înzestrarea și pregătirea forțelor armate;
- e) **politica externă** – negocierea tratatelor, acordurilor și convențiilor internaționale.

B. în domeniul economiei naționale:

- aprobă programe de dezvoltare pe domenii de activitate, precum și în profil regional;
- aprobă balanța comercială și de plăți externe;
- aplică reglementări pentru implementarea mecanismelor economiei de piață.

C. în domeniul social:

- stabilește programe de protecție a mediului, de utilizare a forței de muncă, de creștere a calității vieții etc.

4.2.2. Activitatea guvernului

Prim-ministrul conduce guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin. De asemenea, prezintă Camerei Deputaților sau Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica guvernului (art. 107 din Constituție), care se dezbate cu prioritate, și răspunde la întrebările ori interelările care îi sunt adresate de senatori sau deputați. Prim-ministrul poate desemna un membru al guvernului să răspundă la întrebările și interelările adresate guvernului de senatori sau deputați, în funcție de domeniul de activitate ce formează obiectul interelării. Prim-ministrul îndeplinește și alte atribuții, și anume:

- **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;
- este vicepreședintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării și **exercită** toate atribuțiile care derivă din această calitate;
- **contrasemnează** decretele emise de Președintele României, în cazul în care Constituția prevede obligativitatea contrasemnării acestora;
- în scopul rezolvării unor probleme operative prim-ministrul poate constitui, prin decizie, comisii, comisii și comitete interministeriale;
- **convoacă** și **conduce** ședințele guvernului și ale biroului executiv al acestuia. În timpul absenței sale, prim-ministrul poate desemna pe unul dintre miniștrii de stat, să conducă ședințele guvernului, precum și pe cele ale biroului executiv;
- **semnează** actele adoptate de guvern;

– **numește și eliberează din funcție:**

a) conducătorii organelor de specialitate din subordinea guvernului, cu excepția persoanelor care au calitatea de membru al guvernului;

b) secretarul general și secretarii generali adjuncți ai guvernului, în cazul utilizării acestor funcții;

c) secretarii de stat și consilierii de stat din cadrul aparatului de lucru al guvernului;

d) secretarii de stat;

e) alte persoane care îndeplinesc funcții publice, în cazurile prevăzute de lege;

– îndeplinește orice alte atribuții prevăzute în Constituție și de lege sau care decurg din rolul și funcțiile guvernului.

În îndeplinirea atribuțiilor care îi revin, prim-ministrul **emite decizii** ca acte administrative. Deciziile prim-ministrului se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nepublicarea atrage inexistența deciziilor.

Și Guvernul, la fel ca și Președintele României, poate emite acte cu caracter politic și acte juridice.

Actele juridice emise de guvern sunt, potrivit art. 108 din Constituție, **hotărârile și ordonanțele.**

Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor, ceea ce înseamnă că acestea nu pot cuprinde reglementări primare ale relațiilor sociale, având un caracter *secundum legem*.

Hotărârile guvernului, ca și ordonanțele, de altfel, se semnează de prim-ministrul și se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare.

Atât hotărârile, cât și ordonanțele sunt supuse obligației de publicare în Monitorul Oficial, cu excepția celor cu caracter militar, care se comunică numai instituțiilor interesate. Sancțiunea încălcării obligației de publicare este inexistența actului.

Prin urmare, publicarea constituie o condiție de validitate a actului, în sensul că hotărârea sau ordonanța, chiar legal adoptate sunt valabile și pot fi aplicate numai după îndeplinirea procedurii publicării.

Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice, procedând la ceea ce se numește delegarea legislativă (art. 115 din Constituție).

Legea de abilitare trebuie să stabilească în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe. Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare. Nerespectarea termenului atrage caducitatea și încetarea efectelor ordonanței.

Hotărârea guvernului și ordonanța reprezintă acte administrative care pot face obiectul controlului de legalitate pe calea contenciosului administrativ. În cazul ordonanței, acest lucru este posibil numai pe perioada de abilitare a guvernului, deoarece, după aceea intră în sfera actelor care privesc raporturile dintre parlament și guvern, *fiind exceptate de la competența instanțelor de contencios administrativ*.

Alături de delegarea legislativă de ordin legal, Constituția României reglementează, în art. 115 alin. (4) și delegarea de ordin constituțional, care operează în cazul unor situații excepționale, în care guvernul poate adopta ordonanțe de urgență.

Acestea intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la parlament. Dacă parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu.

Condiția publicității, prevăzută de art. 108 din Constituție, se aplică și în cazul ordonanțelor de urgență.

Guvernul, în întregul său, și fiecare dintre membrii acestuia sunt obligați să-și îndeplinească mandatul cu respectarea Constituției și a legilor țării, precum și a programului de guvernare acceptat de parlament.

Guvernul răspunde politic numai în fața parlamentului, ca urmare a votului de încredere acordat de acesta cu prilejul învestiturii.

Fiecare membru al guvernului răspunde politic în mod solidar cu ceilalți membri pentru activitatea guvernului și pentru actele acestuia.

Răspunderea politică a guvernului poate consta în demiterea sa ca urmare a retragerii încrederii acordate de parlament, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură în condițiile prevederilor art. 113 și 114 din Constituție.

Pe lângă răspunderea politică, membrii guvernului pot răspunde și civil, contravențional, disciplinar sau penal, după caz, potrivit dreptului comun din aceste materii sau a dispozițiilor derogatorii din Legea privind responsabilitatea ministerială.

Răspunderea penală a membrilor guvernului este atrasă de săvârșirea de infracțiuni în exercițiul funcției lor.

Potrivit Legii nr. 115/1999 privind răspunderea ministerială, republicată, constituie infracțiuni următoarele fapte săvârșite de membrii guvernului în exercițiul funcțiilor lor:

a) împiedicarea, prin amenințare, violență ori prin folosirea de mijloace frauduloase, a exercitării cu bună-credință a drepturilor și libertăților vreunui cetățean;

b) prezentarea cu rea-credință a unor date inexacte parlamentului sau Președintelui României cu privire la activitatea guvernului sau a unui minister pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului;

c) refuzul nejustificat de a prezenta Camerei Deputaților, Senatului sau comisiilor permanente ale acestora, în termenul prevăzut la art. 3 alin. (2), informațiile și documentele cerute de acestea în cadrul activității de informare a parlamentului de membrii guvernului, potrivit art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată;

d) emiterea de ordine normative sau instrucțiuni cu caracter discriminatoriu pe temei de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, vârstă, sex sau orientare sexuală, apartenență politică, avere sau origine socială, de natură să aducă atingere drepturilor omului.

În cazul săvârșirii de membrii guvernului de infracțiuni în exercițiul funcțiilor lor, Legea nr. 115/1999 prevede că pe lângă pedeapsa principală se va aplica și pedeapsa complementară a interzicerii dreptului de a mai ocupa o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de conducere pe o perioadă de la trei la zece ani.

Procedura de urmărire penală și de judecare a membrilor guvernului este cea reglementată prin dispozițiile Legii privind responsabilitatea ministerială nr. 115/1999, republicată.

Membrul guvernului condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă va fi demis din funcție de Președintele României, la propunerea prim-ministrului.

4.3. Administrația publică

4.3.1. Instituțiile administrației publice românești

4.3.1.1. Noțiunea de administrație publică

Termenul de administrație derivă de la latinescul *minister*, care înseamnă servitor, și este în legătură cu termenul *magister*, care îl desemnează pe stăpânul pe care îl slujește și căruia i se subordonează¹⁸.

Noțiunea de administrație este mai largă decât aceea de administrație publică, ea cuprinzând și administrația particulară. Ca orice activitate umană, administrația publică și administrația particulară urmăresc un scop, utilizând anumite mijloace.

Există administrație particulară și administrație publică.

Deosebirea dintre cele două tipuri de administrație constă în faptul că administrația publică urmărește satisfacerea interesului public, a utilității publice, în mod dezinteresat, inclusiv prin realizarea de servicii publice.

Mobilul activității administrației publice este atât satisfacerea, în mod regulat și continuu, a unor cerințe esențiale, comune întregii colectivități umane,

¹⁸ Al. Negoiță, *Drept administrativ*, Editura Sylvi, București, 1996, p. 3.

care exced prin amploarea lor posibilitățile particularilor, cât și satisfacerea unor cerințe care, prin natura lor, sunt nerentabile și nimeni nu s-ar oferi să le asigure.

Deciziile administrației publice sunt obligatorii, fără a se cere acordul aceloră căroră li se aplică. Administrația publică, spre deosebire de cea privată, poate utiliza, atunci când este necesar, mijloace de constrângere statală. Administrația publică face parte din sfera activităților publice, fiind o activitate socială, desfășurată în interes general și în regim de putere publică.

Administrația publică poate fi înțeleasă ca un sistem de instituții, cuprinzând diverse structuri administrative care realizează activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor statului (în sensul larg, avându-se în vedere toată gama de acte normative cuprinse în Constituție).

Administrația publică, *în statul de drept*, reprezintă principala pârghie prin care se realizează valorile stabilite la nivelul palierului politic. Ea trebuie să fie continuă, omniprezentă, promptă și energică, deoarece reprezintă neconținutul statului, atât în interior cât și în exterior.

Administrația publică este un corp profesional destinat realizării permanente a serviciilor și ordinii publice, așezat sub autoritatea puterii executive, în special a guvernului. Acest corp de funcționari publici este specializat, permanent și trebuie să funcționeze pentru a asigura continuitatea serviciilor publice, puse la dispoziția cetățenilor țării. Acest mod de abordare a administrației publice este rezultatul sistemului constituțional actual.

În perioada anterioară Revoluției din Decembrie 1989, în România, administrația publică era în totalitate administrație de stat. După intrarea în vigoare a Constituției din 1991, suntem în fața unei noi abordări, potrivit căreia există administrație publică de stat și administrație publică nestatală, a colectivităților locale, puterea executivă se situează deasupra administrației publice, având rolul de a o conduce, de a o controla în limitele stabilite de lege, de a-i stabili direcțiile de acțiune și prioritățile.

Se impune menționarea faptului că legea fundamentală, aprobată prin referendumul național din 8 decembrie 1991, a fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, ceea ce face ca, în continuare, să facem trimitere la Constituția României, republicată.

Administrația publică este condusă de guvern (art. 102 din Constituția României, republicată), care îi stabilește obiectivele, direcțiile și acțiunile, dar în același timp este subordonată legii, care stăvilește arbitrarul. Puterea discreționară a administrației reprezintă puterea de a alege între mai multe comportamente, posibilități legale și nu reprezintă o putere arbitrară. Totuși, administrația publică dispune de o putere discreționară, în sensul că poate alege între mai multe comportamente, posibilități legale. Această putere a administrației nu este una arbitrară, deoarece orice acțiune, comportament, trebuie să se subscrie unei norme legale.

Dacă statului i se recunoaște dreptul original de exercitare a administrației publice, aceasta poate fi exercitată și de colectivitățile locale, prin autorități proprii, constituite în acest scop, activitatea respectivă purtând denumirea de **administrație publică locală**.

Administrația publică poate fi înțeleasă și ca un sistem de instituții administrative care realizează activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii. Altfel spus, administrația publică reprezintă un corp de funcționari constituiți într-un sistem de instituții publice, înzestrate cu mijloace materiale și bănești, cu personalitate juridică și competența de a acționa pentru executarea legii.

4.3.1.2. Principiile de organizare și funcționare a administrației publice românești

Principiul legalității

Legalitatea reprezintă un principiu fundamental care stă la baza fenomenului administrativ și căruia i se subordonează acțiunea administrației publice.

Administrația publică, supusă rigorilor acestui principiu trebuie să se întemeieze pe lege, care reprezintă baza de referință în aprecierea acesteia. Legalitatea este sinonimă cu regularitatea juridică și presupune că acțiunea administrației trebuie să țină seama de două elemente:

- *obligația de conformare față de lege;*
- *obligația de inițiativă pentru a asigura aplicarea legii.*

Scopul fundamental al administrației publice este acela de a asigura realizarea interesului general, public, exprimat de voința suverană a poporului transpusă în lege.

Exigențele statului de drept presupun ca, în activitatea sa, administrația publică să respecte strict legalitatea, iar în cazul încălcării ei, să fie constituite mecanismele care să asigure restabilirea acesteia. „Principiul legalității”, apreciază E.D. Tarangul¹⁹, „constă în regula ca toate dispozițiile pe care le ia statul, să fie date pe cale generală și impersonală și ca toate actele individuale ale statului să fie făcute în baza și în conformitate cu dispozițiile luate mai înainte pe cale generală și impersonală. În consecință, actele administrative, care sunt acte individuale, trebuie făcute numai în baza și în cadrele dispozițiilor stabilite mai înainte pe cale generală și impersonală de legiuitor.”

Actul administrativ, ca principal instrument prin care se realizează administrația publică, este un act unilateral, în sensul că autoritățile de execuție

¹⁹ E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, pp. 4-5.

adoaptă acte obligatorii și executorii, fără concursul sau acordul de voință al celor cărora actele respective le reglementează conduita.

În realizarea activității lor, autoritățile administrației publice exercită atribuții de putere publică, astfel putându-și impune voința pe cale unilaterală.

Dacă legalitatea activității administrației publice este supusă controlului jurisdicțional, oportunitatea, dimpotrivă, este exclusă de la acest control. Sfera oportunității, a puterii discreționare a administrației este foarte largă și, ca atare, există posibilitatea de a se confunda uneori cu abuzul.

Prin puterea discreționară a administrației se înțelege puterea de a alege între mai multe decizii sau mai multe comportamente conforme cu legea.

În exercitarea competenței sale de alegere, decidentul se înscrie în coordonatele dreptului, astfel că nu poate face decât ceea ce îi permite legea²⁰.

Principiile fundamentale ce stau la baza statului de drept presupun un anume cadru normativ, prin care se realizează organizarea și funcționarea administrației publice și prin care se stabilește în primul rând sistemul principial-juridic ce guvernează întreaga administrație publică²¹.

Având în vedere că administrația publică este prin esență sa o acțiune îndreptată spre un anumit scop, iar scopurile – prin urmare și funcțiile ei – se stabilesc conștient pe baza legităților dezvoltării sociale și a intereselor cetățenilor, vom observa că acestea (scopurile, funcțiile) primesc de cele mai multe ori o confirmare juridică.

Ca o garanție a principiului supremației Constituției și a legii, pot fi amintite alte două principii derivate, și anume acela al controlului constituționalității legilor, exercitat prin Curtea Constituțională (art. 140 din Constituție) și principiul controlului jurisdicțional al acțiunii administrației publice²².

Egalitatea în drepturi a cetățenilor în fața legilor și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări, este un principiu prin care se stabilește că nimeni nu este mai presus de lege și, de aceea, în întreaga lor activitate, autoritățile administrației publice, alături de celelalte autorități publice, sunt chemate să asigure deplina egalitate în drepturi în toate domeniile vieții economice, politice, juridice, sociale și culturale pentru toți cetățenii țării, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, de avere sau de origine socială. În acest fel se garantează posibilitatea participării tuturor cetățenilor la viața politică, economică, socială și culturală.

²⁰ Vezi și I. Teodoroiu, „Legalitatea oportunității și principiul constituțional al proporționalității”, *Dreptul*, nr. 3/1997, p. 39.

²¹ N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 1996; I. Iovănaș, *Drept administrativ și elemente ale științei administrației*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977.

²² I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, București, 1991; F.B. Vasilescu, *Constituționalitate și constituționalism*, Editura Național, Colecția juridică, București, 1998.

Principiul permanenței și al continuității

Acest principiu exprimă perenitatea activităților de organizare a executării și de executare în concret a legii realizată de administrația publică.

Menținerea echilibrului social și a ordinii publice impun satisfacerea anumitor interese generale, publice. Rațiunea existenței societății organizate statal nu poate fi înțeleasă fără satisfacerea unor nevoi comune printr-o colaborare în comun a membrilor corpului social.

Guvernării sunt obligați să organizeze acțiuni de menținere a ordinii publice și să gireze servicii publice fără de care societatea nu ar putea exista.

„În societatea omenească, observa E.D. Tarangul²³, există anumite nevoi de interes general: nevoia de liniște și siguranță, nevoia de asistență medicală, nevoia de cultură etc. Aceste nevoi, dacă nu ar fi satisfăcute, toată viața socială ar suferi și s-ar dezechilibra. Ele trebuie satisfăcute în mod regulat și continuu. Statul trebuie să intervină și să organizeze aceste activități pentru a asigura pacea și echilibrul social.”

„În principiu, constata profesorul E.D. Tarangul²⁴, orice fel de activitate, deci și cea în interesul general, este lăsată pe seama inițiativei particulare. De exemplu aprovizionarea populației cu alimente, cu lemne, aprovizionarea cu îmbrăcăminte sau cu medicamente sunt, fără îndoială, activități de o importanță covârșitoare pentru interesul general. Totuși, ele sunt, de regulă, lăsate pe seama particularilor.

Dacă, însă, statul constată că inițiativa particulară nu mai oferă destule garanții pentru o bună și regulată satisfacere a intereselor și nevoilor generale, el ia această activitate asupra sa și o transformă într-un serviciu public.”

Desigur, în viziunea actuală asupra administrației publice, caracterul regulat și continuu vizează toate acțiunile acestora prin care se organizează executarea și se execută în concret legea, nu numai serviciul public.

Față de un peisaj politic schimbător, administrația publică reprezintă continuitatea, permanența și stabilitatea, ceea ce îi sporește influența asupra societății.

Principiul egalității și al neutralității

Deoarece vizează satisfacerea unor interese generale, administrația publică trebuie să asigure un acces egalitar la serviciile oferite, pentru toți cetățenii, fapt ce decurge din egalitatea tuturor în fața legii.

Administrația publică trebuie să funcționeze pentru a satisface interesul general și nu un interes particular, în sensul că ea furnizează servicii tuturor, fără a face distincție de origine, vârstă, rasă, partide politice, religie etc.

²³ E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 14.

²⁴ *Ibidem*, p. 16.

Principiul separării funcțiilor publice de cele politice

Eficiența organelor administrației publice în realizarea sarcinilor care le revin depinde în mare măsură de calitatea umană și capacitatea profesională a celor care alcătuiesc aceste organe. Se impune astfel, o demarcare clară a nivelului personalului de carieră (funcționari publici) de nivelul politic al administrației. Aplicarea acestui principiu vizează următoarele obiective:

- crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, imparțial, onest, stabil și eficient;
- îmbunătățirea sistemului de recrutare și selecție a funcționarilor publici;
- îmbunătățirea sistemelor de perfecționare profesională;
- dezvoltarea mecanismelor ce au ca rezultat creșterea mobilității funcționarilor publici în cadrul funcției publice;
- delimitarea funcționarilor publici de alți angajați ai statului din cadrul puterii executive. Definierea funcției publice trebuie să se realizeze în special prin luarea în considerare a atribuțiilor funcționarilor publici și mai puțin a instituțiilor unde aceștia își desfășoară activitatea;
- îmbunătățirea coordonării funcționarilor publici și garantarea aplicării uniforme de aceștia a principiilor administrative;
- realizarea unui sistem de salarizare și de recompense pentru activitatea funcționarilor publici care să ia în considerare în primul rând performanțele acestora;
- realizarea unui sistem de recrutare și promovare bazat pe merit, care să ofere garanția că cei mai buni funcționari publici sunt promovați.

Principiul transparenței

Administrația publică, incluzând toate structurile sale, nu este și nici nu poate fi considerată un sistem izolat de cadrul social general, de aceea relația administrație publică – cetățean se impune ca o problemă de foarte mare actualitate.

România a cunoscut, după decembrie 1989, o dinamică deosebită a condițiilor economico-sociale, politice și culturale, iar cadrul legislativ a fost și el supus unor multiple transformări și reactualizări, în dorința de a asigura o cât mai bună abordare și soluționare a problemelor cu care se confruntă societatea românească. Nu au lipsit stângăciile și neconcordanțele, dificultățile în executare și inerentele tergiversări ale unui sistem în schimbare.

Cu toate acestea, legislația în vigoare promovează reglementări moderne, expresie a înțelegerii adecvate, Legea nr. 215/2001 stipulând în chiar primul său articol următoarele:

„Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.”

Ne reține atenția această ultimă parte: „consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit”, evident referirea fiind făcută la consultarea prin referendum, neaplicabilă în prezent și din cauza lipsei unei proceduri cadru. Cu toate acestea, se naște o întrebare firească: **de ce este necesară implicarea cetățenilor în deciziile autorităților administrației publice locale?**

În abordarea unui posibil răspuns plecăm de la ipoteza că **cetățeanul nu poate fi indiferent** la contextul social și economic în care își duce existența, și la modul în care administrația locală lucrează pentru îmbunătățirea condițiilor lui de viață.

De asemenea, considerăm că în sistemul administrativ românesc **trebuie să se acorde prioritate creării condițiilor necesare asumării responsabilităților care privesc dezvoltarea localităților**, precum și a tuturor serviciilor publice de interes local, în special, prin accentuarea descentralizării și a transferului gestiunii responsabilităților, pe de o parte, din planul central în planul local, iar pe de altă parte, de la administrația publică la cetățeni.

În această ordine de idei, un accent deosebit cade pe:

- *transparența deciziilor;*
- *informarea cât mai exactă de la vârf către bază și invers.*

Participarea cetățenilor la luarea deciziilor într-o democrație cu tradiție presupune parcurgerea anumitor etape.

Prima etapă a participării este **informarea**, care *presupune eforturi atât din partea cetățenilor, cât și din partea administrației locale*. Administrația publică este datoră să emită informații către cetățeni privind activitatea și planurile sale pentru ca aceștia să poată înțelege direcțiile prioritare ale politicii administrative.

Potrivit art. 3 al Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public, asigurarea de autoritățile și instituțiile publice a accesului la informațiile de interes public se face din oficiu sau la cerere, prin intermediul compartimentului pentru relații publice sau al persoanei desemnate în acest scop.

A doua etapă se referă la **consultarea cetățenilor**, aceasta fiind acțiunea autorităților pentru identificarea necesităților cetățenilor, pentru evaluarea priorităților unor acțiuni sau colectarea de idei și sugestii privind o anumită problemă. Consultarea nu pune în discuție sistemul de decizie. Autoritatea publică are putere de decizie și libertatea de a ține sau nu seama de sugestiile propuse de cetățenii consultați.

Conform art. 6 al Legii nr. 52 din 21/01/2003 privind transparența decizională în administrația publică, *publicate în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 70, din 03 februarie 2003*, în cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative, autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune în site-ul propriu, să-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și să-l transmită către mass-media centrală sau locală,

după caz. Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații.

Consultarea implică un dialog real între cetățeni și reprezentanții administrației publice. Ea presupune renunțarea la atitudinea tip directivă și dogmatică a autorităților publice și folosirea unui limbaj comun, clar și simplu. De asemenea, pentru creșterea eficienței consultării este necesară:

- *o atmosferă de toleranță pentru opinii;*
- *încurajarea exprimării tuturor, ceea ce este mai important decât oferirea de informații.*

În climatul social actual, această inițiativă întâmpină multiple dificultăți ce decurg din neîncrederea generală a cetățenilor în instituțiile statului, de aceea administrația publică trebuie să-și refacă, în primul rând, propria imagine.

Cea de-a treia etapă se referă la însăși **implicarea publică**. Un prim pas constă în a recunoaște că o implicare publică în adevăratul înțeles al cuvântului nu este ușor de obținut.

Implicarea presupune participarea fiecărei persoane, în funcție de cunoștințele și abilitățile fiecăruia, la rezolvarea problemelor comunității din care face parte. Acest lucru se poate realiza prin grupuri consultative cetățenești, participarea cu idei sau implicarea în proiectele de dezvoltare a comunității.

Principiul deconcentrării

Prin **deconcentrare administrativă** se înțelege redistribuirea de competențe administrative și financiare de ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu. Deconcentrarea administrativă constă în deplasarea în teritoriu a unei părți importante a activității administrației publice centrale. Suntem în fața unei forme diminuate a sistemului de centralizare.

În cazul unui regim centralizat, în teritoriu acționează numai agenți ai organelor centrale ale statului. Aceștia sunt numiți, revocați și răspund exclusiv în fața acestora. Ei sunt simpli agenți administrativi, nu au niciun fel de competență proprie de decizie, având doar două obligații: să informeze centrul cu privire la situația locală și să execute în teritoriu deciziile centrului.

În cazul deconcentrării administrative pe baze teritoriale, în teritoriu există nu doar simpli agenți, ci instituții administrative. Acestea sunt instituții ale administrației statului, numite, revocabile și răspunzătoare în fața instituțiilor administrației centrale de stat. Ele sunt înzestrate cu competență proprie de decizie. **Instituțiile administrative deconcentrate rămân instituții ale statului, subordonate ierarhic, chiar dacă au dobândit competență proprie.**

Descentralizarea administrativă pe baza principiului autonomiei locale

Descentralizarea este acel sistem potrivit căruia administrarea intereselor locale, comunale, orășenești sau județene se realizează de autorități liber alese de cetățenii colectivității respective. Având la dispoziție, conform prevederilor constituționale, mijloace financiare proprii și beneficiind de putere autonomă de decizie, acest sistem răspunde ideii de libertate.

Dacă centralizarea corespunde imperativelor de unitate, descentralizarea administrativă corespunde celor de diversitate. Organizarea administrativă nu s-a realizat niciodată, într-o manieră categorică, pe o singură dimensiune. Atât centralizarea excesivă, cât și autonomia absolută sunt de condamnat, eforturile îndreptându-se spre a doza corect, spre a realiza un echilibru între cele două extreme.

Descentralizarea administrativă se îmbină cu autonomia locală, în sensul că în unitățile administrativ-teritoriale există și autoritățile administrative locale autonome, alese de colectivitățile locale, care satisfac interesele publice locale, precum și autoritățile administrației teritoriale de stat, deconcentrate la nivelul circumscripțiilor teritoriale, care servesc interesele publice locale și exercită, prin delegare, unele atribuții statale, și în sensul că organele administrației statului în teritoriu satisfac și interese ale colectivităților locale.

Autonomia locală, privită exclusiv din punct de vedere administrativ, nu apare decât ca o ultimă treaptă de dezvoltare a descentralizării administrative; în esență, aceasta reprezintă transferarea unor competențe administrative de la nivel central către diverse organe sau autorități administrative, care funcționează autonom în unitățile administrativ-teritoriale, fiind alese de colectivitățile locale respective.

Autonomia locală este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative. Aceasta este asociată cu stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale, al autorităților acestora, în raport cu administrația de stat și cu autoritățile care exercită funcțiile acestuia în unitățile administrativ-teritoriale.

Esența acestui principiu este legată de colectivitățile locale care, în Carta europeană a autonomiei locale²⁵ – exercițiul autonom al puterii locale, sunt definite, ținându-se cont de reglementările naționale, ca fiind colectivități locale de bază (comune, districte, departamente), dar și colectivități regionale, în măsura în care statele părți la această convenție nu recurg la rezervele pe care Carta le permite.

Prin art. 4 din Carta europeană a autonomiei locale, „Exercițiul autonom al puterii locale”, se instituie **principiul subsidiarității**, stipulându-se că „aceste

²⁵ Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, a fost ratificată prin Legea nr. 199/1997 și publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 331/1997.

colectivități locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care este atribuită unei alte autorități; că exercițiul puterii publice trebuie, de o manieră generală, să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni; că puterile, competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi.”

Deci, subsidiaritatea presupune că accentul, greutatea, în luarea deciziilor de interes public trebuie să coboare cât mai spre nivelul de bază, să nu mai constituie doar un monopol sau o regulă pentru administrația de stat. De aceea, regula în materie de competență pentru satisfacerea interesului public trebuie să o constituie autoritățile publice locale autonome la nivelul de bază (comuna și oraș), care sunt cele mai apropiate de nevoile cetățenilor și sunt alese de aceștia, iar excepțiile trebuie să le reprezinte autoritățile administrației publice autonome de la nivelul intermediar și autoritățile administrației de stat.

Principiul subsidiarității, aplicat în administrația publică, nu înseamnă, într-un stat unitar, o delegare sau o diminuare de suveranitate, întrucât autonomia locală este prevăzută de Constituție și de legile statului unitar și se exercită în condițiile și în limitele prevăzute de acestea.

Descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă, care permite colectivităților umane teritoriale să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare.

Potrivit definiției prevăzute la art. 2 lit. 1) din Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006, descentralizarea reprezintă: „transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat”.

Descentralizarea administrativă teritorială este legată de recunoașterea colectivităților locale și a dreptului acestora de a se administra. Descentralizarea administrativă privește rezolvarea unor probleme locale nu numai de autorități administrative locale, ci și de sectorul privat.

Elementele componente ale descentralizării administrative, pe baza principiului autonomiei locale, sunt:

- ***Existența unei colectivități locale***

Descentralizarea administrativă pe baza autonomiei locale se face în legătură cu existența unor colectivități sociale locale, constituie în circumscripții administrative care coincid sau diferă de unitățile administrativ-teritoriale ale statului.

Aceste colectivități sociale locale, componente ale colectivității naționale, au nevoi specifice care îi solidarizează pe membrii lor.

Nevoile și interesele locale sunt legate de specificul colectivității respective și se disting de nevoile generale ale colectivității naționale. Așa de

exemplu, sunt considerate nevoi rezolvate prin servicii locale: **aprovizionarea cu apă, căldura, salubritatea, iluminatul public, construcția și întreținerea unor drumuri** etc.

Pe de altă parte, statul nu poate să soluționeze, prin mijloacele de care dispune și în condiții de operativitate și eficiență, ansamblul acestor nevoi și interese. De aceea, statul este cel care stabilește care dintre probleme vor fi de competența serviciilor publice statale și care vor intra în sfera de competență a autorităților locale. De regulă, sfera problemelor locale este stabilită sau delimitată prin Constituție sau prin lege.

- ***Recunoașterea responsabilității colectivităților locale în gestionarea nevoilor specifice***

Pentru existența autonomiei locale este necesar ca problemele specifice colectivităților locale, recunoscute ca atare de lege, să fie rezolvate de aceste colectivități. Existența nevoilor și intereselor locale presupune și existența unor mijloace materiale de realizare a acestora, cum ar fi patrimoniul propriu, un corp de funcționar care să gestioneze treburile publice, o anumită autonomie financiară care se bazează pe existența unui buget propriu.

- ***Colectivitatea locală să dispună de autorități administrative proprii, autonome față de stat***

Autoritățile locale, structuri de conducere administrativă ale colectivităților locale, sunt cele care soluționează problemele specifice.

Pentru a ne găsi în situația descentralizării administrative este necesar ca aceste autorități locale să fie reprezentantele colectivităților locale și nu reprezentante ale statului plasate în fruntea colectivității. ***Aceasta presupune ca autoritățile locale să rezulte din alegeri libere, desfășurate în circumscriptiile colectivităților teritoriale.***

Pentru rezolvarea operativă a treburilor locale este necesar ca aceste autorități să dispună de o competență care să le confere autonomia față de organele administrației publice a statului.

Această autonomie nu înseamnă independența autorităților administrației publice locale față de autoritățile centrale ale puterii executive.

- ***Supravegherea activității colectivității locale de autoritățile puterii executive***

În virtutea dependenței colectivității locale față de statul în care sunt organizate, autoritățile publice centrale își rezervă dreptul de a supraveghea activitatea colectivităților locale, exercitând asupra acestora un anumit tip de control, care poartă numele de **tutelă administrativă**.

Acest tip de control privește numai legalitatea actelor, nu și oportunitatea acestora. Tutela administrativă are caracter excepțional, în sensul că trebuie prevăzute de lege cazurile în care se exercită, fiind deosebită fundamental de controlul ierarhic.

4.3.1.3. Sarcinile și funcțiile administrației publice

Sarcinile administrației publice sunt îndatoriri ce-i revin pentru înfăptuirea valorilor politice transpuse în lege, în realitatea sistemului social.

Aceste îndatoriri sunt față de societatea globală pe care trebuie să o slujească administrația publică, satisfăcând trebuințele de ansamblu ale indivizilor care o compun, din punct de vedere al interesului general.

Interesul general este formulat în cadrul sistemului politic de organele care dețin puterea în stat și de aceea, sarcinile (misiunile) administrației publice au o pronunțată derivație politică, prin aceste sarcini realizându-se politica statului.

Totodată, trebuie precizat că sarcinile administrației publice sunt derivate din funcțiile și politica statului, pentru că administrația publică este legată de organizarea societății în stat.

Pornind de la conținutul administrației publice ca activitate, de natură dispozitivă sau prestatoare a activităților de organizare a executării și de executare a legii, putem desprinde două categorii de sarcini:

a) *sarcini de conducere și de organizare;*

b) *sarcini de prestație.*

a) Sarcini de conducere și de organizare

Aceste sarcini care revin administrației publice derivă din funcția tradițională a statului de a reglementa activitatea membrilor societății.

Specificul sarcinilor de conducere și organizare constă în *acțiunile cu caracter dispozitiv* prin care este organizată executarea și se execută legile în cele mai diferite domenii de activitate socială în care acționează statul și unitățile administrativ-teritoriale.

Bineînțeles că aceste sarcini presupun o serie întreagă de activități de pregătire a acțiunilor, de informare și de documentare, de planificare, de decizie și de control.

b) Sarcini de prestație

Aceste sarcini organizate și realizate prin sistemul administrației publice derivă din funcția societății moderne de a asigura membrilor colectivității sociale servicii de cele mai diverse feluri.

Unele sarcini de prestație sunt de interes național, precum cele de apărare a ordinii publice și a siguranței statului sau cele de reprezentare diplomatică.

Alte sarcini de prestație sunt de interes local și privesc satisfacerea unor nevoi materiale sau spirituale ale membrilor societății, aflați la nivelul colectivităților locale. Astfel sunt serviciile de producere sau de procurare a unor bunuri sau servicii, cele de școlarizare, de asistență socială și medicală etc.

Având în vedere cele de mai sus, administrația publică poate fi definită ca o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii prin activități cu caracter dispozitiv și prestator, activități care se realizează, în

principal, prin sistemul organelor administrației publice, dar, în subsidiar, și prin alte sisteme de organizare a puterii statului – sistemul puterii legiuitoare și sistemul puterii judecătorești – precum și în cadrul unor organizații particulare care îndeplinesc activități de interes public.

Referindu-ne la principalele funcții ale administrației publice în cadrul sistemului social global, se pot identifica următoarele²⁶:

- **funcția de mecanism intermediar de execuție**, care are menirea de a organiza și a asigura execuția – în ultimă instanță folosind autoritatea sa sau chiar constrângerea;

- **funcția de instrument de conservare** a valorilor materiale și spirituale ale societății, prin care se asigură continuitatea și perenitatea societății;

- **funcția de organizare și coordonare a adaptărilor** ce se impun ca urmare a transformărilor care se produc inerent în evoluția diferitelor componente ale societății, în special în structura economică a acesteia.

Administrația publică are ca obiect realizarea valorilor politice care exprimă interesele generale ale societății, interese care sunt formulate prin lege. Instituțiile sistemului administrației publice au misiuni care țin de conținutul activității administrative, activități de gestiune și nu de putere publică.

Ca activitate statală, administrația publică este strâns legată de puterea executivă a statului, reprezentând o modalitate de realizare a acesteia.

Statul, ca formă de organizare socială, își constituie un sistem de instituții politice care îi permite să comande, să guverneze. În subordinea acestor instituții sunt cele administrative, care realizează deciziile instituțiilor politice. Se poate aprecia că aceste instituții administrative îndeplinesc importante funcții cu caracter politic, legate de existența, organizarea și funcționarea statului și a colectivităților locale, fără de care nu se poate concepe o societate modernă.

4.3.1.4. Activitățile administrației publice

Activități executive cu caracter de dispoziție

Denumirea primei categorii de activități, anume cele executive cu caracter de dispoziție, relevă caracterul deosebit al puterii conferite de lege administrației publice de a organiza executarea legii.

Pe baza acestor activități se organizează executarea legii și se stabilește conduita pe care trebuie să o urmeze diferitele persoane fizice și juridice.

Prin aceste activități, persoanelor fizice și juridice li se impune de administrație un comportament permisiv sau restrictiv, iar în anumite cazuri se poate interveni cu sancțiuni pentru nerespectarea dispozițiilor legale.

²⁶ I. Alexandru, *Drept administrativ*, Editura Omnia, Brașov, 1999, p. 41 și urm.

În acest cadru de organizare a executării legii se înscrie și activitatea de poliție administrativă care cuprinde măsurile de menținere a ordinii și liniștii publice, și cele privitoare la securitatea și salubritatea care trebuie să existe într-o societate civilizată.

Nerespectarea măsurilor de poliție administrativă necesită aplicarea unor sancțiuni contravenționale sau a unor sancțiuni penale, după cum este vorba de săvârșirea unor contravenții sau a unor infracțiuni.

Denumirea de activități executive cu caracter de dispoziție exprimă în plan funcțional **puterea conferită de lege administrației publice de a organiza executarea legii**, iar în plan organizatoric exprimă **noțiunea de autoritate publică administrativă**, autor al actelor administrative, principală modalitate de manifestare a unei voințe juridice.

În cadrul procesului decizional de organizare a executării și de executare a legii, deci de aplicare a legii, este necesară o vastă și complexă activitate de documentare, de consultare a altor instituții. Aceste activități constituie administrația **consultativă și de documentare**.

La rândul lor, activitățile prin care se dezbat problemele în legătură cu care urmează să fie luate anumite decizii constituie **administrația deliberativă**.

Apoi, sunt activitățile de executare directă a legii, care formează **administrația activă**.

Activități executive cu caracter de prestație

Realizarea valorilor politice exprimate în lege se face de administrația publică și prin activități ce constituie diferite prestații de interes general, realizate în baza și în executarea legii, din oficiu sau la cererea persoanelor fizice sau juridice, inclusiv a diferitelor organe ale statului.

„Actul prestator, prin care se asigură calitatea vieții în cadrul colectivităților locale, se realizează prin administrația publică din domeniul salubrității și ocrotirii mediului ambiant, furnizarea de gaze, de curent electric, servicii telefonice, radio, televiziune, poștă, transport în comun, construcții și închirieri de locuințe, asistență medicală, activități culturale, educative etc.”

Instituțiile administrației publice au sarcina de a satisface interesele cetățenilor și colectivității, iar realizarea prestațiilor respective are caracterul unor servicii publice pe care administrația le pune la dispoziția publicului. Aceste prestații se înfăptuiesc tot în baza și în executarea legii și reprezintă forme specifice de executare în concret a legii, de realizare a politicii statului prin administrația publică.

Administrația publică poate fi considerată în cazul serviciilor publice, atât din punct de vedere formal-organizatoric, dar și material-funcțional, ca o totalitate de servicii menite a satisface multiplele și variatele interese și nevoi ale fiecărui cetățean și ale societății în ansamblu.

Activitățile executive cu caracter de prestație realizate de administrația publică derivă din noile funcții ale statului în perioada contemporană, pe lângă funcțiile tradiționale de reglementare a activității membrilor societății și de executare și respectare a acestor reguli²⁷.

Activitățile de prestație sunt legate de puterea statului, fiind prevăzute în lege și în actele juridice emise pe baza și în executarea legii, în sarcina administrației publice.

Prestația ca serviciu public conturează mai bine specificul administrației publice ca activitate și ca sistem de instituții publice cu legături specifice între ele și care au ca sarcină principală, realizarea administrației publice ca activitate de organizare a executării și de executare a legii.

4.3.1.5. Sistemul administrației publice românești

Administrația publică, din punct de vedere material, **se realizează printr-o multitudine de forme organizatorice**, care alcătuiesc sistemul administrației publice. Acest angrenaj este la rândul său subsistem al sistemului organizării sociale a societății globale.

Având rolul de realizare a valorilor politice, prin care se exprimă interesele generale ale societății, administrația publică, privită ca activitate, este legată de puterea în stat.

Sistemul administrației publice este legat, organizatoric și funcțional, de puterea legiuitoare și de puterea executivă.

Puterea executivă este cea care asigură conducerea și controlul întregului sistem al administrației publice, pentru realizarea puterii statului.

Gruparea colectivităților sociale, în raport cu care se construiește sistemul administrației publice, se face pe **criteriul teritorial și pe cel funcțional**, care sunt criteriile de organizare a societății. Colectivitățile sociale în raport cu care se construiește sistemul administrației publice alcătuiesc populația țării, element definitoriu al statului.

Sistemul administrației publice se construiește pentru realizarea unor activități de organizare a executării și de executare a legii, care se referă la întreaga populație a țării și se aplică pe întreg teritoriul statului și în unitățile teritorial-administrative ale acestuia.

În temeiul Constituției României conducerea generală a administrației publice este încredințată guvernului, care alături de Președintele României alcătuiesc autoritățile puterii executive.

Alături de funcția de guvernare, puterea executivă exercită și funcția de administrare.

²⁷ M. Waline, *Droit Administratif*, Sirey, Paris, 1963, p. 6.

Componentele sistemului administrației publice se pot grupa, după raportul acestora față de stat, în două subsisteme:

- subsistemul administrației publice statale;
- subsistemul administrației publice locale autonome.

A. Subsistemul administrației publice statale se organizează, în raport cu teritoriul, pe două paliere:

- a) palierul central;
- b) palierul teritorial.

a) La palierul central pot fi identificate următoarele componente ale sistemului administrației publice:

- **administrația prezidențială** (Președintele României – ca șef al executivului și instituția Președinției);
- **administrația guvernamentală** (alcătuită din guvern – ca unul din cei doi șefi ai executivului și instituția publică a guvernului);
- **administrația publică centrală de specialitate**;
- ministere și alte organe de specialitate organizate în subordinea guvernului;
- organe de specialitate înființate în subordinea ministerelor;
- **autoritățile administrative autonome:**

- **cu statut constituțional:** Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Consiliul Legislativ;

- **cu statut legal:** Serviciul Român de Informații Externe, Banca Națională, Consiliul Național de Evaluare și Acreditare Academică, Comisia Națională de Valori Mobiliare, Consiliul Concurenței, Consiliul Național al Audiovizualului, Consiliul Economic și Social, Academia Română etc.;

b) La palierul teritorial al administrației publice statale (în unitățile administrativ-teritoriale) se constituie, pe baza deconcentrării administrative, următoarele componente ale sistemului administrației publice:

- **prefectul**, înalt funcționar public, este reprezentantul guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, funcționând împreună cu instituția prefectului, aceasta din urmă fiind o instituție cu personalitate juridică, patrimoniu și buget propriu;

Tipul unității administrativ-teritoriale	Autoritatea deliberativă	Autoritatea executivă
Comuna	Consiliul local	Primarul
Orașul*)		
Județul	Consiliul județean	Președintele consiliului județean

*) În municipiul București, autoritatea deliberativă este Consiliul General al Municipiului București, iar cea executivă este primarul general al municipiului București; la nivelul sectoarelor municipiului București, autoritatea deliberativă este Consiliul local al sectorului, iar cea executivă este primarul sectorului.

– **serviciile ministeriale exterioare**, deconcentrate în județe, aflate în raporturi de subordonare față de ministerele care le-au constituit și sub coordonarea prefectului județului.

B. Subsistemul administrației publice locale este alcătuit din autorități ale colectivităților locale, deliberative și executive:

Așa cum precizam la începutul acestei cărți, sistemul actual al administrației publice din România și instituțiile sale caracteristice, autonomia și descentralizarea, nu sunt o noutate în sistemul constituțional românesc, ele au, de fapt, o îndelungată tradiție în viața administrativă a societății românești, cu sorginte în a doua jumătate a secolului al XIX-lea.

Administrarea intereselor locale și județene, în primele noastre sisteme constituționale, s-a încredințat **județului și comunei rurale și urbane**, care erau circumscripții teritoriale ale statului, investite cu personalitate juridică.

Baza acestui sistem de organizare a vieții locale a fost **Regulamentul Organic** din 1831, care, pentru început, recunoaște numai orașelor un drept de autonomie „prin sfaturi orășenești alese de locuitorii acestor orașe”.

Ideea autonomiei, în fapt, a unei administrații publice locale autonome, a devenit apoi un punct programatic în revendicările **Revoluției de la 1848** din cele două principate, cerându-se „dreptul pentru fiecare județ de a-și alege dregătorii săi”.

Convenția de la Paris din 1858 a reluat aceste deziderate, iar Statutul lui Cuza din 1864 le recunoaște ca principii de organizare ale statului modern român. Drept urmare, Legea pentru comunele urbane și rurale nr. 394 din 31 martie 1864 și Legea nr. 396 din 31 martie 1864 de înființare a Consiliilor județene recunosc personalitatea juridică a comunelor și județelor și le dotează, totodată, cu organe deliberative și executive alese, ce reprezentau interesele locale ale colectivităților respective.

Constituția din 1 iulie 1866 proclama că administrarea intereselor colectivităților locale se realizează prin „instituțiile județene și comunale”, reglementate prin legi, care au la „basă decentralizarea administrațiunei mai completă și independința comunală” (art. 106 și 107), declarându-se principal autonomia locală.

Constituția din 1923 statuează despre instituțiile județene și comunale, în art. 41 și 108, stabilind că acestea sunt reglementate prin legi ce „vor avea la bază descentralizarea administrativă, iar membrii consiliilor județene și consiliilor comunale sunt aleși de cetățenii români prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu și cu reprezentarea minorităților”, la care se puteau adăuga „prin lege” și „membrii de drept și membrii cooptați”²⁸.

²⁸ I. Muraru, Gh. Iancu, Mona-Lisa Pucleanu, C. Popescu, *Constituțiile Române, Texte. Note. Prezentare comparativă*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1993.

Potrivit prevederilor **Constituției** actuale, la nivelul unităților administrativ-teritoriale există o administrație teritorială formată din serviciile publice deconcentrate ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, inclusiv prefectul ca serviciu deconcentrat al guvernului („reprezentant”), care constituie o administrație teritorială a statului, numită și pe de altă parte, autorități administrative autonome ale comunelor și orașelor, constituind primul nivel al administrației publice locale și autorități județene, cel de-al doilea nivel al administrației publice locale autonome, autoritățile menționate reprezentând administrația publică locală aleasă.

Delimitarea dintre cele două componente ale administrației de la nivelul unităților administrativ-teritoriale se realizează prin regimurile diferite care se aplică fiecăreia dintre componente. Primei, constituind ansamblul serviciilor statului, i se aplică un regim deconcentrat, iar celei de a doua, reprezentată de autorități alese de colectivitățile locale, un regim descentralizat, autonom.

Cele două subsisteme ale administrației publice nu sunt izolate, ci, dimpotrivă, activitatea lor se interferează, fiind chiar într-o relație de interdependență.

Art. 120 alin. (1) din Constituția României, republicată, arată că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice. La aceste principii constituționale, potrivit art. 2 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, se adaugă principiile: eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.

De asemenea, important de reținut în ceea ce privește raporturile dintre autoritățile administrației publice locale, este art. 6 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și anume: „(1) Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ.

(2) În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.”

Prin urmare, în comune, orașe și municipii funcționează, ca autorități ale administrației publice prin care se realizează autonomia locală, consiliile locale și primarii. În cazul municipiilor funcționează aceleași autorități, ele putându-se organiza și la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale acestora.

Statutul consiliilor locale și al primarilor, în ceea ce privește autonomia locală, este definit de Constituție și de Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, ambele autorități fiind supuse rolului de autorități administrative autonome în rezolvarea treburilor

publice din comune și orașe. Din acest punct de vedere se impune a se face o distincție între treburile publice din comune și orașe și treburile publice care depășesc sfera locală, intrând în interesul general, asupra căruia pot opera alte servicii ale administrației publice sau, în virtutea legii, astfel de atribuții pot fi încredințate autorităților administrației locale autonome.

ARTICOLUL 122

Consiliul județean

(1) *Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.*

(2) *Consiliul județean este ales și funcționează în condițiile legii.*

ARTICOLUL 123

Prefectul

(1) *Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București.*

(2) *Prefectul este reprezentantul guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.*

(3) *Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică.*

(4) *Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.*

(5) *Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept.*

4.3.2. Actele administrative

4.3.2.1. Trăsăturile caracteristice ale actelor administrative

Actul administrativ face parte din categoria formelor concrete de realizare a administrației publice producătoare de efecte juridice. Când spunem că o formă concretă de activitate dă naștere la efecte juridice, înțelegem că aceasta dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice, mai concret, dă naștere la drepturi și obligații pentru subiectele raporturilor juridice.

A doua categorie o reprezintă formele de activitate ale administrației publice care nu produc prin ele însele efecte juridice, în care se cuprind **operațiunile tehnico administrative** precum și **actele** exclusiv **politice** ale acesteia²⁹.

²⁹ Vezi I. Iovănaș, *Drept administrativ*, Editura Servo-Sat, Arad, 1997, p. 9 și urm.

Actul administrativ este un act juridic unilateral, care emană de la o autoritate a administrației publice, în temeiul puterii de stat, pe baza și în vederea executării legii.

– **Prima trăsătură caracteristică este aceea că actele administrative sunt acte juridice.**

Această caracterizare distinge actul administrativ de operațiunile tehnico-administrative.

Actul administrativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință juridică făcută în scopul nașterii, modificării sau stingerii raporturilor juridice, a cărei realizare este garantată prin forța de constrângere a statului.

Din cele de mai sus rezultă că nu orice manifestare de voință este un act juridic, simpla exprimare a unei opinii din partea unei instituții publice administrative nefiind un act administrativ.

Printr-un act administrativ iau naștere drepturi și se stabilesc noi obligații sau se sting unele vechi. De asemenea, pot fi refuzate pretenții juridice, pe care le formulează persoanele fizice sau juridice în fața autorităților administrației publice. Refuzul nejustificat de a rezolva o pretenție privitoare la un drept recunoscut de lege, sau tăcerea structurilor administrative publice la formularea unor astfel de pretenții juridice au valoare de acte administrative.

– **Actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință juridică.**

Actul administrativ este unilateral nu pentru faptul că ar fi opera unei singure persoane – la emiterea/adoptarea³⁰ sau putând participa mai multe persoane – ci pentru că el degajă o singură voință care provine de la o autoritate a administrației publice.

Pe baza acestei caracteristici actele administrative se deosebesc de alte acte juridice pe care le emit sau în care sunt părți autoritățile administrației publice.

– **Voința juridică unilaterală este supusă unui regim juridic specific.**

Manifestarea unilaterală de voință pe care o cuprinde un act administrativ este supusă unui regim juridic specific, numit regim administrativ. Regimul juridic administrativ cuprinde o serie de reguli de formă și de fond care reglementează **emiterea/adoptarea actelor administrative, condițiile lor de valabilitate, controlul legalității lor etc.**

4.3.2.2. Comparație între actul administrativ și alte acte juridice

A. Actul administrativ și legea

Deși sunt acte juridice unilaterale, întemeiate pe puterea publică, forța juridică a legii este deosebită de aceea a actelor administrative și la fel regimul

³⁰ Emiterea este termenul utilizat în situația în care autoritatea emitentă este unipersonală, cazul primarilor și al președinților consiliilor județene, ca autorități executive, iar adoptarea este termenul utilizat în situația în care autoritatea emitentă este colegială, cazul consiliilor locale/Consiliul General al Municipiului București și consiliilor județene, ca autorități deliberative.

juridic al celor două categorii de acte juridice. Autoritatea legii se întemeiază pe suveranitatea statului, pe când autoritatea actului administrativ derivă din lege.

Emiterea/adoptarea și aplicarea actelor administrative se întemeiază pe organizarea executării legii și de aceea actul administrativ se subordonează întotdeauna dispozițiilor legii, aspect ce justifică și diferitele forme de control la care sunt supuse actele administrative pentru asigurarea legalității lor.

B. Actul administrativ și hotărârea judecătorească

Deși ambele acte sunt acte juridice unilaterale, întemeiate pe lege, din punct de vedere formal hotărârea judecătorească este actul juridic prin care se realizează puterea judecătorească, iar actul administrativ este cel prin care se realizează intervenția puterii executive în organizarea executării legii.

Deosebirea dintre cele două categorii de acte nu este însă numai formală, ci și de natură și de regim juridic aplicabil.

Astfel, actul administrativ este acela prin care este organizată executarea legii, pe când hotărârea judecătorească intervine pentru a sancționa încălcarea legii, soluționând un litigiu intervenit între părți.

C. Actul administrativ și contractul

Deosebirea principală dintre cele două categorii de acte este aceea că actul administrativ reprezintă o manifestare de voință unilaterală, pe când contractul reprezintă un acord de voință intervenit în scopul producerii unor efecte juridice, respectiv producerii sau stingerii de drepturi și obligații.

O altă deosebire este pe tărâmul regimului juridic. În timp ce la actul administrativ vorbim de un regim de drept public, cu referire specială la regimul de drept administrativ, ca formă a regimului de drept public, la contract vorbim de un regim de drept privat, de drept comun.

Totodată, există deosebiri și între actul administrativ și contractul administrativ, care este un contract special pe care îl pot încheia organe ale administrației publice.

4.3.2.3. Categorii de acte administrative

Actele administrative pot fi grupate în mai multe categorii în funcție de o seamă de particularități și de criterii pe care le vom prezenta în continuare:

A. După întinderea efectelor pe care le produc

Pornind de la acest criteriu putem distinge categoria **actelor normative** și cea a **actelor individuale**.

Actele normative conțin reguli generale, impersonale, care se aplică într-un număr nedeterminat de cazuri și la un număr nedeterminat de subiecți (persoane).

Actele individuale sunt acelea care creează drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina uneia sau mai multor persoane determinate.

În funcție de conținutul lor, se pot distinge următoarele categorii de acte individuale:

a) **acte prin care se stabilesc drepturi sau obligații determinate pentru subiecții cărora i se adresează.** Exemplul clasic este oferit de autorizația de construire, care conferă un drept bine determinat unei persoane;

b) **acte prin care se conferă un statut personal beneficiarilor.** Așa este cazul diplomei universitare care atribuie beneficiarului un complex de drepturi și obligații și nu un drept sau o obligație determinată;

c) **acte administrative de sancționare.** Prin aceste acte se instituie constrângerea de stat sub forma sancțiunii și presupun o constatare a situației de fapt și o apreciere asupra vinovăției contravenientului, consemnată, de regulă, într-un înscris;

d) **acte administrative jurisdicționale.** Acestea sunt acte individuale, de speță și sunt emise de organe ale administrației publice, care au competența, special atribuită, de a soluționa anumite litigii juridice.

Procedura folosită pentru emiterea acestor acte este deosebită de aceea a actelor administrative obișnuite, ea presupunând participarea părților și manifestarea principiului contradictorialității în dezbaterile care precede emiterea actelor administrative jurisdicționale.

B. După autoritatea publică de la care emană

Actele administrative pot fi clasificate și după autorul actului, după cum urmează:

- decrete emise de Președintele României;
- hotărâri și ordonanțe adoptate de guvern;
- instrucțiuni și ordine emise de miniștri sau conducătorii altor organe ale administrației publice centrale de specialitate;
- hotărâri ale consiliilor județene, ale consiliilor locale ale municipiilor, ale orașelor și comunelor;
- ordine ale prefecților;
- dispoziții ale primarilor și ale președinților consiliilor județene.

C. După numărul autorităților care participă la emiterea/adoptarea actului administrativ

După acest criteriu actele administrative pot fi:

- acte administrative emise/adoptate de o singură autoritate;
- acte administrative la a căror emitere/adoptare participă mai multe autorități administrative.

Majoritatea actelor administrative fac parte din prima categorie.

În dreptul administrativ românesc se întâlnesc și cazuri în care actele administrative iau naștere prin contopirea a două sau mai multe manifestări de voință, care provin de la organe diferite. Este cazul concursului de competențe în

formă directă (spre exemplu, în situația actului administrativ emis de mai mulți miniștri).

Faptul că actele complexe cuprind mai multe manifestări de voință are două consecințe practice:

- un act nu poate fi revocat sau anulat decât printr-un act simetric, care să cuprindă manifestările de voință ale tuturor organelor care au elaborat în comun actul anterior, ori printr-un act superior tuturor emitenților;
- acțiunea în justiție trebuie îndreptată împotriva tuturor organelor participante la emiterea actului.

4.3.2.4. Emiterea/adoptarea și efectele actelor administrative

Emiterea/adoptarea actelor administrative reprezintă rezultatul exercitării competenței cu care sunt înzestrate autoritățile administrative.

Competența administrativă este formată din ansamblul atribuțiilor ce revin unei autorități, compartiment funcțional sau persoane (funcționari) și limitele exercițiului lor. Ca element component al competenței, **atribuția** constă din prerogativele ce revin unei autorități, compartiment funcțional sau funcționar public, în temeiul unui act normativ.

Pentru a se stabili legalitatea unui act administrativ, se analizează:

- **competența materială**, înțeleasă din punct de vedere al conținutului gradului de întindere a atribuțiilor, sau sfera de cuprindere a lor;
- **competența teritorială**, ce desemnează cadrul teritorial în care se exercită atribuțiile de o autoritate publică administrativă. Spre exemplu, utilizarea competenței teritoriale drept criteriu de clasificare permite distincția între autoritățile centrale ale administrației publice (cu o competență teritorială extinsă la întreg teritoriul național) și autoritățile locale (competente a-și exercita atribuțiile la nivelul unității administrativ-teritoriale – comună, oraș, municipiu, județ);
- **competența personală**, care evocă ansamblul atribuțiilor ce revin unei persoane care ocupă o anumită funcție. În acest sens, o anumită competență revine primarului și o alta președintelui consiliului județean.

Actul administrativ va trebui să fie întotdeauna conform cu conținutul legii și al celorlalte acte normative pe care le pune în aplicare. Această condiție ține cont de aplicarea principiului supremației legii în dreptul românesc. Cu alte cuvinte, actul administrativ intervenind în cadrul și în vederea realizării activității executive, trebuie să fie conform cu legea pe care o pune în aplicare și cu toate celelalte acte normative date în baza și în executarea legii.

Conformitatea actului de drept administrativ cu conținutul legii și a celorlalte acte normative este o **condiție de fond** a acestuia.

Condiții de formă și de procedură în emiterea actului administrativ

Condiția privind forma scrisă a actului administrativ este rezultatul prezumției de oficialitate a acestuia. Astfel, un act administrativ, pentru a fi considerat legal, trebuie să provină de la o instituție oficială, investită cu anumite atribuții. Cât privește *forma scrisă*, *aceasta trebuie să existe întotdeauna pentru actele normative, deoarece acestea sunt supuse obligației de publicare.*

Procedura de elaborare, adoptare și punere în executare a actelor administrative (de drept administrativ), presupune un număr de operațiuni succesive care concură la emiterea unui act valabil. Aceste operațiuni sunt considerate condiții anterioare, concomitente sau ulterioare emiterii actului administrativ.

Dintre **condițiile anterioare emiterii actului administrativ** amintim:

- avizarea;
- obținerea acordului unui alte entități publice;
- întocmirea unor studii;
- propuneri;
- rapoarte.

Condițiile procedurale concomitente emiterii actului sunt: *cvorumul* și *majoritatea necesară* pentru adoptarea actului.

Cvorumul desemnează numărul membrilor unui organism colegial necesar a fi prezenți pentru ca el să poată lucra valabil, pe când *majoritatea necesară* evocă numărul de voturi exprimate în favoarea adoptării unui anumit act.

Condițiile posterioare emiterii actului au în vedere:

- aprobările din partea organismelor ierarhic superioare;
- publicarea (actelor normative);
- comunicarea (actelor individuale).

O condiție distinctă a valabilității actelor administrative este **oportunitatea** acestora. Ea se distinge de condiția legalității, deși unele sisteme de drept consideră oportunitatea ca o condiție de legalitate.

Oportunitatea actelor administrative reprezintă aptitudinea autorităților administrative de a emite acte administrative, ținând cont de raportul optim dintre resurse și beneficii, de a evalua condițiile de timp și spațiu în îndeplinirea sarcinilor ce le revin, astfel încât actele emise să corespundă pe deplin unor nevoi concrete, realiste. Astfel, administrația trebuie să fie suficient de flexibilă pentru a-și putea adapta metodele de intervenție la viața socială și condițiile specifice.

Între oportunitate și legalitate există o relație de interdependență, în sensul că un act ilegal nu poate fi oportun, pe când un act legal poate să fie neoportun, deoarece el nu mai corespunde împrejurărilor avute în vedere în momentul emiterii lui.

4.3.2.5. Suspendarea, abrogarea și desființarea actelor administrative

Suspendarea este o operațiune care conduce la încetarea temporară a efectelor unui act administrativ, atunci când există dubii cu privire la legalitatea sau oportunitatea sa.

Suspendarea actelor administrative normative și individuale poate fi dispusă fie de organismul emitent, fie de cel ierarhic superior sau de instanța de judecată investită, în conformitate cu Legea contenciosului administrativ nr. 544/2004, pentru a se pronunța asupra legalității unui act administrativ.

Abrogarea este operațiunea prin care entitatea administrativă emitentă sau cea ierarhic superioară scoate din vigoare un act administrativ, printr-o manifestare de voință contrară aceleia conținută de actul inițial.

Anularea este operațiunea de desființare a unui act administrativ, atunci când acesta este ilegal. Anularea actului administrativ poate fi dispusă atât de instanțele de judecată, cât și de organul ierarhic superior.

4.3.3. Categoriile de resurse umane în cadrul sistemului administrației publice

Din perspectivă managerială, administrația publică reprezintă un sistem de organizații, între care se stabilesc o multitudine de relații de subordonare, colaborare, participare, prestări servicii etc., într-o veritabilă rețea care asigură atât cadrul necesar aplicării legii, cât și aplicarea concretă a acesteia, sistem ce asigură continuitatea și permanența guvernării. Având în vedere amploarea, varietatea acestei rețele de organizații ale administrației publice și complexitatea activităților pe care acestea trebuie să le îndeplinească, precum și faptul că administrația publică nu este altceva decât activitatea unor oameni care realizează această activitate în raport cu alți oameni, managementul resurselor umane din administrația publică dobândește valențe aparte. Se poate lesne constata faptul că performanța administrației publice nu se poate atinge dacă nu există oameni capabili, competenți, activi, bine pregătiți și care înțeleg dimensiunea binelui public.

Se poate spune, deci, că eficacitatea și eficiența organizațiilor administrației publice, în realizarea sarcinilor care le revin, depind în mare măsură de calitatea umană și capacitatea profesională a celor care activează în cadrul acestora. Cu alte cuvinte, valoarea și potențialul acestor organizații sunt legate în mod semnificativ, uneori chiar decisiv, de calitatea oamenilor care le alcătuiesc.

Pentru realizarea corpului de profesioniști în măsură să satisfacă exigențele unei administrații publice performante, apare astfel ca obligatorie condiția unei atente și corecte recrutări și selecții. Miza acestui proces de evaluare pare a avea o importanță excepțională și transcende realitatea imediată – satisfacerea interesului public printr-un serviciu public de calitate. Fără a detalia, ne permitem doar să

subliniem două posibile premise explicative: a) locul central și cvasipermanent pe care îl ocupă în existența individului uman interacțiunea cetățean-administrație publică; b) adevărul potrivit căruia calitatea funcționarilor publici și a administrației exprimă deopotrivă atât proba obiectivă a valabilității unui sistem politic la un moment istoric dat, cât și măsura potențialului de dezvoltare viitoare a unei colectivități umane (locale, naționale etc.). Astfel, se poate conchide că de calitatea umană a funcționarilor, de pregătirea profesională și de voința lor de a-și îndeplini atribuțiile depinde ordinea socială și chiar bunăstarea generală.

Trebuie subliniat faptul că în administrația publică își desfășoară activitatea nu doar funcționari publici, ci și personal contractual și „funcționari politici”. Schematic, o taxonomie a personalului din administrația publică arată astfel:

- A) Funcționari publici:
 - înalți funcționari publici;
 - manageri publici;
 - funcționari publici de conducere;
 - funcționari publici de execuție;
- B) Personal contractual;
- C) „Funcționari politici”.

4.3.3.1. Funcționarii publici

Funcționarul public este persoana numită într-o funcție publică, văzută ca ansamblul de atribuții și responsabilități stabilite în vederea realizării prerogativelor de putere publică de sistemul administrației publice³¹.

„Funcția publică reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea sau instituția publică, în temeiul legii, în scopul realizării competențelor sale”³².

În România, există în jur de 120.000 de funcții publice, număr destul de mare dacă avem în vedere că funcțiile publice vizează doar prerogativele de putere publică și nu orice tip de activitate din cadrul organizațiilor administrației publice. Puterea publică este văzută ca ansamblul de prerogative atribuite

³¹ Această categorie de resurse umane este reglementată în România de:

- Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată și actualizată;
- Legea nr. 251 din 23 iunie 2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici;
- Legea nr. 7 din 18 februarie 2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici;
- Legea nr. 161 din 19 aprilie 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcției publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției.

³² Legea nr. 188/1999.

administrației publice pentru a promova interesul general ori de câte ori vine în contradicție cu interesul particular (J. Rivero). Puterea publică poate fi definită și ca un concept complex prin care se definesc mai multe caracteristici: voința de a conduce a unui grup și autoritatea cu care acesta este investit, prin lege, sau alte condiții; competența, adică aptitudinea de a lua decizii juste pentru întreaga comunitate; existența coeziunii și absența constrângerii (A. Hauriou)³³.

Puterea politică este caracterizată ca o putere globală exercitată în cadrul colectivității, în scopul de a o organiza, de a o menține și apăra. Justificarea unei astfel de puteri este aceea de a asigura un climat de pace socială și ordine într-o comunitate umană, fiind necesar ca interesele și voința fiecărui individ să se „topească” într-o voință generală unică, exprimată și impusă la nevoie prin forța fiecărui individ de autorități publice desemnate în mod legitim³⁴.

În acest context, procesele de reformă a funcției publice trebuie să vizeze reducerea numărului de funcții publice în acord cu atributele de putere publică. În acest moment, ca urmare a valurilor de transformări a unor funcții, în administrația publică românească, există o multitudine de ocupanți ale căror activități sunt specifice personalului contractual, fără a îngloba atribute de putere publică.

În funcție de complexitatea sarcinilor de realizat, nivelul studiilor, experienței, există mai multe categorii de ocupanți ai funcțiilor publice.

Trăsăturile fundamentale care caracterizează funcțiile publice:

a) **sunt create pentru realizarea puterilor publice**, a atribuțiilor stabilite prin lege instituțiile publice administrative;

b) **au caracter permanent**, în sensul de funcționare continuă în scopul satisfacerii unui interes general, în mod continuu și neintermitent, cât timp există competența pe care funcția publică o realizează;

c) **sunt create prin lege sau prin acte emise în baza legii**, prin act de putere, deci unilateral și nu contractual. În același timp, funcțiile publice pot fi modificate sau poate fi schimbat conținutul lor, în mod unilateral, prin lege sau act subsecvent, fără acordul celor care le exercită;

d) **sunt organizate pentru a satisface interesele generale**, publice, și nu interesele personale;

e) **au un anumit grad de specializare**, o competență determinată de lege, în cadrul căreia urmăresc satisfacerea unui anumit interes general.

Statutul funcționarilor publici

Funcționarul public este numit de instituția publică sau autoritatea competentă, potrivit legii și investită în mod legal cu atribuțiile unei funcții

³³ A. Parlagi, *Dicționar de administrație publică*, Editura Economică, București, 2004, p. 190, Armenia Androniceanu, *Management public*, Editura Economică, București, 1999, p. 58.

³⁴ C. Ionescu, *Instituții politice și drept constituțional*, Editura Economică, București, 2002, p. 207.

publice, cu o activitate ce are ca scop asigurarea funcționării continue a unui serviciu public.

Pentru respectarea principiului legalității administrației publice nu este suficient ca atribuțiile și responsabilitățile care formează diferitele funcții publice în cadrul structurilor administrației publice să aibă caracter legal, **ci mai este necesar să fie deținute în mod legal de cei care le exercită, deci aceștia să fie abilitați, investiți legal.**

Funcționarii publici sunt investiți în funcție printr-un act administrativ de numire, unilateral.

Funcționarul public este investit cu atribuțiile care îi alcătuiesc competența, nu de cel care l-a numit, ci de lege, aceasta organizând funcția în vederea satisfacerii unui interes general. Legea organizează funcția cu atribuțiile stabilite pentru aceasta și oricare persoană, care întrunește condițiile legii, poate aspira la accesul și exercitarea funcției respective.

Funcțiile publice sunt exercitate de persoane fizice care își fac din această exercitare o carieră.

Prin numirea în funcția publică, funcționarul este investit cu un statut legal în care sunt prevăzute drepturile, obligațiile și responsabilitățile acestuia. Situația juridică a funcționarului public este așadar statutară.

Fiecare funcționar public are un drept personal la promovarea în funcție, la inamovibilitate sau stabilitate, la salariu etc.

Fiind atribuite în interes general, aceste drepturi pot fi amplificate, dimensionate sau suprimate prin lege, în scopul creșterii eficacității serviciului public.

Drepturile și obligațiile generale ale funcționarilor publici fac obiectul Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată³⁵, modificată și completată.

Condițiile de acces pentru ocuparea funcțiilor publice. Numirea și avansarea

Potrivit dispozițiilor art. 54 din Legea nr. 188/1999, republicată, poate ocupa o funcție publică persoana care îndeplinește următoarele cerințe:

- 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) are o stare de sănătate corespunzătoare funcției publice pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate;

³⁵ Legea nr. 188/1999 a fost republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 365, din 29 mai 2007 și apoi a fost modificată și completată.

f) îndeplinește condițiile de studii prevăzute de lege pentru funcția publică;

g) îndeplinește condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice;

h) nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de fals ori a unor fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea;

i) nu a fost destituită dintr-o funcție publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii șapte ani;

j) nu a desfășurat activitate de poliție politică, așa cum este definită prin lege.

Pentru ocuparea unei funcții publice, prin lege, se pot prevedea și alte cerințe speciale, precum cele referitoare la vârstă, aptitudini ori efectuarea unui stagiul de specialitate.

Potrivit dispozițiilor art. 62 alin. (6) din Legea nr. 188/1999, la intrarea în corpul funcționarilor publici, funcționarul public depune jurământul de credință în termen de trei zile de la emiterea actului de numire în funcția publică definitivă. Jurământul are următoarea formulă: „Jur să respect Constituția, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect și fără părtinire legile țării, să îndeplinesc conștiincios îndatoririle ce îmi revin în funcția publică în care am fost numit, să păstrez secretul profesional și să respect normele de conduită profesională și civică. Așa să-mi ajute Dumnezeu.” Formula religioasă de încheiere va respecta libertatea convingerilor religioase.

Depunerea jurământului prevăzut la alin. (6) se consemnează în scris. Refuzul depunerii jurământului se consemnează în scris și atrage revocarea actului administrativ de numire în funcția publică. Obligația de organizare a depunerii jurământului aparține persoanei care are competența legală de numire.

Totodată, funcționarii publici, la numirea într-o funcție publică, precum și la încetarea raportului de serviciu sunt obligați să prezinte, în condițiile legii, conducătorului autorității sau instituției publice o declarație de avere. Declarația de avere se actualizează anual potrivit legii (a se vedea art. 47 alin. (2) din Legea nr. 188/1999). Această declarație se dă pe propria răspundere și cuprinde referiri la bunurile soțului/soției sau copiilor minori.

Intrarea în corpul funcționarilor publici se face prin concurs, în limita funcțiilor publice vacante rezervate în acest scop prin planul de ocupare a funcțiilor publice.

Condițiile de participare și procedura de organizare a concursului se stabilesc potrivit legii.

Concursul are la bază principiile competiției deschise, transparenței, meritelor profesionale și competenței, precum și cel al egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale.

Anunțul privind concursul se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a și într-un cotidian de largă circulație, cu cel puțin 30 de zile înainte de data desfășurării concursului. În mod excepțional, termenul de 30 de zile poate fi redus, în condițiile legii, pentru concursul organizat în vederea ocupării funcțiilor publice de execuție temporar vacante (art. 57 alin. (1)-(4) din Legea nr. 188/1999).

Modul de organizare și funcționare a concursului se stabilește prin hotărâre a guvernului, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Numirea în funcțiile publice pentru care se organizează concurs se face prin actul administrativ emis de conducătorii autorităților sau instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală (art. 62 alin. (3) din Legea nr. 188/1999) și reprezintă de fapt numirea într-un post corespunzător unei funcții publice dintre cele cu care sunt prevăzute serviciile publice.

La debutul în profesie, absolvenții instituțiilor de învățământ vor fi numiți în funcții publice vacante după promovarea concursului, inițial pentru o perioadă de stagiu de 12 luni pentru funcționarii din clasa I (cei cu studii universitare de licență, absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă), de opt luni pentru cei din clasa a II-a (cei cu studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă), și șase luni pentru cei din clasa a III-a (cei cu studii liceale, respectiv studii medii liceale finalizate cu diplomă de bacalaureat) – a se vedea dispozițiile art. 9 și art. 60 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

Odată cu numirea în funcție se constituie un **dosar profesional** al funcționarului public, dosar care va cuprinde toate actele ce privesc situația sa profesională și disciplinară, înregistrate și numerotate cronologic³⁶. Conform dispozițiilor art. 25 alin. (3) din Legea nr. 188/1999 dosarul profesional pentru fiecare funcționar public se întocmește în scopul asigurării gestionării eficiente a resurselor umane, precum și pentru urmărirea carierei funcționarului public.

În acest dosar este interzis să se facă referire la opiniile politice, sindicale, religioase sau de orice altă natură.

Funcționarul are dreptul să cunoască dosarul său profesional și să i se elibereze la cerere, copii din acesta. Instituția respectivă are obligația să permită funcționarului să-și exercite dreptul la cunoașterea dosarului personal.

Conform dispozițiilor art. 94 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit, precum și cu funcțiile de demnitate publică.

³⁶ A se vedea dispozițiile Hotărârii Guvernului nr. 432/2004 privind dosarul profesional al funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 341, din 19 aprilie 2004.

Funcționarii publici nu pot deține alte funcții și nu pot desfășura alte activități, remunerate sau neremunerate, după cum urmează:

- a) în cadrul autorităților sau instituțiilor publice;
- b) în cadrul cabinetului demnitarului, cu excepția cazului în care funcționarul public este suspendat din funcția publică, în condițiile legii, pe durata numirii sale;
- c) în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ, din sectorul public sau privat, în cadrul unei asociații familiale sau ca persoană fizică autorizată;
- d) în calitate de membru al unui grup de interes economic.

Prin urmare, funcționarii publici au obligația de a se abține de la efectuarea oricăror activități cu scop lucrativ care contravin demnității, prestigiului și normelor de comportare ce decurg din poziția lor oficială.

Pentru activitatea desfășurată, funcționarii publici sunt apreciați (notați) anual de șefii ierarhici cu privire la activitatea și comportarea în timpul serviciului.

Notarea profesională constă în aprecierea funcționarului ca: „foarte bine”, „bine”, „satisfăcător” sau „nesatisfăcător”.

Este obligatoriu ca notarea să fie motivată temeinic, să fie exactă și obiectivă.

Notarea făcută superficial, în mod nesincer sau cu rea-credință constituie abatere de serviciu și atrage răspunderea disciplinară a celui vinovat.

În situația în care are loc restrângerea numărului de posturi la o autoritate sau la o instituție publică, conducătorul autorității sau instituției publice va avea în vedere rezultatele obținute de funcționarii publici la evaluarea anuală a activității.

Tot pe baza activității apreciate în modul amintit, funcționarii pot fi avansați în funcții, trepte, clase, grade și categorii.

Managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici

Potrivit dispozițiilor art. 21 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, pentru crearea și dezvoltarea unui corp profesionist de funcționari publici s-a înființat, în subordinea guvernului, **Agencia Națională a Funcționarilor Publici**, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică.

Agencia Națională a Funcționarilor Publici este condusă de un președinte, cu rang de secretar de stat, numit de către prim-ministrul. Această agenție este finanțată de la bugetul de stat și are atribuțiile prevăzute în art. 22 din lege, dintre care menționăm:

- elaborează politicile și strategiile privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici;
- elaborează și avizează proiecte de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici;

- monitorizează și controlează modul de aplicare a legislației privind funcția publică și funcționarii publici în cadrul autorităților și instituțiilor publice;
- elaborează proiectul legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici;
- colaborează cu organisme și cu organizații internaționale din domeniul său de activitate.

Agenția ține evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici pe baza datelor personale ale funcționarilor publici transmise de autoritățile și instituțiile administrației publice centrale și locale.

În prima lună a fiecărui an, autoritățile și instituțiile publice vor transmite modificările intervenite în situația funcționarilor publici.

În baza dispozițiilor art. 24 din Legea nr. 188/1999, gestiunea curentă a resurselor umane și a funcțiilor publice este organizată și realizată, în cadrul fiecărei autorități și instituții publice, de un compartiment specializat, care colaborează direct cu Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Drepturile și obligațiile funcționarilor publici

Drepturile funcționarilor publici

Funcționarii publici din sistemul administrației publice au, potrivit legii, în calitate de personal al autorității sau instituției publice respective, o serie de drepturi cu caracter economic și social privitoare la salariu, concediu, asistență socială și pensie etc., drepturi care se studiază pe larg la disciplina dreptul muncii.

Funcționarii publici au însă unele drepturi strâns legate de funcția lor, mai ales de profesia din care face parte funcția lor.

Dintre aceste din urmă drepturi amintim în primul rând, **dreptul de a i se asigura funcționarului public legal investit exercitarea funcției sale.**

Corelativ dreptului amintit îi corespund două obligații, una din partea autorităților și instituțiilor administrației publice, de a lua toate măsurile pentru a asigura exercitarea dreptului la funcție al funcționarului respectiv, și a doua din partea celorlalte persoane, din afara sistemului organelor administrației publice, de a da ascultare și de a duce la îndeplinire sarcinile pe care le trasează funcționarii publici.

Cu privire la această din urmă obligație, amintim pe aceea a contribuabililor de a plăti impozitele.

Referitor la obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a asigura dreptul funcționarului public la exercitarea funcției, amintim mijloacele de convingere și de constrângere pe care trebuie să le adopte față de cei care nu dau ascultare funcționarului public în vederea exercitării funcției sale.

În acest scop este instituit și **dreptul la protecția legii** în exercitarea funcției publice sau în legătură cu aceasta, autoritatea sau instituția publică fiind obligată să asigure protecție funcționarilor publici împotriva amenințărilor,

violențelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victime (art. 41 din Legea nr. 188/1999).

Totodată, autoritățile și instituțiile administrației publice trebuie să propună sau să adopte acele norme prin care să asigure salariul corespunzător și alte drepturi pentru a crea funcționarului public un trai decent.

Un alt drept este acela de **a se asigura ocuparea funcțiilor publice doar de persoanele care au o anumită calificare profesională.**

Prin lege este prevăzută condiția studiilor superioare juridice sau administrative pentru secretarii comunelor, orașelor, municipiilor și județelor.

În acest context subliniem existența facultăților de administrație publică pentru pregătirea celor care vor ocupa funcții de execuție sau de conducere în administrația publică.

Un alt drept este cel al **asigurării continuității sau stabilității în funcție** pentru funcționarii publici din sistemul administrației publice (art. 3 lit. f) din Legea nr. 188/1999).

Consacrarea unui astfel de drept garantează posibilitatea funcționarilor de a nu fi înlăturați din funcție cu ocazia schimbărilor politice, precum și posibilitatea de a-și exercita dreptul la carieră.

Această posibilitate nu este însă absolută, pentru că trecerea în altă funcție poate fi determinată de promovare, de necesitatea rotirii pentru prevenirea rutinei administrative sau de delegare, detașare sau alte cazuri de modificare a raportului de funcție datorită unor necesități ale serviciului public.

Un alt drept este cel privind **posibilitatea ce li se acordă funcționarilor publici de a se plânge autorităților și instituțiilor competente**, respectiv instanțelor de contencios administrativ, atunci când față de ei se iau măsuri abuzive legate de comportamentul disciplinar (art. 80 din Legea nr. 188/1999).

Dreptul la opinie al funcționarului public este garantat, și în acest context se menționează că este interzisă orice discriminare între funcționari pe criterii politice, sindicale, religioase, etnice, de sex, stare materială, origine socială sau de orice altă asemenea natură (art. 27 din Legea nr. 188/1999).

Există totuși o interdicție, anume aceea care prevede că funcționarii publici, în cadrul serviciului, trebuie să dea dovadă de rezervă în manifestarea opiniilor politice care ar putea influența imparțialitatea lor în exercitarea atribuțiilor ce le revin.

Un alt drept este acela al **cumulului de funcții** în anumite condiții prevăzute de lege.

Dintre drepturile comune cu cele ale salariaților amintim pe cel **de asociere sindicală**, prevăzut în art. 29 din Legea nr. 188/1999 și în Legea nr. 54/2003 cu privire la sindicate. În legătură cu dreptul de mai sus este și **dreptul la grevă**.

De asemenea, un alt drept este cel referitor la **restituirea cheltuielilor de transport și cazare**, precum și la indemnizația pentru cheltuielile de întreținere (diurna) pentru deplasările efectuate în timpul serviciului.

Un alt drept este cel privind **alocația de stat pentru copii**, sau dreptul la reducerea tarifelor pentru transportul în comun, în condițiile stabilite prin hotărâre de guvern.

Mai menționăm dreptul la **uniformă gratuită** pentru instituțiile unde se impune acest lucru, dreptul la concediu anual de odihnă, la cel medical și la alte concedii.

Potrivit dispozițiilor art. 39 din Legea nr. 188/1999, funcționarii publici beneficiază de pensii, precum și de celelalte drepturi de asigurări sociale de stat, potrivit legii.

Funcționarii publici au dreptul la asistență medicală, proteze și medicamente, în condițiile legii.

Obligațiile funcționarilor publici

Funcționarii publici au unele obligații comune cu ale salariaților încadrați pe bază de contract individual de muncă, în legătură cu îndeplinirea îndatoririlor de serviciu, respectarea disciplinei muncii, ridicarea nivelului de cunoștințe etc.

Potrivit dispozițiilor art. 43 din Legea nr. 188/1999, funcționarii publici au obligația să își îndeplinească în mod imparțial, cu profesionalism și în conformitate cu legea îndatoririle de serviciu și să se abțină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici.

Totodată, au îndatorirea de a respecta normele de conduită profesională și civică prevăzute de lege.

Această obligație presupune și pe aceea **de a nu avea îndeletniciri în afara serviciului care să fie contrare funcției pe care o îndeplinesc.**

Cea mai importantă obligație este cea **de subordonare** a funcționarilor ierarhic inferiori față de funcționarii ierarhic superiori.

În exercitarea atribuțiilor funcției de conducere, funcționarii ierarhic superiori au un drept de instrucțiune prin aceea că trasează sarcinile pentru funcționarii ierarhic inferiori, precum și un drept de control al activității acestora.

Dreptul de instrucție se realizează adesea prin ordine, circulare și alte categorii de dispoziții, iar controlul se realizează sub forma controlului ierarhic și a celui intern.

Potrivit dispozițiilor art. 45 din Legea nr. 188/1999, funcționarii publici răspund, potrivit legii, de îndeplinirea atribuțiilor ce le revin din funcția publică pe care o dețin, precum și a atribuțiilor ce le sunt delegate.

Funcționarul public este obligat să se conformeze dispozițiilor primite de la superiorii ierarhici.

Funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale. Dacă cel care a emis dispoziția o formulează în scris, funcționarul public este obligat să o execute, cu excepția cazului în care aceasta este vădit ilegală. Funcționarul public are îndatorirea să aducă la cunoștință superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziția astfel de situații.

În cazul în care execută un ordin vădit ilegal funcționarul este ținut să răspundă, în oricare dintre formele răspunderii juridice, alături de emitentul actului.

O altă obligație este aceea **de a păstra secretul de stat și de serviciu și confidențialitatea** în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoștință în exercitarea funcției publice, în condițiile legii, cu excepția informațiilor de interes public (art. 46 din Legea nr. 188/1999), atât în interiorul instituției în care lucrează, cât și în afara acesteia.

Au, totodată, datoria **să furnizeze publicului, în cadrul serviciului, informațiile cerute**, cu respectarea obligației de păstrare a secretului de stat, a celui profesional (de serviciu) și a obligației de discreție profesională (de confidențialitate).

Este interzis funcționarilor publici ca direct sau indirect să solicite, să accepte sau să facă să li se promită pentru ei sau pentru alții, în considerarea situației lor oficiale, daruri sau alte avantaje (este vorba de infracțiunea de luare de mită).

Totodată, funcționarilor publici le **este interzis să primească cereri a căror rezolvare nu intră în competența lor** și care nu le sunt repartizate de șefii ierarhici, ori să intervină pentru soluționarea lor, așa cum prevăd și dispozițiile art. 48 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 (este vorba de infracțiunea de abuz în serviciu și de cea de trafic de influență).

Funcționarii publici sunt obligați **să colaboreze la aducerea la îndeplinire a sarcinilor de serviciu** și să se suplinească în caz de absență în cadrul specialității lor, cu obligarea păstrării discreției profesionale sau a secretului de serviciu.

Categorii de funcții și funcționari publici

Conform dispozițiilor art. 7 din Statut, funcțiile publice se clasifică după cum urmează:

- a) funcții publice generale și funcții publice specifice;
- b) funcții publice din clasa I, funcții publice din clasa a II-a, funcții publice din clasa a III-a;
- c) funcții publice de stat, funcții publice teritoriale și funcții publice locale.

Funcțiile publice generale reprezintă 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 al responsabilităților cu caracter specific al unor autorități și instituții publice, stabilite în vederea realizării competențelor lor specifice, sau care necesită competențe și responsabilități specifice.

Potrivit dispozițiilor art. 8 al Legii nr. 188/1999, funcțiile publice de stat sunt funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în cadrul autorităților administrative autonome.

Funcțiile publice teritoriale sunt funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul instituției prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Funcțiile publice locale sunt funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora.

În baza dispozițiilor art. 9 din Statut, funcțiile publice se împart în trei clase, definite în raport cu nivelul studiilor necesare ocupării funcției publice, după cum urmează:

a) clasa I cuprinde funcțiile 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;

b) clasa a II-a cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă;

c) clasa a III-a cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii liceale, respectiv studii medii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat.

În conformitate cu dispozițiile art. 10 din Legea nr. 188/1999, după nivelul atribuțiilor titularului funcției publice, funcțiile publice se împart în trei categorii după cum urmează:

a) funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici;

b) funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici de conducere;

c) funcții publice corespunzătoare categoriei funcționarilor publici de execuție.

Funcționarii publici numiți în funcțiile publice din clasele a II-a și a III-a pot ocupa numai funcții publice de execuție.

Potrivit dispozițiilor art. 11 din Statut, funcționarii publici sunt debutanți sau definitivi.

Pot fi numite funcționari publici debutanți persoanele care au promovat concursul pentru ocuparea unei funcții publice de grad profesional debutant.

Pot fi numiți funcționari publici definitivi:

- a) funcționarii publici debutanți care au efectuat perioada de stagiu prevăzută de lege și au obținut rezultat corespunzător la evaluare;
- b) persoanele care intră în corpul funcționarilor publici prin concurs și care au vechimea în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice de minimum 12 luni, opt luni și, respectiv, șase luni, în funcție de nivelul studiilor absolvite.

Conform anexei Legii nr. 188/1999, sunt funcții publice:

I. Funcții publice generale

A. Funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici

- 1) secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;
- 2) secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;
- 3) prefect;
- 4) subprefect;
- 5) inspector guvernamental.

B. Funcții publice de conducere

- 1) director general din cadrul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale;
- 2) director general adjunct din cadrul autorităților administrative autonome, din aparatul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale;
- 3) secretar al județului și al municipiului București;
- 4) director din cadrul autorităților administrative autonome, din aparatul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și director executiv în cadrul instituției prefectului, în cadrul autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora;
- 5) director adjunct din cadrul autorităților administrative autonome, din aparatul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, director executiv adjunct din cadrul instituției prefectului, în cadrul autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora;
- 6) secretar al municipiului, al sectorului municipiului București, al orașului și comunei;
- 7) șef serviciu;
- 8) șef birou.

C. Funcții publice de execuție

- 1) consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector;
- 2) referent de specialitate;
- 3) referent.

II. Funcții publice specifice

A. Funcții publice de conducere

1) arhitect-șef.

B. Funcții publice de execuție

1) inspector de concurență;

2) inspector vamal;

3) inspector de muncă;

4) controlor delegat;

5) expert în tehnologia informațiilor și a telecomunicațiilor;

6) comisar.

C. Alte funcții publice specifice

1) manager public.

4.3.3.2. Înalții funcționari publici

Categoria înalților funcționari publici este reglementată de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, fiind introdusă în varianta republicată în Monitorul Oficial nr. 251, din 22 martie 2004, la art. 9 alin. (1), care clasifică funcțiile publice după nivelul atribuțiilor titularului funcției respective. Modificări și noi reglementări asupra acestei categorii au fost aduse în varianta actualizată a Legii nr. 188/1999 din 20 iulie 2006.

Înalți funcționari publici sunt cei care realizează managementul la nivel superior în administrația publică centrală și în autoritățile administrative autonome, fiind practic elita funcționarilor publici. Justificarea constituirii acestui corp de elită pentru care există cerințe aparte cu privire la selecție sau nivelul de pregătire este reprezentată de nevoia de a asigura instituției administrative din care fac parte stabilitate, continuitate, profesionalism, transparență, eficiență și imparțialitate în vederea realizării unui serviciu public de calitate.

Astăzi, sunt considerați înalți funcționari publici secretarul general al guvernului, prefectii, subprefecții, secretarii generali și secretarii generali adjuncți din ministere precum și inspectorii guvernamentali. Față de vechile reglementări nu se mai regăsesc consilierii de stat, secretarul general al prefecturii – transformat în subprefect, al județului sau municipiului București etc. Apreciem totuși că activitatea secretarului general de județ este deosebit de complexă, comparabilă cu cea a unui prefect sau subprefect și nu se justifică scoaterea acestuia din categoria înalților funcționari publici.

4.3.3.3. Managerii publici

Managerii publici reprezintă o categorie aparte de funcționari publici, poziționați între înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere, care, prin exercitarea atribuțiilor și responsabilităților lor, contribuie la asigurarea

eficienței și continuității reformei în administrația publică, de la nivelurile strategice la cele operaționale. De asemenea, managerii publici contribuie și la integrarea în structurile Uniunii Europene prin implementarea și urmărirea aplicării acquis-ului comunitar, în cadrul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea. Managerii publici sunt considerați adevărați agenți ai schimbării în instituțiile publice.

Responsabilitățile acestei categorii de funcționari publici decurg din programe, proiecte și activități menite să accelereze modernizarea și transformarea administrației și a serviciilor publice, în scopul creșterii calității actului administrativ și îmbunătățirii serviciilor publice.

În acest sens, managerii publici conduc, coordonează sau asistă coordonarea unor activități. Aceste activități, prin natura lor, necesită o perspectivă mai cuprinzătoare a problemelor, a relațiilor dintre acestea și un nivel ridicat de expertiză, distinct față de competențele celorlalte categorii de funcționari publici.

Deși frecvent criticată, considerată un implant forțat în cadrul sistemului administrației publice, categoria managerilor publici începe să-și dovedească utilitatea prin rezultatele obținute, prin flexibilitatea și abordarea integrată a problematicii sectorului public de reprezentanții acesteia. Este adevărat că există încă o acută problemă de integrare a managerilor publici în organizațiile publice, problemă generată îndeosebi de dificultățile de acceptare a acestora și a statutului lor distinct. Este încă dificil de acceptat de vechii funcționari publici accesul rapid al tinerilor manageri către nivelul de conducere, cu o salarizare mult mai atractivă.

Prin două acte normative, adoptate în prima jumătate a anului 2004, era reglementat cadrul legal de recrutare, formare, numire, evaluare, remunerare și promovare rapidă în categoria funcționarilor publici de conducere, precum și modalitatea de acces în categoria înalților funcționari publici a managerilor publici (în prezent, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 56/2004 privind crearea statutului special al funcționarului public denumit manager public fiind abrogată). Astfel, prin **Legea nr. 157/2004 privind instituirea bursei speciale „Guvernul României” pentru formarea managerilor din sectorul public**³⁷ s-a instituit, după cum prevede art. 1, bursa specială „Guvernul României” (BSGR), în scopul formării de manageri care se angajează să *desfășoare activități de răspundere* în cadrul instituțiilor publice, regiilor autonome, agenților economici cu capital majoritar de stat ori în cadrul structurilor sau organismelor internaționale, în calitate de reprezentanți ai statului român. Aceasta se institua începând cu anul universitar 2005-2006.

Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 56/2004 privind crearea statutului special al funcționarului public denumit manager public³⁸ era

³⁷ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 466, din 25 mai 2004.

³⁸ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 590, din 1 iulie 2004; Ordonanța de urgență nr. 56/2004 a fost modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 6, din 10 februarie 2005 (publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 149 din 18 februarie 2005).

reglementat statutul special al funcționarilor publici numiți într-o funcție publică specifică de manager public, în prezent, această ordonanță fiind abrogată. În vigoare este Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public.³⁹

Acest act normativ marchează o etapă nouă în dezvoltarea unui cadru legislativ și financiar solid, care să asigure durabilitatea proiectului, precum și mediul necesar pentru intrarea/reintrarea absolvenților YPS (Young Professionals Scheme) în cadrul administrației publice, după terminarea programului de instruire.

Proiectul și sistemul managerilor publici au fost concepute pentru a atrage tineri profesioniști, bine pregătiți, care să ajungă cu celeritate în poziții cheie din administrația publică, în vederea îmbunătățirii performanțelor acesteia. Astfel, s-a urmărit pregătirea unui nucleu de lideri ai unei noi generații în cadrul funcției publice, care să fie neutri din punct de vedere politic și formați profesional în spiritul valorilor și principiilor moderne ale managementului sectorului public în Uniunea Europeană.

4.3.3.4. Funcționarii publici de conducere și funcționarii de execuție

Funcționarul public este definit de Statutul funcționarilor publici în art. 2, alin. (2) ca fiind „persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică”, iar în literatura de specialitate: „persoana legal investită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia”.

Funcționarii publici, fie că sunt la nivel de conducere sau de execuție, au obligația de a asigura un serviciu public de calitate în beneficiul cetățenilor, prin participarea la luarea deciziilor și la transpunerea lor în practică/materializarea acestora, în scopul realizării competențelor autorităților și ale instituțiilor publice din care fac parte.

Ei au obligația de a avea un comportament profesionist, precum și de a asigura, în condițiile legii, transparența administrativă, pentru a câștiga și a menține încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea administrației publice.

Conduita profesională a funcționarilor publici se bazează pe anumite principii ce trebuie respectate și îmbinate, în vederea realizării interesului public, a asigurării cu imparțialitate și integritate morală a unui tratament egal al cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, dând dovadă de cinste și corectitudine.

Modificările aduse vizează, printre altele, înființarea unei noi Comisii pentru managerii publici, precum și detalierea mecanismului de salarizare a managerilor publici.

³⁹ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 484, din 30 iunie 2008.

Sunt considerați funcționari publici de conducere directorii generali, directorii, șefii de servicii și șefii de birouri. De menționat, că sunt componente ale structurii organizatorice direcțiile, serviciile și birourile.

4.3.3.5. Personalul contractual

În orice tip de organizație publică există o categorie de personal a cărei activitate nu presupune realizarea prerogativelor de putere publică, personal care nu se bucură de un statut special, de garanții și forme de protecție suplimentară. Acestei categorii de personal îi sunt aplicabile prevederile legislației muncii, la fel ca în cazul oricărui angajat din sistemul public sau privat. Totuși, trebuie precizat că și pentru această categorie există obligații de conduită specifice, suplimentare angajaților din sectorul privat, obligații ce decurg din misiunea și funcțiile administrației publice.

4.3.3.6. „Funcționarii politici”

La vârful ierarhiei majorității organizațiilor publice se află persoane numite sau alese, reprezentanți ai sistemului politic, în virtutea subordonării administrației publice față de puterea politică, așa numiții „funcționari politici”. În această categorie **sunt cuprinși** miniștrii, secretarii de stat, subsecretarii de stat, președinți, directori generali ai unor structuri ale administrației publice, primarii, consilierii locali și județeni.

Conducerea ministerelor aparține miniștrilor, care realizează „joncțiunea” dintre guvern și administrație, reprezentând ministrul în raport cu guvernul, dar în același timp reprezentând guvernul în administrația pe care o realizează ministerele.

Ministrul reprezintă ministerul în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele juridice și fizice din țară și din străinătate, precum și în justiție. În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, ministrul emite ordine și instrucțiuni în condițiile legii, fiind ajutat de unul sau mai mulți secretari de stat.

Secretarii de stat exercită atribuțiile delegate de ministru. În cadrul ministerelor, instituțiilor publice și altor organe de specialitate ale administrației publice centrale poate fi utilizată și funcția de subsecretar de stat, potrivit hotărârii guvernului privind organizarea și funcționarea acestora.

Administrarea în mod autonom a unităților administrativ-teritoriale se realizează de consiliile locale, consiliile județene sau Consiliul General al Municipiului București, care dispun de autoritate deliberativă, și de președinții consiliilor județene și primari, care dispun de autoritate executivă pentru exercitarea competențelor lor.

În exercitarea mandatului, aleșii locali sunt în serviciul colectivității, fiind ocrotiți de lege, iar libertatea de opinie și de acțiune în exercitarea mandatului alesului local este garantată. Astfel, aleșii locali nu pot fi trași la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

Pentru această categorie nu există condiții imperative cu privire la nivelul de pregătire, experiența. De aceea, specialiștii și mass-media semnalează în mod constant necesitatea existenței unor „filtre de selecție” în organizarea și funcționarea fiecărui partid politic. Realitatea demonstrează, din păcate, faptul că, atunci când există, subiectivitatea criteriilor și a evaluatorilor rămâne o problemă dificil de rezolvat, cel puțin pentru că trebuie pornit de la reconsiderarea în contemporaneitate a rolului și statutului organizației politice (partidul politic) în raport cu sistemul democratic.

4.3.3.7. Drepturi și obligații privind perfecționarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici și a celorlalte categorii de personal

Constituția României, ca și Declarația Universală a Drepturilor Omului, menționează perfecționarea pregătirii profesionale ca un drept fundamental: art. 52, „Dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu... precum și prin alte forme de instrucție și de **perfecționare**.” De asemenea, Codul Muncii din România (Legea nr. 53/2003) prevede la art. 190. alin. (1) că „angajatorii au obligația de a asigura participarea la programe de formare profesională pentru toți salariații. Așadar, orice persoană are dreptul de a urma forme de perfecționare a pregătirii profesionale”, drept ce se transpune în obligația angajatorului de a crea condițiile realizării acestuia.

În ceea ce privește funcționarii publici, Legea nr. 188/1999, republicată în 2007, privind Statutul funcționarilor publici, reglementează în Secțiunea a 3-a a Capitolului V *Perfecționarea profesională a funcționarilor publici*, menționând la art. 50 că, „Funcționarii publici au **dreptul și obligația** de a-și îmbunătăți în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională”. Acestui drept al funcționarilor publici îi corespunde obligația statului și instituțiilor publice de a crea **cadrul legal, instituțional și de a asigura resursele necesare** materializării sale.

Suplimentar față de un angajat contractual, funcționarul public are și **OBLIGAȚIA** de a-și perfecționa pregătirea profesională, obligație ce derivă din faptul că exercită prerogative ale puterii publice și acțiunea sa este circumscrisă interesului general. În acest context, funcționarul public este obligat să urmeze forme de perfecționare organizate la inițiativa ori în interesul instituției publice.

Obligația de perfecționare a pregătirii profesionale a aleșilor locali

În ceea ce privește aleșii locali (aceștia nu sunt funcționari publici – vorbim despre președinții consiliilor județene, consilierii județeni, primarii și consilierii locali), mult timp s-au încercat diferite formule de profesionalizare și pregătire, unele de succes, reușite la modul informal de formele asociative ale autorităților locale (cursuri de pregătire, vizite de studiu, schimburi de experiență etc.), altele eșuate, cum ar fi încercarea de impunere prin lege a unui nivel minim de studii.

Prin Legea nr. 249 din 22 iunie 2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, s-a realizat un pas important în direcția pregătirii aleșilor locali, în sensul asigurării unui minim de cunoștințe necesare desfășurării în bune condiții a mandatului. Astfel, legea menționată precizează că aleșii locali **au obligația de a participa la cel puțin un curs de pregătire în domeniul administrației publice locale, în decursul primului an de mandat**. Fără alte detalieri însă, reglementarea de mai sus nu rezolvă problema profesionalizării aleșilor locali. În acest moment este necesară precizarea duratei minime a acestor cursuri, instituțiile abilitate să le organizeze, sursele de finanțare, modalitatea de finalizare a formelor de perfecționare a pregătirii, efectele nerespectării acestor prevederi.

4.3.4. Contenciosul administrativ

Prin contencios administrativ se înțelege confruntarea persoanelor fizice sau juridice pentru apărarea drepturilor lor în raport cu autoritățile publice.

Termenul „contencios” provine din cuvântul francez *contentieux*, care, la rândul său, își are originea în verbul latinesc *contendere*, care înseamnă a lupta.

4.3.4.1. Controlul de legalitate a activității administrației publice

Puterea „discreționară” a autorităților administrației publice nu este nelimitată. În primul rând atribuțiile unui organism administrativ sunt prevăzute într-un act normativ (lege, hotărâre de guvern etc.), acesta din urmă trebuind la rândul său să fie conform cu Constituția României sau cu alte acte de forță juridică superioară.

Pentru respectarea legii, în sens larg, în cadrul activității executive există mai multe instrumente juridice de control, însă ne rezumăm în acest capitol la a analiza doar controlul jurisdicțional cu privire la legalitatea activității administrației publice. Importanța acestui tip de control a fost subliniată și de Constituția României, care îl reglementează în felul următor în art. 52 alin. (1): „Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri,

este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.”

Detalierea aspectelor privind exercitarea dreptului la acțiune de o persoană fizică sau juridică și condițiile admiterii acțiunii celui vătămat într-un drept sau într-un interes legitim de o autoritate publică, este realizată de **Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ**.

În afară de persoanele fizice sau juridice cărora li se recunoaște dreptul de a introduce acțiuni în justiție în vederea protejării drepturilor lor subiective sau a intereselor legitime, atât Constituția României, cât și Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului conferă acestuia atribuția de a **„ataca în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal.”** (art. 123 alin. (5) din Constituție).

4.3.4.2. Caracteristicile generale ale contenciosului administrativ român

O primă caracteristică este aceea că **instanțele de contencios administrativ sunt competente a se pronunța numai asupra legalității** actelor a căror anulare se cere. O acțiune având ca obiect oportunitatea unui act emis de o autoritate publică va fi respinsă ca inadmisibilă.

O altă caracteristică este aceea că la instanțele de contencios administrativ, **obiectul acțiunii în anulare îl pot constitui numai actele administrative de autoritate**, cu excluderea celor de gestiune, a căror legalitate este verificată de instanțele de drept comun.

A treia caracteristică este reprezentată de **caracterul contradictoriu al soluționării litigiului**, de independența instanței în adoptarea soluției, care odată consemnată în hotărâre, se bucură de autoritatea de lucru judecat.

O altă caracteristică este aceea că **instanțele de contencios administrativ sunt considerate instanțe de drept comun** în soluționarea litigiilor de contencios administrativ. Aceasta înseamnă că ori de câte ori legea nu dispune, competente să soluționeze acțiunile de contencios sunt tribunalele.

În sensul Legii nr. 554/2004, expresia „instanță de contencios administrativ” se referă la Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale.

A cincea caracteristică a contenciosului administrativ român este aceea că el este un contencios de plină jurisdicție. Aceasta înseamnă că **instanțele de contencios administrativ pot proceda atât la anularea actului sau la obligarea autorității publice să elibereze un anumit act, cât și la plata de despăgubiri**.

A șasea caracteristică a contenciosului administrativ român constă în aceea că **legea reglementează atât un contencios subiectiv, cât și unul obiectiv.**

Contenciosul subiectiv este reglementat de Legea nr. 554/2004, care urmărește apărarea prin acțiunea în contencios, a dreptului subiectiv sau a interesului legitim ce aparține persoanei fizice sau juridice. În acest caz, instanța verifică dacă reclamantul este titularul unui drept subiectiv sau a unui interes legitim și dacă acesta a fost vătămat printr-un act administrativ.

Contenciosul obiectiv își are sorgintea în Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului și în textele precizate de Constituție, în acest caz instanța putând să pronunțe anularea actului pe baza constatării neconcordanței dintre dreptul obiectiv și conținutul actului administrativ.

Condițiile de admisibilitate a acțiunii în contenciosul subiectiv sunt următoarele:

1. **Caracterul de act administrativ al actului a cărui anulare se cere.**

2. **Reclamantul să invoce vătămarea unui drept sau a unui interes legitim.** Dreptul vătămat este orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau de alt act normativ, căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ. Cât privește interesul legitim acesta poate fi privat sau public.

3. **Actul să nu constituie, prin natura sa o excepție de la controlul judecătoresc.**

Conform art. 5 al Legii nr. 554/2004 , nu pot fi atacate în justiție:

– *actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu parlamentul;*

– *actele de comandament cu caracter militar.*

Nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

Actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate numai pentru exces de putere.

4. **Îndeplinirea procedurii administrative prealabile și introducerea acțiunii în termenul legal (art. 7 din Legea nr. 554/2004)**

Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

În cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând.

În cazul în care cel care se consideră vătămat nu este mulțumit de soluția dată plângerii sale, el poate sesiza instanța de contencios administrativ.

Sesizarea instanței se va putea face și în cazul în care autoritatea publică emitentă sau autoritatea ierarhic superioară nu rezolvă reclamația în termenul de 30 de zile.

În toate cazurile, introducerea cererii la instanță nu se va putea face mai târziu de un an de la data comunicării actului administrativ a cărui anulare se cere, de la data luării la cunoștință sau de la data introducerii cererii, după caz.

5. Actul atacat să fie ilegal.

4.3.5. Instituțiile administrației publice centrale și serviciile publice deconcentrate

4.3.5.1. Administrația publică centrală de specialitate

Constituția României reglementează această materie în Secțiunea I, a capitolul V – Administrația publică din cadrul Titlului III – Autoritățile publice (art. 116-119).

Așa cum precizam, în sistemul constituțional actual, administrația publică centrală de specialitate are două componente, și anume:

- **administrația publică subordonată guvernului**, alcătuită din structuri administrative subordonate direct acestuia sau aflate în subordinea ministerelor;
- **autoritățile administrative autonome**, constituite conform art. 117 alin. (3) din Constituție.

Administrația ministerială desemnează structurile administrative subordonate direct guvernului, numite ministere sau purtând alte denumiri: **agenții, autorități, departamente, oficii, comitete, consilii** etc., indiferent dacă cei ce le conduc fac sau nu parte din guvern (potrivit art. 102 alin. (3) guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică).

În Capitolul V al Titlului III din Constituție sunt avute în vedere autorități publice care desfășoară exclusiv o activitate de natură administrativă. Așa cum s-a arătat, guvernul emite, pe lângă acte de guvernare specifice executivului, și acte administrative, realizând administrația statală, ca dimensiune a administrației publice.

Administrația publică centrală de specialitate se realizează numai ca administrație statală, iar structura acesteia cuprinde autorități guvernamentale subordonate și autorități autonome. Cele guvernamentale, la rândul lor, se împart în două categorii, după cum raporturile de subordonare față de guvern sunt directe sau indirecte (prin intermediul unui minister).

Oricât de multă autonomie ar avea instituțiile administrative autonome centrale, acestea fiind autorități de stat, actele lor fac obiectul acțiunii în justiție, conform dispozițiilor art. 52 din Constituție.

4.3.5.2. Ministerele

Structura specializată a administrației publice, prin care se impune rezolvarea sarcinilor guvernării într-un domeniu sau altul poartă denumirea de **minister**.

Art. 116 alin. (1) din Constituție consacră principiul după care ministerele se organizează numai în subordinea guvernului. Astfel, nu este de conceput organizarea în mod autonom a acestora.

Ministerele se înființează, organizează și funcționează potrivit prevederilor Constituției și ale Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor.

Ministerele sunt considerate organe administrative de specialitate dacă îndeplinesc administrația statului într-un anumit domeniu de activitate.

Ca element al structurii administrației publice, ministerul poate fi calificat ca instituție publică alcătuită din personal, mijloace materiale și financiare și având o competență recunoscută de lege, precum și capacitate juridică civilă.

Din personalul ministerului face parte **ministrul**, investit cu drept de decizie și reprezentare și **personalul din aparatul propriu al ministerului**, care pregătește deciziile ministerului, alcătuind administrația consultativă, structurată pe direcții, servicii și birouri etc.

Temeiul continuității funcției administrației publice centrale este dat de stabilitatea și tehnicitatea, nu de partizanatul funcționarilor ministeriali. Numărul mare al deciziilor pe care ministrul trebuie să le ia nu-i permite studierea în detaliu a fiecărui dosar, fiind de multe ori obligat să se rezume la avizul dat de colaboratorii săi.

Potrivit Constituției, miniștrii asigură aplicarea politicii guvernului în ramura sau domeniul de activitate al ministerului pe care îl conduc și răspund de activitatea acestuia în fața guvernului.

Conducerea realizată de ministru presupune exercitarea puterii ierarhice asupra tuturor funcționarilor din minister pe care îi numește și eliberează din funcție. Aceasta implică:

- **puterea de instrucție** – de a da instrucțiuni obligatorii, de a suspenda sau anula actele subordonaților;
- **puterea de control asupra funcționarilor din aparat**, asupra activității lor, inclusiv săvârșirea acțiunii disciplinare.

Miniștrii pot delega unele din atribuțiile lor unor subalterni, care sunt secretarii sau subsecretarii de stat.

Organizarea ministerelor

Rolul, funcțiile, atribuțiile, structura organizatorică și numărul de posturi ale ministerelor se stabilesc în raport cu importanța, volumul, complexitatea și specificul activității desfășurate și se aprobă prin hotărâre a guvernului.

În funcție de natura atribuțiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate compartimente în străinătate, stabilite prin hotărâre a guvernului.

Ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul Curții de Conturi. Ministerele pot avea în subordinea lor servicii publice, care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale (servicii publice deconcentrate). Înființarea sau desființarea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, obiectul de activitate, structura organizatorică, numărul și încadrarea personalului, criteriile de constituire a compartimentelor și funcțiile de conducere ale acestora se aprobă prin ordin al ministrului, respectiv al conducătorului organului de specialitate în subordinea căruia aceste servicii sau organe își desfășoară activitatea.

Ministrul numește și eliberează din funcție conducătorii organelor de specialitate din subordinea ministerului.

Conducerea ministerelor

Conducerea ministerelor se exercită de miniștri. Ministrul reprezintă ministerul în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele juridice și fizice din țară și din străinătate, precum și în justiție. În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, ministrul emite ordine și instrucțiuni, în condițiile legii.

În activitatea de conducere a ministerului, ministrul este ajutat de unul sau mai mulți secretari de stat, potrivit hotărârii guvernului de organizare și funcționare a ministerului. Secretarii de stat exercită atribuțiile delegate de ministru.

Secretarul general al ministerului este funcționar public de carieră (înalt funcționar public), numit prin concurs, pe criterii de profesionalism. Acesta asigură stabilitatea funcționării ministerului, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între structurile ministerului.

Principalele atribuții și responsabilități ale secretarului general sunt următoarele:

a) coordonează buna funcționare a compartimentelor și activităților cu caracter funcțional din cadrul ministerului și asigură legătura operativă dintre ministru și conducătorii tuturor compartimentelor din minister și unitățile subordonate;

b) colaborează cu compartimentele de specialitate din cadrul Secretariatului General al Guvernului, cu secretarii generali din celelalte ministere, precum și cu secretarii județelor și cu prefecții, în probleme de interes comun;

c) primește și transmite spre avizare ministerelor proiectele de acte normative inițiate de minister și asigură avizarea actelor normative primite de la alți inițiatori;

d) transmite Secretariatului General al Guvernului proiectele de acte normative inițiate de minister, pentru a fi discutate în ședința guvernului;

e) urmărește și asigură finalizarea actelor normative aprobate de guvern, care au fost inițiate de minister;

f) monitorizează și controlează elaborarea raportărilor periodice, prevăzute de reglementările în vigoare;

g) coordonează întregul personal al ministerului, activitatea de elaborare a politicilor de personal și principiile directeoare pentru managementul de personal din cadrul compartimentelor.

Secretarul general al ministerului poate îndeplini și alte însărcinări prevăzute de regulamentul de organizare și funcționare a ministerului ori încredințate de ministru.

În realizarea atribuțiilor ce îi revin, secretarul general poate fi ajutat de unul sau doi adjuncți. Secretarii generali adjuncți sunt funcționari publici de carieră (înalți funcționari publici), numiți, de asemenea, prin concurs.

În cazul în care ministrul, din diferite motive, nu își poate exercita atribuțiile curente, va desemna secretarul de stat să exercite aceste atribuții, înștiințând prim-ministrul despre aceasta.

Pe lângă ministru funcționează, ca organ consultativ, colegiul ministerului. Componenta și regulamentul de funcționare a colegiului ministerului se aprobă prin ordin al ministrului.

Colegiul ministerului se întrunește, la cererea și sub președinția ministrului, pentru dezbaterile unor probleme privind activitatea ministerului.

Atribuțiile generale ale miniștrilor

Miniștrii îndeplinesc în domeniul lor de activitate următoarele atribuții generale:

a) 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 a instituțiilor publice și a operatorilor economici;

b) inițiază și avizează proiecte de lege, ordonanțe, hotărâri ale guvernului, în condițiile stabilite prin metodologia aprobată de guvern;

c) acționează pentru aplicarea strategiei proprii a ministerului, integrată celei de dezvoltare economico-socială a guvernului;

d) fundamentează și elaborează propuneri pentru bugetul anual, pe care le înaintează guvernului;

e) urmăresc proiectarea și realizarea investițiilor din sistemul ministerului, în baza bugetului aprobat;

f) 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;

g) inițiază și negociază, din împuternicirea Președintelui României sau a guvernului, în condițiile legii, încheierea de convenții, acorduri și alte înțelegeri internaționale sau propun întocmirea formelor de aderare la cele existente;

h) urmăresc și controlează aplicarea convențiilor și acordurilor internaționale la care România este parte și iau măsuri pentru realizarea condițiilor în vederea integrării în structurile europene sau în alte organisme internaționale;

i) coordonează și urmăresc elaborarea și implementarea de politici și strategii în domeniile de activitate ale ministerului, potrivit strategiei generale a guvernului;

j) avizează, în condițiile legii, înființarea organismelor neguvernamentale și cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;

k) colaborează cu instituțiile de specialitate pentru formarea și perfecționarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul lor;

l) aprobă, după caz, editarea publicațiilor de specialitate și informare.

Miniștrii îndeplinesc în domeniul lor de activitate și alte atribuții specifice stabilite prin acte normative.

Guvernul poate dispune prin hotărâre modificări în organizarea și funcționarea ministerelor, precum și transferul unor activități de la un minister la altul ori la organe de specialitate din subordinea guvernului.

4.3.5.3. Prefectul și instituția prefectului

Potrivit Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, acesta este reprezentantul guvernului pe plan local, fiind înalt funcționar public.

Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București, la propunerea ministrului administrației și internelor. Prefectul este garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local.

Miniștrii și conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea guvernului pot delega prefectului unele dintre atribuțiile lor de conducere și control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine.

Pentru exercitarea de prefect a prerogativelor care îi revin potrivit Constituției și altor legi se organizează și funcționează instituția prefectului, sub conducerea prefectului.

Instituția prefectului este o instituție publică ce are personalitate juridică, patrimoniu și buget propriu. Prefectul este ordonator terțiar de credite. Structura funcțională și modul de funcționare ale instituției prefectului se stabilesc prin hotărâre a guvernului.

Sediul instituției prefectului, denumit prefectură, este în municipiul reședință de județ, într-un imobil proprietate publică a statului, a județului sau a municipiului, după caz.

Prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Activitatea prefectului se întemeiază pe principiile:

- a) legalității, imparțialității și obiectivității;
- b) transparenței și liberului acces la informațiile de interes public;
- c) eficienței;
- d) responsabilității;
- e) profesionalizării;
- f) orientării către cetățean.

Activitatea instituției prefectului este finanțată de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Administrației și Internelor, și din alte surse legal constituite.

Conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea guvernului au obligația să transmită prefectului proiectul de buget. Avizul prefectului privind proiectul de buget se înaintează conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

Prefectul și subprefectul fac parte din categoria înalților funcționari publici.

Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Drepturile și îndatoririle prefecților și subprefecților

Prefecții și subprefecții care nu dețin o locuință proprietate personală în municipiul reședință de județ în care au fost numiți beneficiază de o indemnizație de instalare egală cu trei salarii de bază brute, precum și de locuință de serviciu corespunzătoare, în condițiile legii, în baza unui contract de închiriere, pe durata îndeplinirii funcției.

Prefecții și subprefecții au obligația să informeze conducerea Ministerului Administrației și Internelor ori de câte ori călătoresc în afara județului.

Ca reprezentant al guvernului, prefectului în funcție i se acordă onoruri militare, în condițiile stabilite prin regulamentele specifice, cu ocazia ceremoniilor militare organizate la nivelul județului.

Prefectul și subprefectul nu pot fi membri ai unui partid politic sau ai unei organizații căreia îi este aplicabil același regim juridic precum partidelor politice, potrivit legii, sub sancțiunea destituirii lor din funcția publică.

Atribuțiile prefectului

În calitate de reprezentant al guvernului, prefectul îndeplinește următoarele atribuții principale:

a) asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice;

b) acționează pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul București, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit legii;

c) acționează pentru menținerea climatului de pace socială și a unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale;

d) colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială;

e) verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale președintelui consiliului, ale consiliului local sau ale primarului;

f) asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, aducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de pregătire și intervenție pentru situații de urgență;

g) dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație;

h) 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;

i) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate;

j) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană;

k) dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de guvern și a politicilor de integrare europeană;

l) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea promovării intereselor comune;

m) asigură folosirea, în condițiile legii, a limbii materne în raporturile dintre cetățenii aparținând minorităților naționale și serviciile publice deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale în care aceștia au o pondere de peste 20%;

n) îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege și de celelalte acte normative, precum și însărcinările stabilite de guvern.

Din comisia de concurs pentru ocuparea postului de conducător al unui serviciu public deconcentrat face parte obligatoriu și un reprezentant al instituției prefectului din județul în care își are sediul serviciul public, desemnat prin ordin al prefectului, în condițiile legii.

Prefectul poate propune miniștrilor și conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale sancționarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate din subordinea acestora.

În fiecare județ funcționează un colegiu prefectural compus din prefect, subprefecți și conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea guvernului, care își au sediul în județul respectiv.

Prefectul poate solicita primarului sau președintelui consiliului județean, după caz, convocarea unei ședințe extraordinare a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București în cazuri care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice.

În caz de forță majoră și de maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor unităților administrativ-teritoriale, prefectul poate solicita convocarea de îndată a consiliului local, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București.

Actele prefectului

Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul emite ordine cu caracter individual sau normativ, în condițiile legii.

Ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise după consultarea conducătorului serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Ordinele cu caracter normativ emise de prefect se publică, potrivit legii.

Ordinul prefectului, care conține dispoziții normative, devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștință publică. Ordinul prefectului, cu caracter individual, devine executoriu de la data comunicării către persoanele interesate.

Ordinele emise de prefect în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoștință și sunt executorii.

4.3.6. Consiliile locale și consiliile județene

4.3.6.1. Consiliul local

Potrivit art. 121 din Constituția României republicată: „Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii. Consiliile locale și primarii funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și din orașe”, iar potrivit art. 122: „Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.”

Consiliul local este o autoritate colegială a administrației publice locale, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local ale comunei, ale orașului sau ale municipiului, după caz.

Această autoritate **se bucură de un statut autonom**, în sensul că deliberază asupra intereselor specifice ale colectivităților locale și hotărăște cu privire la modul de realizarea a acestora, fără vreun amestec din partea autorităților administrației publice județene.

Consiliile locale, așa cum au rezultat ele din alegeri, sunt responsabile în exclusivitate de modul de gestionare a acestor interese.

Răspunderea lor politică este numai de ordin electoral, pentru că ele sunt înzestrate cu competența specifică administrației publice locale, pentru a decide asupra modului de soluționare a problemelor administrative ale colectivității locale. Autonomia acestor autorități colegiale rezidă în autoorganizarea acestora, sub toate aspectele. Ele recepționează cererile și informațiile din mediul local și adoptă hotărâri privitoare la administrarea treburilor publice locale.

Unele informații privitoare la colectivitatea locală, la organizarea și funcționarea consiliului local provin în cea mai mare parte de la primar, dar **această situație nu transformă autoritatea executivă – primarul – în conducătorul autorității deliberative – consiliul local**, ședințele consiliului local fiind conduse de un președinte ales dintre consilierii locali.

În privința alegerii consiliilor locale și a primarilor, este necesar să subliniem că legislația în vigoare a adoptat soluția alegerii prin vot direct a ambelor autorități ale administrației publice locale. Formula cea mai utilizată, pe plan european, o constituie alegerea directă a consilierilor locali, din rândul acestora fiind desemnat primarul.

În Legea administrației publice locale se precizează că **autoritatea deliberativă o constituie consiliul local, iar cea executivă este primarul**. Calitatea primarului de autoritate executivă derivă atât din faptul că el este cel care asigură punerea în aplicare a hotărârilor consiliului local, cât și din faptul că

el este cel care trebuie să pună în practică dispozițiile privitoare la realizarea în colectivitățile umane de bază a dispozițiilor legii și a celorlalte acte normative.

Consiliile locale sunt compuse din consilieri locali aleși prin vot universal, direct, egal, secret și liber exprimat. Numărul consilierilor locali variază între nouă și 31, în funcție de populația comunei, a orașului sau a municipiului, excepție făcând municipiul București, unde numărul consilierilor locali este de 55.

Consiliile locale sunt alese pe baza reprezentării proporționale, în cadrul unui scrutin de listă.

Pentru a fi ales în consiliul local, candidatul trebuie să îndeplinească unele condiții stabilite de Constituție și de Legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale (Legea nr. 67/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare). Condițiile de eligibilitate sunt cumulative și privesc:

- a) cetățenia română;
- b) calitatea de alegător;
- c) vârsta de cel puțin 23 de ani;
- d) domiciliul în unitatea administrativ-teritorială pentru al cărui consiliu local candidează;
- e) să nu fie militar activ, judecător sau procuror;
- f) să nu fie condamnat prin hotărâre judecătorească definitivă pentru abuzuri în funcții politice, juridice sau administrative, pentru încălcarea drepturilor fundamentale ale omului, pentru alte infracțiuni intenționate, dacă nu a fost reabilitat.

Pentru candidații independenți, depunerea candidaturii este condiționată și de prezentarea unei liste de susținători. Numărul susținătorilor se determină prin împărțirea numărului ce reprezintă unu la sută din totalul alegătorilor la numărul de consilieri ce urmează a fi aleși în consiliul local respectiv. Acest număr nu poate fi mai mic de 50.

Condițiile de eligibilitate trebuie îndeplinite la data depunerii candidaturii în alegeri.

În cazul în care un candidat îndeplinește condițiile de eligibilitate și devine consilier local, el trebuie să se supună și regulilor privitoare la incompatibilități, pentru exercitarea mandatului în consiliul local.

Potrivit art. 88 și 89 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare, funcția de consilier local sau cea de consilier județean este incompatibilă cu:

- a) funcția de primar sau viceprimar;
- b) funcția de prefect sau subprefect;

c) calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul de specialitate al primarului respectiv sau în aparatul de specialitate al consiliului județean ori al prefecturii din județul respectiv;

d) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societățile comerciale de interes local înființate sau aflate sub conducerea primarului ori a consiliului județean respectiv sau la regiile autonome și societățile comerciale de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

e) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la o societate comercială de interes local ori la o societate comercială de interes național care își are sediul sau care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

f) funcția de reprezentant al statului la o societate comercială care își are sediul ori care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

g) calitatea de deputat sau senator;

h) funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora;

i) calitatea de acționar semnificativ la o societate comercială înființată de consiliul local, respectiv de consiliul județean.

În ceea ce privește situația prevăzută la lit. i), este important de reținut faptul că incompatibilitatea există și în situația în care soțul sau rudele de gradul I ale alesului local dețin calitatea de acționar semnificativ la unul dintre operatorii economici înființați de consiliul local, respectiv de consiliul județean.

De asemenea, o persoană nu poate exercita în același timp un mandat de consilier local și un mandat de consilier județean.

Alte incompatibilități se pot stabili prin lege.

Persoana care a obținut în alegeri calitatea de consilier local și se află într-o stare de incompatibilitate poate opta între a fi consilier local sau a-și păstra calitatea care îl face incompatibil cu exercitarea mandatului de consilier local. În cazul în care consilierul local nu renunță la funcția sau calitatea care îl face incompatibil cu exercitarea acestui mandat, el își poate pierde această calitate în urma hotărârii luate de majoritatea consilierilor locali.

În urma alegerilor, **prefectul** procedează la convocarea consiliului local în ședință de constituire, în termen de 20 zile de la alegeri. Acest termen este un termen de recomandare, constituirea consiliilor locale putând avea loc și după împlinirea acestuia.

Ședința este legal constituită dacă participă cel puțin două treimi din numărul consilierilor locali aleși. În cazul în care nu se poate asigura această majoritate, ședința se va organiza, în aceleași condiții, peste trei zile, la convocarea prefectului. Dacă nici la a doua convocare reuniunea nu este legal

constituită, se va proceda la o nouă convocare de prefect, peste alte trei zile, în aceleași condiții.

În situația în care consiliul local nu se poate reuni nici la această ultimă convocare, din cauza absenței, fără motive temeinice, a consilierilor locali, prefectul va declara vacante, prin ordin, locurile consilierilor locali aleși care au lipsit nemotivat de la cele trei convocări anterioare, dacă aceștia nu pot fi înlocuiți de supleanții înscriși pe listele respective de candidați, organizându-se alegeri pentru completare, în termen de 30 de zile, în condițiile Legii privind alegerea autorităților administrației publice locale.

Ordinul prefectului prin care se declară vacante locurile consilierilor locali care au lipsit nemotivat poate fi atacat de cei în cauză la instanța de contencios administrativ, în termen de cinci zile de la comunicare. Hotărârea instanței este definitivă și irevocabilă.

Absența consilierilor locali de la ședința de constituire este considerată motivată dacă se face dovada că aceasta a intervenit din cauza unei boli care a necesitat spitalizarea sau a făcut imposibilă prezența acestora, a unei deplasări în străinătate.

Ședința de constituire are ca scop validarea mandatelor consilierilor locali, de fapt o autovalidare, la care participă cei aleși pentru a constata legalitatea alegerii fiecărui consilier local și inexistența unor incompatibilități.

O comisie constituită în acest sens – comisia de validare – propune consiliului local validarea sau invalidarea mandatelor în funcție de îndeplinirea condițiilor de eligibilitate și de confirmarea faptului că alegerea nu s-a produs prin fraudă electorală.

Mandatele de consilier local sunt validate cu votul deschis al majorității consilierilor locali prezenți la ședință și ele sunt supuse controlului judecătoresc, în regimul contenciosului administrativ, sub condiția justificării unui interes de cel care contestă legalitatea hotărârii.

Consiliile locale sunt legal constituite după validarea mandatelor a cel puțin două treimi din membrii acestora.

Durata mandatului consiliului local este de patru ani, dar el poate înceta înaintea împlinirii acestui termen.

Alegerile au loc într-o singură zi, care poate fi numai duminică.

Consiliile locale pot fi dizolvate, de drept, ceea ce presupune organizarea de noi alegeri, chiar în cursul mandatului de patru ani, dacă:

- a) nu se întrunesc timp de două luni consecutiv;
- b) nu au adoptat, în trei ședințe ordinare consecutive, nicio hotărâre;
- c) numărul consilierilor locali se reduce sub jumătate plus unu și nu se poate completa prin supleanți.

Primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale sau orice altă persoană interesată sesizează instanța de contencios administrativ cu

privire la cazurile în care consiliile locale se dizolvă de drept. Instanța analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului local. Hotărârea instanței este definitivă și se comunică prefectului.

De asemenea, consiliul local, mai poate fi dizolvat și prin referendum local, organizat în condițiile legii. Referendumul se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de cel puțin 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot înscriși pe listele electorale ale unității administrativ-teritoriale. Stabilirea datei pentru organizarea alegerii noului consiliu local se face de guvern, la propunerea prefectului. Alegerile se organizează în termen de maximum 90 de zile de la rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii judecătorești prin care s-a constatat dizolvarea consiliului local sau, după caz, de la validarea rezultatului referendumului.

Până la constituirea noului consiliu local, primarul sau, în absența acestuia, secretarul unității administrativ-teritoriale va rezolva problemele curente ale comunei, ale orașului sau municipiului, potrivit competențelor și atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii.

Spre deosebire de mandatul consiliului local, mandatul consilierului local se exercită după constituirea legală a autorității deliberative, respectiv la data depunerii jurământului. Încetarea mandatului de consilier local poate avea loc:

- **la data încheierii mandatului consiliului, de patru ani;**
- **înaintea încheierii acestui termen în situația:**
 - dizolvării consiliului local;
 - demisiei;
 - incompatibilității;
 - schimbării domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia;
 - lipsei nemotivate de la mai mult de trei ședințe ordinare consecutive ale consiliului local;
 - imposibilității exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de șase luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege;
 - condamnării, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate;
 - punerii sub interdicție judecătorească;
 - pierderii drepturilor electorale;
 - pierderii calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales;
 - decesului.

Legea administrației publice locale este consecventă în principiul potrivit căruia consiliile locale *pot decide în orice problemă de interes local*, cu excepția celor date prin lege în competența altor autorități publice.

Dincolo de această regulă generală, înscrisă în Legea administrației publice locale, legiuitorul a ținut să precizeze câteva atribuții care țin în exclusivitate de autonomia locală, ele neputând fi transmise altor autorități ale administrației publice.

Astfel, legea prevede printre atribuțiile consiliului local dreptul acestuia de a **alege viceprimarul/viceprimarii, de a aproba statutul comunei sau al orașului și Regulamentul de funcționare a consiliului local**, pe baza unor norme orientative emise de guvern. Fidelă principiului autonomiei locale, legea prevede că autoritatea deliberativă a comunei sau a orașului asigură autogestionarea acestuia prin buget, prin gestionarea personalului și administrarea domeniului public sau privat al comunei sau al orașului.

Consiliul local, exercitând conducerea prin buget a treburilor publice locale, este cel care **aprobă bugetul local**, corelând veniturile și cheltuielile acestuia, în funcție de posibilitățile pe care le are la dispoziție. Ca atare, fiecare consiliu local este îndreptățit să stabilească dimensiunile serviciilor și structura acestora, numărul de personal și statutul acestuia, în funcție de complexitatea sarcinilor administrative și de posibilitățile financiare de care dispune.

Atât soluționarea treburilor publice, cât și nivelul veniturilor bugetare sunt, însă, dependente de modul în care consiliul local acționează în domeniul administrării patrimoniului comunei sau al orașului. În această direcție, *unitățile administrativ-teritoriale, singurele înzestrate cu capacitate juridică deplină, prin autoritățile administrației publice locale, sunt titulare ale dreptului de a administra domeniul public și domeniul privat al comunei sau al orașului. Ele gestionează serviciile publice locale prin regii autonome, instituții și operatori economici de interes local, înființate prin hotărâri proprii și exercită în condițiile legii și controlul asupra activității acestora.*

În acumularea unor noi surse de venituri pentru bugetele locale, consiliile locale ale comunelor și ale orașelor sunt abilitate de lege să hotărască asupra cooperării sau asocierii cu persoane juridice române sau străine în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local. De asemenea, consiliile locale hotărăsc, în condițiile legii, asupra:

a) cooperării sau asocierii cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau din străinătate, precum și asupra aderării la asociații naționale și internaționale ale unităților administrativ-teritoriale, în vederea promovării unor interese comune;

b) înfrățirii comunei, orașului sau municipiului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări.

Aceste atribuții ale consiliului local urmează a fi coroborate cu dispozițiile legale privitoare la atribuțiile primarului, care exercită drepturile și asigură îndeplinirea obligațiilor ce revin comunei sau orașului în calitate de persoană juridică.

Alături de aceste funcții economice și financiare exercitate în administrarea treburilor publice locale, consiliile locale ale comunelor și ale orașelor sunt responsabile pentru respectarea regulilor economice de piață în unitățile administrativ-teritoriale, asigurând libertatea comerțului și a concurenței loiale, fiind implicate, în egală măsură, în apărarea ordinii publice, în respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Consiliile locale, dând expresie calității colectivităților locale de persoane juridice de drept public exercită, totodată, autoritatea publică în limitele teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale.

Consiliile locale lucrează în ședințe lunare, convocate de primar, sub conducerea unui președinte.

Primarul sau cel puțin o treime din numărul consilierilor locali pot cere convocarea unei ședințe extraordinare. Ședințele ordinare sunt convocate cu cel puțin cinci zile înainte de data ținerii acestora, iar cele extraordinare cu cel puțin trei zile înainte de aceeași dată. Consilierii locali sunt invitați la ședință în scris, precizându-se ordinea de zi, ora și locul de desfășurare a ședinței. Concomitent, ordinea de zi se aduce la cunoștința populației, asigurându-se exercitarea dreptului persoanelor interesate de a participa la aceste ședințe.

Ședințele consiliilor locale sunt publice, cu excepția cazurilor în care consilierii locali decid, cu majoritatea voturilor celor prezenți, ca acestea să se desfășoare cu ușile închise. Ca atare, de regulă, la ședințele consiliilor locale pot lua parte persoanele interesate.

Potrivit legii, la aceste ședințe pot participa, fără drept de vot, prefectul, președintele consiliului județean, reprezentanții acestora, parlamentari, miniștri, precum și alți invitați.

Cvorumul cerut de lege pentru desfășurarea legală a ședinței este întrunit dacă este prezentă majoritatea consilierilor.

În exercitarea atribuțiilor sale, **consiliul adoptă, cu votul majorității membrilor prezenți, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate, hotărâri la propunerea:**

- a) primarului;
- b) viceprimarului/viceprimarilor;
- c) consilierilor locali;
- d) cetățenilor.

Adoptarea hotărârilor se face prin vot deschis sau prin vot secret, după cum decide consiliul local. Ca excepție de la regulă, hotărârile privind patrimoniul se adoptă cu votul a două treimi din numărul total al consilierilor locali în funcție.

Cetățenii pot propune consiliilor locale și consiliilor județene pe a căror rază domiciliază, spre dezbateră și adoptare, proiecte de hotărâri.

Promovarea unui proiect de hotărâre poate fi inițiată de unul sau de mai mulți cetățeni cu drept de vot, dacă acesta este susținut prin semnături de cel puțin 5% din populația cu drept de vot a unității administrativ-teritoriale respective.

Inițiatorii depun la secretarul unității administrativ-teritoriale forma propusă pentru proiectul de hotărâre. Proiectul va fi afișat spre informare publică prin grija secretarului unității administrativ-teritoriale.

Inițiatorii asigură întocmirea listelor de susținători pe formulare puse la dispoziție de secretarul unității administrativ-teritoriale.

Listele de susținători vor cuprinde numele, prenumele și domiciliul, seria și numărul actului de identitate și semnăturile susținătorilor.

După depunerea documentației și verificarea acesteia de secretarul unității administrativ-teritoriale, proiectul de hotărâre va urma procedurile regulamentare de lucru ale consiliului local sau județean, după caz.

Elaborarea proiectelor se face de cei care le propun, cu sprijinul secretarului unității administrativ-teritoriale/subdiviziunii administrativ-teritoriale și al compartimentelor de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului. Hotărârile cu caracter individual, cu privire la persoane, vor fi luate, întotdeauna, prin vot secret, cu excepțiile prevăzute de lege.

Hotărârile consiliului local se semnează de președintele ședinței și se avizează/contrasemnează, pentru legalitate, de secretarul unității administrativ-teritoriale.

Hotărârile consiliului local, prin grija secretarului:

a) se comunică primarului și prefectului de îndată, dar nu mai târziu de zece zile lucrătoare de la data adoptării;

b) se aduc la cunoștință publică în termen de cel mult cinci zile de la comunicarea oficială către prefect;

c) în cazul celor cu caracter individual, se comunică persoanelor interesate în termen de cel mult cinci zile de la comunicarea oficială către prefect.

Hotărârile consiliului local devin obligatorii și produc efecte juridice, după cum urmează:

a) cele cu caracter normativ de la data aducerii lor la cunoștință publică;

b) cele cu caracter individual de la data comunicării către persoanele interesate.

În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoștință publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective, iar cele cu caracter individual se comunică, la cerere, și în limba maternă.

În vederea asigurării reprezentării autentice a intereselor colectivităților locale, sunt excluși de la deliberarea și adoptarea hotărârilor

consilierii care, fie direct, fie prin soț, soție sau rude până la gradul IV inclusiv, au un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii.

În exercitarea mandatului, consilierii locali sunt în serviciul colectivității locale. Aceștia au obligația să organizeze periodic întâlniri cu cetățenii și să acorde audiențe. De asemenea, au obligația de a prezenta un raport anual de activitate, care va fi făcut public prin grija secretarului. Consilierii locali răspund solidar pentru activitatea consiliului local sau, după caz, în nume propriu, pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului, precum și pentru hotărârile pe care le-au votat.

Pentru a se asigura reprezentarea unitară a intereselor locale, Legea administrației publice locale prevede că locuitorii satelor, care nu au consilieri locali aleși în autoritățile deliberative vor fi reprezentați la ședințele consiliului local de un delegat sătesc, ales de o adunare sătească, formată din câte un reprezentant al fiecărei familii.

Consiliul local poate fi dizolvat în cazul în care a adoptat, într-un interval de cel mult șase luni, cel puțin trei hotărâri care au fost anulate de instanța de contencios administrativ, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă și irevocabilă.

4.3.6.2. Consiliul județean

În terminologia Constituției, **consiliul județean reprezintă o autoritate a administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.**

Legea administrației publice locale definește consiliul județean ca autoritate a administrației publice județene, consacrand în mod implicit, regula potrivit căreia județul este o colectivitate locală, intermediară între orașe și comune pe de o parte, și stat, pe de altă parte. Această colectivitate locală dispune de propria sa administrație, aleasă în condițiile legii.

Consiliile județene sunt compuse din consilieri județeni, numărul acestora fiind determinat de lege, în funcție de numărul populației județului respectiv.

Atribuțiile consiliului județean sunt legate de exercitarea funcției de coordonare a activității consiliilor locale ale comunelor și orașelor, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

Pentru realizarea acestei funcții, consiliul județean are atribuții privitoare la organizarea și conducerea serviciilor publice județene, adoptarea de programe și prognoze de dezvoltare economico-socială a județului, stabilirea orientărilor generale în domeniul urbanismului și amenajării teritoriale, administrării domeniului public și privat al județului, asigurarea construirii, întreținerii și modernizării drumurilor de interes județean și drumurilor de legătură cu județele vecine, reorganizarea regiilor autonome de interes județean.

Consiliul județean este condus de un președinte ales prin vot direct de cetățenii cu drept de vot, cu domiciliul în județul respectiv. Acesta este ajutat de vicepreședinți aleși prin vot indirect din rândul consilierilor județeni.

De asemenea, consiliul județean adoptă bugetul local al județului și stabilește impozite și taxe județene, precum și taxe speciale pe timp limitat, în condițiile legii.

Atribuțiile economice ale consiliului județean se completează cu dreptul acestuia de a hotărî asupra înființării de instituții și agenți economici de interes județean, dobândirea, concesiunea sau închirierea de bunuri din domeniul privat și de servicii publice de interes județean, precum și participarea cu bunuri și capital la societățile comerciale, pentru realizarea de lucrări și servicii de interes județean.

Consiliile județene numesc și eliberează din funcție conducătorii operatorilor economici de sub autoritatea lor, le controlează activitatea și instituie norme orientative pentru regiile autonome sau pentru societățile comerciale pe care le înființează.

Atribuțiile consiliilor județene se extind și în domeniul social, științific, cultural-artistic, sportiv și în probleme referitoare la tineret, asigurând condiții instituționale sau materiale în aceste domenii. Ele exercită și alte atribuții stabilite de lege, cum ar fi atribuirea de denumiri pentru străzi, piețe și pentru alte obiective de interes local.

În principiu, mandatul consiliului județean este de patru ani, consilierii județeni exercitându-și atribuțiile de la data depunerii jurământului până la întrunirea noului consiliu județean desemnat în urma alegerilor generale pentru consiliile județene.

Consiliul județean se întrunește o dată la două luni, în ședințe ordinare, și ori de câte ori este necesar, în ședințe extraordinare. Convocarea consiliului județean se face prin intermediul secretarului județului, cu cel puțin cinci zile înaintea ședințelor ordinare și cu cel puțin trei zile înaintea ședințelor extraordinare. Ședințele extraordinare se convoacă la cererea președintelui consiliului județean, a cel puțin o treime din numărul membrilor săi sau la solicitarea prefectului, adresată președintelui consiliului județean, în cazuri excepționale.

Convocarea se face în scris la domiciliul consilierului județean, se consemnează în procesul-verbal al ședinței și va preciza data, ora, ordinea de zi a ședinței și locul acesteia.

În exercitarea atribuțiilor sale, consiliul județean adoptă hotărâri, care sunt acte administrative supuse contenciosului administrativ, fie de prefect, fie de persoanele interesate.

Președintele consiliului județean este, în virtutea legii, o autoritate administrativă distinctă, care, pe lângă atribuțiile de conducere a lucrărilor consiliului județean, dispune și de alte atribuții proprii.

Astfel, în virtutea legii, președintele consiliului județean asigură executarea hotărârilor consiliului județean, exercită atribuțiile ce revin județului în calitate de persoană juridică, sprijină activitatea instituțiilor și a regiilor autonome de interes județean, precum și alte atribuții stabilite de lege sau de consiliul județean.

Atribuțiile specifice președintelui consiliului județean sunt legate de calitatea sa de ordonator principal de credite: întocmirea proiectului de buget și a contului de încheiere a exercițiului bugetar, numirea și eliberarea din funcție a personalului administrației publice județene, inclusiv a secretarului județului, precum și prezentarea de rapoarte consiliului județean cu privire la starea și activitatea administrației județului sau cu privire la starea economică a județului.

În exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege, președintele consiliului județean emite dispoziții cu caracter normativ sau individual, ele fiind supuse controlului judecătoresc, fie în baza Legii contenciosului administrativ, fie în baza normelor dreptului comun.

4.3.7. Primarul, administratorul public și secretarul unității administrativ-teritoriale

4.3.7.1. Primarul comunei, orașului sau municipiului

Primarul este autoritatea executivă a colectivităților locale care îndeplinește, în același timp, și rolul de reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială în care este ales. În fiecare comună, oraș și municipiu se alege prin vot direct un primar, iar în municipiul București un primar general. Se aleg primari și în sectoarele urbane ale municipiului București, care se află în relații de subordonare față de primarul general al municipiului București. Potrivit Legii nr. 215/2001, în activitatea sa, primarul este ajutat de unul sau doi viceprimari, care sunt aleși de consiliul local pentru un mandat de patru ani, mandat care este egal cu cel al consiliului local.

Pentru funcția de primar, alegerile se desfășoară în circumscripțiile electorale organizate pentru alegerea consiliilor locale și sub conducerea acelorași instanțe electorale.

Alegerea primarului se face în cadrul unui scrutin uninominal, **într-un singur tur de scrutin** (în ultimii 20 de ani alegerea s-a făcut în două tururi de scrutin. Apreciem că actualul sistem, cu un singur tur de scrutin este unul nereprezentativ, un candidat putând deveni primar cu voturile a mai puțin de 10% din totalul alegătorilor).

Condițiile de eligibilitate pentru funcția de primar sunt circumscrise *calității de cetățean român (excluzându-se dubla cetățenie) cu domiciliul pe teritoriul circumscripției electorale și vârstei de 23 de ani. Sunt exceptați de la dreptul de a candida în alegeri militarii activi, judecătorii și procurorii, persoanele condamnate prin hotărâre judecătorească definitivă pentru abuzuri în funcții politice, juridice sau administrative, pentru încălcarea drepturilor fundamentale ale omului, pentru alte infracțiuni intenționate, în măsura în care nu au fost reabilite, precum și persoanele care au încheiat contracte cu administrația locală pentru executarea de lucrări, prestări de servicii ori de furnizare.*

Funcția de primar este incompatibilă cu:

- *funcția de prefect și subprefect;*
- *calitatea de funcționar în aparatul propriu de specialitate al autorităților administrației publice centrale și locale; calitatea de funcționar public în aparatul propriu de specialitate al consiliului județean, al prefectului, al serviciilor publice de interes local sau județean, al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și al celorlalte autorități ale administrației publice centrale; calitatea de angajat în cadrul autorităților administrației publice locale respective sau în cadrul aparatului propriu al prefectului din județul respectiv;*
- *funcția de manager sau membru în consiliul de administrație al regiilor autonome ori de conducător al societăților comerciale înființate de consiliile locale sau de consiliile județene;*
- *calitatea de senator, deputat, ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și calitățile asimilate acestora;*
- *orice funcție de conducere din cadrul societăților comerciale la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar majoritar, ori din cadrul societăților naționale, companiilor naționale sau regiilor autonome;*
- *orice alte activități sau funcții publice, cu excepția funcțiilor didactice și a funcțiilor din cadrul unor fundații ori organizații neguvernamentale.*

Mandatul primarului poate înceta înainte de termen în caz de (art. 69 și urm. ale Legii nr. 215/2001):

- a) demisie;
- b) incompatibilitate;
- c) schimbare a domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială;
- d) imposibilitate a exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de șase luni consecutiv, cu excepția cazului suspendării mandatului în situația arestării preventive;
- e) constatare, după validarea mandatului, a faptului că alegerea s-a făcut prin fraudă electorală sau prin orice altă încălcare a Legii privind alegerile locale;
- f) condamnare, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate;

- g) punere sub interdicție judecătorească;
- h) pierdere a drepturilor electorale;
- i) deces;
- j) ca urmare a rezultatului unui referendum local, organizat în condițiile legii;
- k) neexercitare, în mod nejustificat, a mandatului timp de 45 de zile consecutiv.

Demiterea primarului se poate face prin hotărâre a guvernului, la propunerea prefectului, în condițiile legii. Ca în cazurile de dizolvare a consiliului local, demiterea primarului este supusă controlului judecătoresc, hotărârea guvernului putând fi atacată în fața instanței de contencios administrativ, fără a fi necesară efectuarea procedurii prealabile cerute de lege. Până la alegerea unui nou primar sau pe timpul suspendării din funcție a acestuia, în virtutea ordinului prefectului, ca urmare a unei anchete judiciare, atribuțiile acestuia se îndeplinesc de viceprimar.

Suspendarea din funcție a primarului poate fi dispusă de prefect numai la cererea motivată a instanței de judecată sau a Parchetului, în cazul arestării preventive.

Atribuțiile primarului sunt dependente de calitatea acestuia de reprezentant al colectivității în care a fost ales și reprezentant al statului în unitatea administrativ-teritorială. Primarul **asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, a legilor și a celorlalte acte normative emise de autoritățile statale. În aceeași calitate, primarul îndeplinește funcția de ofițer de stare civilă și conduce serviciile de stare civilă și de autoritate tutelară.**

În calitate de reprezentant al statului în comuna sau orașul în care a fost ales, primarul îndeplinește sarcini ce-i revin din actele normative privitoare la recensământ, la organizarea și desfășurarea alegerilor, la aducerea la cunoștința cetățenilor a legilor.

Primarul poate solicita, inclusiv prin intermediul prefectului, în condițiile legii, concursul șefilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, dacă sarcinile ce îi revin nu pot fi rezolvate prin aparatul propriu de specialitate.

Atunci când acționează ca autoritate executivă a administrației locale, primarul trebuie **să asigure executarea hotărârilor consiliului local.** Totodată, primarul **este abilitat de lege să facă propuneri consiliului local cu privire la organizarea referendumului local, la reglementările locale privitoare la urbanism și amenajarea teritoriului, la proiectul de statut al personalului, numărul de personal și salarizarea acestuia.** În aceeași calitate, primarul este abilitat de lege să exercite atribuții specifice în materie de **buget local, ordine și liniște publică, salubritate, drumuri publice și circulație rutieră, conducere**

a serviciilor publice locale și administrare a bunurilor comunei sau ale orașului, prevenire și limitare a urmărilor unor situații excepționale.

În exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite **dispoziții**, care sunt acte administrative supuse contenciosului administrativ. Unele din actele sale nu îmbracă însă acest caracter și sunt supuse fie regulilor dreptului muncii (actele privitoare la angajarea unor funcționari pe bază de contract de muncă), fie celor specifice altor ramuri ale dreptului privat.

De asemenea, primarul, în calitatea sa de reprezentant al persoanei juridice (comuna sau orașul), încheie acte juridice supuse regulilor dreptului civil sau comercial, care nu intră sub incidența contenciosului administrativ.

Comunele, orașele și municipiile au câte un primar și un viceprimar. Pe toată durata mandatului de primar și de viceprimar, contractul de muncă al acestora se suspendă.

Viceprimarul este subordonat primarului și înlocuitorul de drept al acestuia. Viceprimarul este ales cu votul majorității consilierilor locali în funcție, din rândul membrilor acestuia. Schimbarea din funcție a viceprimarului se poate face de consiliul local, prin hotărâre adoptată cu votul majorității consilierilor în funcție, la propunerea primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție.

4.3.7.2. Administratorul public

Descentralizarea administrației publice românești a produs o diversificare a serviciilor publice și o sporire a complexității muncii, ceea ce a condus la creșterea numărului funcțiilor de conducere și la specializarea acestora. Primarii și președinții consiliilor județene, în exercitarea calității lor de autorități executive ale administrației publice locale, trebuie să îmbine elementele de natură tehnică, științifică, administrativă, cu calități și aptitudini manageriale, fapt care implică profesionalizarea conducerii de vârf în administrația publică locală. În acest context, s-a constatat necesitatea eficientizării managementului public la nivel local, prin separarea palierului politic de cel executiv și prin atragerea de specialiști cu o înaltă calificare.

Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 reglementează o serie de elemente de noutate menite să răspundă problemelor importante ale administrației publice locale, în principal celor legate de slaba capacitate administrativă și de lipsa mecanismelor de implementare a prevederilor legale existente.

Între elementele de noutate aduse de Legea nr. 286/2006 se regăsește și conceptul de *administrator public*, legea oferind posibilitatea delegării anumitor sarcini de la primar, respectiv președintele consiliului județean către administratorul public. Cadrul legal este orientativ, permițând autorităților administrației

publice locale să înființeze postul de administrator public și lăsând la latitudinea acestora numărul și importanța atribuțiilor conferite persoanei din funcția respectivă. În spiritul respectării principiilor descentralizării, autonomiei decizionale și auto-reglementării, funcția are un caracter opțional. Administratorul public poate fi angajat, în condițiile legii, la propunerea primarului sau a președintelui consiliului județean, cu aprobarea consiliului local, respectiv a consiliului județean, în limita numărului maxim de posturi din organigramă. Atât numirea, cât și eliberarea din funcție a administratorului public sunt realizate de primar sau președintele consiliului județean. Numirea în funcție se face pe bază de concurs. În baza unui contract de management încheiat cu primarul/președintele consiliului județean, administratorul public poate să îndeplinească atribuții de coordonare a aparatului de specialitate sau a serviciilor publice de interes local/județean. Astfel, în funcție de numărul și importanța atribuțiilor delegate, administratorul public poate organiza, coordona și gestiona activitatea primăriei/consiliului județean, fiind un partener al managementului de vârf în procesul de adoptare a deciziilor strategice.

Administratorul public participă și este consultat în procesul de alocare a resurselor materiale, financiare, umane și informaționale, ca o condiție a exercitării funcției în care a fost investit și de realizare a programului și a indicatorilor de performanță prevăzuți în contractul de management.

Legea sus-menționată prevede, de asemenea, că *asociațiile de dezvoltare intercomunitară* pot opta pentru angajarea de administratori publici în vederea asigurării unei gestionări eficiente a serviciilor publice care fac obiectul asocierii.

4.3.7.3. Secretarul unității administrativ-teritoriale/subdiviziunii administrativ-teritoriale

Potrivit art. 116 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 republicată, cu modificările și completările ulterioare, fiecare unitate administrativ-teritorială și subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar salarizat din bugetul local. Secretarul comunei, al orașului al municipiului, al sectorului municipiului București și al județului este **funcționar public de conducere**, cu studii universitare de licență juridice sau administrative. Secretarul se bucură de stabilitate în funcție. El nu poate fi membru al unui partid sau al unei formațiuni politice, sub sancțiunea destituirii din funcție. Secretarul nu poate fi soț, soție sau rudă de gradul întâi cu primarul sau cu viceprimarul, sub sancțiunea eliberării din funcție.

Recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu și regimul disciplinar ale secretarului unității administrativ-teritoriale/subdiviziunii administrativ-teritoriale se fac în conformitate cu prevederile legislației privind funcția publică și funcționarii publici. Drept urmare, numirea

secretarului se face prin dispoziție a primarului comunei, al orașului, al municipiului sau al sectorului municipiului București ori prin dispoziție a președintelui consiliului județean, după caz.

Concursul pentru funcția publică vacantă de secretar al unității administrativ-teritoriale/subdiviziunii administrativ-teritoriale este organizat în condițiile legii, astfel:

a) de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, pentru ocuparea funcției publice de conducere de secretar al orașului, al municipiului, al sectorului municipiului București și al județului;

b) de primarul comunei în al cărui stat de funcții se află funcția publică de conducere de secretar al comunei.

În vederea verificării și validării condițiilor legale de organizare și desfășurare a concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice vacante de autoritățile executive publice organizatoare, Agenția Națională a Funcționarilor Publici desemnează un responsabil de procedură, funcționar public, reprezentant al acesteia în comisia de concurs.

În cazul concursurilor pentru ocuparea funcției publice de conducere de secretar al comunei, primarul comunei are obligația de a comunica Agenției Naționale a Funcționarilor Publici datele de organizare a concursurilor, cu cel puțin 20 de zile înainte de începerea procedurilor prevăzute de lege.

Secretarul unității administrativ-teritoriale/subdiviziunii administrativ-teritoriale îndeplinește, în condițiile legii, următoarele atribuții principale:

a) avizează, pentru legalitate, dispozițiile primarului și ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

b) participă la ședințele consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

c) asigură gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre consiliul local și primar, respectiv consiliul județean și președintele acestuia, precum și între aceștia și prefect;

d) organizează arhiva și evidența statistică a hotărârilor consiliului local și a dispozițiilor primarului, respectiv a hotărârilor consiliului județean și a dispozițiilor președintelui consiliului județean;

e) asigură transparența și comunicarea către autoritățile, instituțiile publice și persoanele interesate a actelor prevăzute la lit. a), în condițiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare;

f) asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului județean, și efectuarea lucrărilor de secretariat, comunică ordinea de zi, întocmește procesul-verbal al ședințelor consiliului local, respectiv ale consiliului județean, și redactează hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

g) pregătește lucrările supuse dezbaterii consiliului local, respectiv a consiliului județean, și comisiilor de specialitate ale acestuia;

h) alte atribuții prevăzute de lege sau însărcinări date de consiliul local sau de primar.

Ceea ce necesită a fi subliniat este faptul că secretarul unității administrativ-teritoriale/subdiviziunii administrativ-teritoriale îndeplinește:

a) **atribuțiile** stabilite prin lege;

b) **însărcinările** date de consiliul local sau de primar.

4.3.8. Serviciile publice

4.3.8.1. Teoria serviciului public

În definirea serviciului public s-au conturat trei mari perioade: sfârșitul secolului XX – definiția clasică, formulată îndeosebi de teoreticienii francezi, specialiști în drept public, a căror concepție a fost preluată în majoritatea țărilor europene, perioada interbelică, în care regăsim numeroase dezbateri ale doctrinarilor români și perioada actuală, care, pe lângă abordarea juridică aduce noi tendințe, înglobând puncte de vedere economice, sociale, manageriale și ale utilizatorilor în definirea serviciului public. Această ultimă etapă este puternic influențată de „criza serviciului public” și de evoluțiile de la nivelul Uniunii Europene.

Literatura românească de specialitate din perioada interbelică fundamentează noțiunea de serviciu public pornind de la nevoile sociale pe care le satisface statul, serviciul public fiind „mijlocul prin care administrația își exercită activitatea”⁴⁰, susținându-se ideea de serviciu public ca fundament al acțiunilor publice.

Astfel, Anibal Teodorescu susține că „funcția executivă a statului se exercită prin servicii publice, acestea fiind înființate și organizate de stat sau subîmpărțirile sale administrative pentru îndeplinirea atribuțiilor lor executive.”⁴¹

În literatura de specialitate interbelică din România, termenul de serviciu public a fost definit în mai multe moduri: ca „activitate a autorităților publice pentru satisfacerea unor nevoi de interes general, care este atât de importantă, încât trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu”⁴², sau ca „un organism administrativ, creat de stat, județ sau comună, cu o competență și puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice care l-a creat, pus la dispoziția publicului pentru a satisface

⁴⁰ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, București, 1996, p. 61.

⁴¹ A. Teodorescu, *op. cit.*, p. 256.

⁴² E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 124.

în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general, căreia inițiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacție incompletă și intermitentă”⁴³. Așadar, aceste teorii se înscriu în linia formulată de școala clasică franceză, subliniind ideea de serviciu ca activitate și organism, creat de puterea publică în numele interesului general.

În opinia acestui ultim autor, orice serviciu public, fie că este al statului, al județului sau al comunei, are următoarele trăsături:

- nevoile publice ale statului, județului sau comunei sunt satisfăcute din bugetele acestor instituții;
- gestiunea financiară a acestor servicii publice este supusă legii contabilității generale a statului;
- actele juridice îndeplinite de agenții serviciului sunt acte administrative;
- agenții sau funcționarii serviciului sunt supuși ierarhiei administrative, adică au un singur șef pentru activitatea serviciului;
- când un serviciu public face o lucrare, de pildă o construcție, o șosea, această lucrare este supusă condițiilor generale de întreprindere și lucrări publice;
- pentru lucrările pe care le face, poate recurge la expropriere pentru o cauză de utilitate publică;
- trebuie să aibă o funcționare regulată și continuă, atât timp cât există;
- specialitatea serviciului public, fiecare serviciu public fiind creat pentru satisfacerea unui anumit sau unor anumite interese de ordin general;
- în general, are mai multe subdiviziuni, corespunzând fiecare unei ramuri de activitate: operațiuni administrative, tehnice, comerciale, financiare etc.

Așadar, se observă că serviciile publice erau înființate și furnizate doar de agenți publici, aspect care nu corespundea în totalitate cu dinamica socială și cu creșterea solicitărilor de servicii, în contextul unei lipse de flexibilitate a structurilor publice la aceste cerințe, astfel că au apărut mutații majore în furnizarea serviciilor, prin acceptarea prestării acestora de agenți privați care dispun de prerogative de putere publică, sub controlul administrației.

4.3.8.2. Considerații legislative privind serviciile publice locale în România

În situația în care în viața unui stat au loc schimbări politice structurale și anume, când se schimbă regimul politic, ori când un stat își reînnoiește fundamental bazele politico-juridice, economice, sistemul social-politic, este necesară adoptarea unei noi legi fundamentale. Schimbările menționate au dus la adoptarea în România a unei noi Constituții în 1991.

⁴³ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediția a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Mârvan”, București, 1934, p. 123.

Pe baza principiilor constituționale, a fost adoptată Legea administrației publice locale nr. 69/1991⁴⁴, lege care accentuează revenirea la tradiția românească privind modul de organizare și funcționare a administrației publice locale, preluând principiile legislației interbelice în materie.

Legea stabilește că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. Consiliile locale și primarii se aleg în condițiile prevăzute de lege.

În fiecare județ se alege un consiliu județean, care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Consiliul județean alege, din rândul membrilor săi, președintele și delegația permanentă.

Raporturile dintre administrația publică județeană și cea locală au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune. În relațiile dintre administrația publică locală și cea județeană nu există raporturi de subordonare.

Consiliul local are inițiativă și hotărăște, cu respectarea legii, în problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități publice.

Legea face referiri și la bunurile unităților administrativ-teritoriale: constituie patrimoniul unității administrativ-teritoriale bunurile mobile și imobile care aparțin domeniului public de interes local, domeniului privat al acesteia, precum și drepturile și obligațiile cu caracter patrimonial.

Potrivit art. 76, consiliile locale și cele județene hotărăsc cu privire la concesiunea, închirierea, locația de gestiune a bunurilor aparținând domeniului public sau privat. De asemenea, consiliile locale și cele județene pot hotărî înființarea, în condițiile legii, a unor societăți comerciale, asociații, agenții și pot organiza alte activități, în scopul executării unor lucrări de interes local, cu capital social constituit prin aportul consiliilor și al altor persoane juridice și fizice (art. 82).

Referirile Legii nr. 69/1991 a administrației publice locale cu privire la serviciile publice locale se completează cu prevederile Legii privatizării societăților comerciale nr. 58/1991⁴⁵ și ale Legii contractului de management nr. 66/1993⁴⁶.

⁴⁴ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 169, din 16 august 1991.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 244, din 13 octombrie 1993.

Dezvoltarea serviciilor publice locale a fost impulsionată de adoptarea legislației în domeniul finanțelor publice locale.

Astfel, se consideră că normele care asigură autorităților locale autonomie în diferite ramuri de activitate (cultură, instituții sociale, sănătate, agricultură etc.) nu pot produce efectul dorit și devin formale dacă nu sunt susținute și de acte normative adecvate pentru crearea condițiilor dezvoltării autonomiei și în domeniul financiar. Pornind de la această constatare a fost adoptată Legea finanțelor publice locale nr. 189/1998⁴⁷.

Legea nr. 189/1998 avea menirea să asigure o autonomie cât mai largă în domeniul finanțelor publice locale, urmărind să contribuie la soluționarea următoarelor neajunsuri:

- resurse financiare insuficiente, în raport cu necesitățile de cheltuieli;
- lipsa unui sistem care să stimuleze autoritățile administrației publice locale în descoperirea de noi resurse pentru creșterea veniturilor proprii, pe de o parte și raționalizarea cheltuielilor, pe de altă parte;
- disfuncționalități în administrarea bugetelor locale, cauzate îndeosebi de aprobarea cu întârziere a bugetului de stat și implicit a transferurilor și a sumelor defalcate din impozitul pe salarii către bugetele locale;
- criterii și mijloace neadecvate pentru desfășurarea unui management de calitate, eficient și operativ în sectorul serviciilor publice;
- lipsa personalului de specialitate (fiscal, tehnic etc.) cu ajutorul căruia administrația publică să-și îndeplinească sarcinile.

Legea își propunea să dezvolte rolul autorităților administrației publice locale în conformitate cu principiile autonomiei locale și cu mecanismele economiei de piață, să stabilească resursele financiare ale administrației publice locale în concordanță cu obligațiile de administrare.

În anul 2001, pornind de la observația că Legea nr. 69 a administrației publice locale adoptată în anul 1991 nu mai corespunde evoluției administrației publice românești, a fost adoptată o nouă lege care să reglementeze organizarea și funcționarea administrației publice locale și implicit serviciile publice de la acest nivel⁴⁸.

Secțiunea a 2-a a Capitolului IV din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 este intitulată: „Serviciile publice ale comunei, orașului și aparatul propriu de specialitate al autorităților administrației publice locale”, iar în cuprinsul articolelor din această secțiune, este utilizată sintagma: „servicii publice ale comunei sau orașului”. Precizarea din titlul secțiunii ne determină să considerăm că în realitate este vorba despre două categorii de servicii publice locale:

⁴⁷ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 40, din 22 octombrie 1998.

⁴⁸ Legea administrației publice locale nr. 215/2001, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 204, din 23 aprilie 2001.

- servicii publice organizate de autoritățile administrației publice locale;
- servicii publice subordonate autorităților administrației publice locale.

Rezultat al tendințelor de descentralizare a serviciilor publice, începând din anul 2000, autoritățile locale au primit noi responsabilități în următoarele domenii:

- colectarea impozitelor și taxelor locale;
- susținerea sistemului de protecție a drepturilor copilului;
- susținerea sistemului de protecție a persoanelor cu handicap;
- asistența socială;
- învățământul preuniversitar de stat;
- serviciile de gospodărie comunală;
- serviciile comunitare de urgență;
- serviciile de evidență informatizată a persoanei;
- serviciile de poliție comunitară.

În 2003, prin revizuirea Constituției, au fost aduse unele clarificări, îndeosebi cu privire la deconcentrarea serviciilor publice, precizându-se următoarele:

(1) Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.

(2) În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică.

În anul 2004, pornind de la *Strategia de reformă a administrației publice* adoptată în 2001 și revizuirea Constituției, a fost elaborată *Strategia de accelerare a reformei în administrația publică*, ce, la nivel formal, este încă în vigoare. Din păcate, se constată că obiectivele ambițioase ale acestei strategii, inclusiv cele care vizează serviciile publice, au fost doar parțial atinse⁴⁹.

Atât autoritățile centrale, cât și cele locale au avut și au în vedere aplicarea unei strategii de modernizare și dezvoltare a serviciilor publice, strategie ce are la bază următoarele obiective fundamentale:

- a) descentralizarea serviciilor publice și creșterea responsabilității autorităților locale cu privire la calitatea serviciilor asigurate populației;
- b) extinderea sistemelor pentru serviciile de bază (alimentare cu apă, canalizare, salubritate) și creșterea gradului de acces al populației la aceste servicii;

⁴⁹ Cu privire la gradul de atingere a obiectivelor acestei strategii – „Reforma administrației publice din perspectiva integrării europene”, studiu de impact realizat în cadrul proiectului PAIS 3, IER, autori Marius Profiroiu, Ion Tudorel, Dragoș Dincă, Radu Carp, București, 2005.

c) restructurarea mecanismelor de protecție socială a segmentelor defavorizate ale populației și reconsiderarea raportului preț/calitate.

d) promovarea principiilor economiei de piață și reducerea gradului de monopolizare;

e) atragerea capitalului privat în finanțarea investițiilor în domeniul infrastructurii locale;

f) instituționalizarea creditului local și extinderea contribuției acestuia la finanțarea serviciilor comunale;

g) promovarea măsurilor de dezvoltare durabilă.

Anul 2006 reprezintă un moment de cotitură în materie de reformă legislativă a serviciilor publice, acum fiind adoptate o serie de acte normative ale căror prevederi le vom analiza în continuare.

A. Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 621 din 18 iulie 2006.

Secțiunea a 2-a a Capitolului IV al Legii administrației publice locale nr. 215/2001, modificată prin Legea nr. 286/2006, este intitulată: „Instituțiile, serviciile publice de interes local și aparatul de specialitate al primarului”.

Consiliile locale pot înființa și organiza instituții și servicii publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului și nevoilor locale, cu respectarea prevederilor legale și în limita mijloacelor financiare de care dispun.

Numirea și eliberarea din funcție a personalului din cadrul instituțiilor și serviciilor publice de interes local se fac de conducătorii acestora, în condițiile legii.

Numirea și eliberarea din funcție a personalului din aparatul de specialitate al primarului se fac de primar, în condițiile legii.

Potrivit Legii administrației publice locale nr. 215/2001, modificată în 2006, consiliile locale și județene pot contracta, în condițiile legii, lucrări și servicii de utilitate publică.

De asemenea, autoritățile administrației publice locale pot hotărî și asupra dării în administrare, concesiunea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei, orașului sau municipiului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii, vânzarea, concesiunea sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, orașului sau municipiului, după caz, în condițiile legii.

La art. 38 stabilește că în exercitarea atribuțiilor prevăzute la alin. (2) lit. d), consiliul local asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind:

1) Educația;

2) Serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială;

- 3) Sănătatea;
- 4) Cultura;
- 5) Tineretul;
- 6) Sportul;
- 7) Ordinea publică;
- 8) Situațiile de urgență;
- 9) Protecția și refacerea mediului înconjurător;
- 10) Conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice și rezervațiilor naturale;
- 11) Dezvoltarea urbană;
- 12) Evidența persoanelor;
- 13) Podurile și drumurile publice;
- 14) Serviciile comunitare de utilitate publică: alimentare cu apă, gaz natural, canalizare, salubritate, energie termică, iluminat public și transport public local, după caz;
- 15) Serviciile de urgență de tip salvamont, salvamar și de prim ajutor;
- 16) Activitățile de administrație social-comunitară;
- 17) Locuințele sociale și celelalte unități locative aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale sau în administrarea sa;
- 18) Punerea în valoare, în interesul comunității locale, a resurselor naturale de pe raza unității administrativ-teritoriale.

B. Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice stabilește cadrul juridic și instituțional unitar, obiectivele, competențele, atribuțiile și instrumentele specifice necesare înființării, organizării, gestionării, finanțării, exploatării, monitorizării și controlului funcționării serviciilor comunitare de utilități publice.

Potrivit Legii nr. 51/2006, art. 8, 9, autoritățile administrației publice locale au competența exclusivă, în condițiile legii, în tot ceea ce privește înființarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor de utilități publice, precum și în aspectele vizând crearea, dezvoltarea, modernizarea, administrarea și exploatarea bunurilor proprietate publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale, aferente sistemelor de utilități publice.

În exercitarea competențelor și atribuțiilor ce le revin în sfera serviciilor de utilități publice, autoritățile administrației publice locale pot adopta hotărâri în legătură cu:

- a) elaborarea și aprobarea strategiilor proprii privind dezvoltarea serviciilor, a programelor de reabilitare, extindere și modernizare a sistemelor de utilități publice existente, precum și a programelor de înființare a unor noi sisteme, inclusiv cu consultarea operatorilor;

b) coordonarea proiectării și execuției lucrărilor tehnico-edilitare, în scopul realizării acestora într-o concepție unitară și corelată cu programele de dezvoltare economico-socială a localităților, de amenajare a teritoriului, urbanism și mediu;

c) asocierea intercomunitară în vederea înființării, organizării, gestionării și exploatării în interes comun a unor servicii, inclusiv pentru finanțarea și realizarea obiectivelor de investiții specifice sistemelor de utilități publice;

d) delegarea gestiunii serviciilor, precum și darea în administrare sau concesiunea bunurilor proprietate publică și/sau privată a unităților administrativ-teritoriale, ce constituie infrastructura tehnico-edilitară aferentă serviciilor;

e) participarea unităților administrativ-teritoriale la constituirea capitalului social al unor societăți comerciale având ca obiectiv furnizarea/prestarea serviciilor de utilități publice de interes local, intercomunitar sau județean, după caz;

f) contractarea sau garantarea împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții în vederea dezvoltării, reabilitării și modernizării sistemelor existente;

g) garantarea, în condițiile legii, a împrumuturilor contractate de operatorii serviciilor de utilități publice în vederea înființării sau dezvoltării infrastructurii tehnico-edilitare aferente serviciilor;

h) elaborarea și aprobarea regulamentelor serviciilor, pe baza regulamentelor-cadru ale serviciilor, elaborate și aprobate de autoritățile de reglementare competente;

i) stabilirea, ajustarea, modificarea și aprobarea prețurilor, tarifelor și taxelor speciale, cu respectarea normelor metodologice elaborate și aprobate de autoritățile de reglementare competente;

j) aprobarea stabilirii, ajustării sau modificării prețurilor și tarifelor pentru serviciile de utilități publice, după caz, pe baza avizului de specialitate emis de autoritățile de reglementare competente;

k) restrângerea ariilor în care se manifestă condițiile de monopol;

l) protecția și conservarea mediului natural și construit.

Raporturile juridice dintre autoritățile administrației publice locale și utilizatori sunt raporturi juridice de natură administrativă, supuse normelor juridice de drept public.

Autoritățile administrației publice locale au următoarele obligații față de utilizatorii serviciilor de utilități publice:

a) să asigure gestionarea și administrarea serviciilor de utilități publice pe criterii de competitivitate și eficiență economică și managerială, având ca obiectiv atingerea și respectarea indicatorilor de performanță a serviciului, stabiliți prin contractul de delegare a gestiunii, respectiv prin hotărârea de dare în administrare, în cazul gestiunii directe;

b) să elaboreze și să aprobe strategii proprii în vederea îmbunătățirii și dezvoltării serviciilor de utilități publice, utilizând principiul planificării strategice multianuale;

c) să promoveze dezvoltarea și/sau reabilitarea infrastructurii tehnico-edilitare aferente sectorului serviciilor de utilități publice și programe de protecție a mediului pentru activitățile și serviciile poluante;

d) să adopte măsuri în vederea asigurării finanțării infrastructurii tehnico-edilitare aferente serviciilor;

e) să consulte asociațiile utilizatorilor în vederea stabilirii politicilor și strategiilor locale și a modalităților de organizare și funcționare a serviciilor;

f) să informeze periodic utilizatorii asupra stării serviciilor de utilități publice și asupra politicilor de dezvoltare a acestora;

g) să medieze și să soluționeze conflictele dintre utilizatori și operatori, la cererea uneia dintre părți;

h) să monitorizeze și să controleze modul de respectare a obligațiilor și responsabilităților asumate de operatori prin contractele de delegare a gestiunii cu privire la: respectarea indicatorilor de performanță și a nivelurilor serviciilor, ajustarea periodică a tarifelor conform formulelor de ajustare negociate la încheierea contractelor de delegare a gestiunii, respectarea Legii concurenței nr. 21/1996, republicată, exploatarea eficientă și în condiții de siguranță a sistemelor de utilități publice sau a altor bunuri aparținând patrimoniului public și/sau privat al unităților administrativ-teritoriale, afectate serviciilor, asigurarea protecției mediului și a domeniului public, asigurarea protecției utilizatorilor.

Raporturile juridice dintre autoritățile administrației publice locale și operatori sunt supuse normelor juridice de drept public sau privat, după caz, în funcție de forma de gestiune adoptată. Autoritățile administrației publice locale au, în relația cu operatorii serviciilor de utilități publice, următoarele drepturi:

a) să stabilească cerințele și criteriile de participare și selecție a operatorilor la procedurile publice organizate pentru atribuirea contractelor de delegare a gestiunii;

b) să solicite informații cu privire la nivelul și calitatea serviciului furnizat/prestat și cu privire la modul de întreținere, exploatare și administrare a bunurilor din proprietatea publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale, încredințate pentru realizarea serviciului;

c) să invite operatorul pentru audieri, în vederea concilierii diferendelor apărute în relația cu utilizatorii serviciilor;

d) să aprobe stabilirea prețurilor și tarifelor, respectiv ajustarea și modificarea prețurilor și tarifelor propuse de operatori; pentru serviciile care funcționează în condiții de monopol, aprobarea prețurilor și tarifelor, după caz, se face pe baza avizului de specialitate emis de autoritatea de reglementare competentă;

e) să monitorizeze și să exercite controlul cu privire la furnizarea/prestarea serviciilor de utilități publice și să ia măsurile necesare în cazul în care operatorul nu asigură indicatorii de performanță și continuitatea serviciilor pentru care s-a obligat;

f) să sancționeze operatorul în cazul în care acesta nu operează la nivelul indicatorilor de performanță și eficiență la care s-a obligat și nu asigură continuitatea serviciilor;

g) să refuze, în condiții justificate, aprobarea stabilirii, ajustării sau modificării prețurilor și tarifelor propuse de operator, iar pentru serviciile care funcționează în condiții de monopol, să solicite avizul autorităților de reglementare competente.

Autoritățile administrației publice locale au dreptul să rezilieze unilateral contractele de delegare a gestiunii serviciilor și să organizeze o nouă procedură pentru delegarea gestiunii acestora, în cazul în care constată și dovedesc nerespectarea repetată de operatori a obligațiilor contractuale și dacă operatorii nu adoptă programe de măsuri care să respecte condițiile contractuale și să asigure atingerea, într-un interval de timp prestabilit, a parametrilor de calitate asumați.

Autoritățile administrației publice locale au următoarele obligații față de operatorii furnizori/prestatori ai serviciilor de utilități publice:

a) să asigure un tratament egal pentru toți operatorii, indiferent de forma de proprietate, de țara de origine, de organizarea acestora și de modul de gestiune adoptat;

b) să asigure un mediu de afaceri concurențial, transparent și loial;

c) să respecte angajamentele asumate față de operator prin hotărârea de dare în administrare a serviciului, respectiv prin clauzele contractuale stabilite prin contractul de delegare a gestiunii serviciului;

d) să asigure resursele necesare finanțării infrastructurii tehnico-edilitare aferente serviciilor, corespunzător clauzelor contractuale;

e) să păstreze, în condițiile legii, confidențialitatea datelor și informațiilor economico-financiare privind activitatea operatorilor, altele decât cele de interes public.

C. Ordonanța de Urgență nr. 34 din 19 aprilie 2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 418 din 15 mai 2006.

Ordonanța reglementează procedurile de atribuire a contractului de achiziție publică și a contractului de concesiune de lucrări publice și de servicii, precum și modalitățile de soluționare a contestațiilor formulate împotriva actelor emise în legătură cu aceste proceduri.

D. Legea nr. 273 din 29 iunie 2006 privind finanțele publice locale, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 627 din 20 iulie 2006.

Legea stabilește principiile, cadrul general și procedurile privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice locale, precum și responsabilitățile autorităților administrației publice locale și ale instituțiilor publice implicate în domeniul finanțelor publice locale.

E. Legea – cadru nr. 195 din 22 mai 2006 a descentralizării, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 453 din 25 mai 2006.

Legea stabilește principiile, regulile și cadrul instituțional care reglementează procesul de descentralizare administrativă și financiară.

4.3.9. Domeniul public

Prevederile cu caracter general privind proprietatea și regimul juridic al bunurilor le găsim în Constituție.

Potrivit art. 136 din Constituția României, în România există două forme de proprietate:

- publică și
- privată.

Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

Bogățiile de orice natură ale subsolului, căile de comunicație, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil și acelea ce pot fi folosite în interes public, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de lege, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii, ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate.

În completarea textului constituțional care face trimitere la lege, mai trebuie să avem în vedere și unele dispoziții ale **Codului civil**.

Textele din Codul civil fac referire la „bunuri care nu sunt ale particularilor”, categorie în care sunt incluse bunuri din domeniul public, împreună cu unele bunuri din domeniul privat al persoanelor de drept public.

Domeniul public poate fi de interes național, caz în care proprietatea asupra sa, în regim de drept public, aparține statului, sau de interes local, caz în care proprietatea, de asemenea în regim public, aparține comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor.

Administrarea domeniului public de interes național se face de organele prevăzute de lege, iar administrarea domeniului public de interes local se face de consiliile locale sau, după caz, de consiliile județene.

Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia stabilește că dreptul de proprietate publică asupra bunurilor care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public, aparține statului sau

unităților administrativ-teritoriale; iar acestea exercită posesia, folosința și dispoziția asupra bunurilor care alcătuiesc domeniul public, în limitele și în condițiile legii.

Se realizează o distincție clară între bunurile publice și bunurile proprietate privată ale statului și unităților administrativ-teritoriale, introducându-se noțiunea de domenalitate. Astfel, domeniul public este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (4) din Constituție, din cele stabilite în anexa care face parte integrantă din Legea nr. 213/1998 și din orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin modurile prevăzute de lege.

Domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (4) din Constituție, din cele prevăzute la pct. I din anexa la Legea nr. 213/1998, precum și din alte bunuri de uz sau de interes public național, declarate ca atare prin lege.

Domeniul public al județelor este alcătuit din bunurile prevăzute la pct. II din anexă și din alte bunuri de uz sau de interes public județean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului județean, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național.

Domeniul public al comunelor, al orașelor și al municipiilor este alcătuit din bunurile prevăzute la pct. III din anexă și din alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public național ori județean.

Domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale este alcătuit din bunuri aflate în proprietatea lor și care nu fac parte din domeniul public. Asupra acestor bunuri statul sau unitățile administrativ-teritoriale au drept de proprietate privată.

Legea administrației publice locale nr. 215/2001 aduce unele precizări în acest sens. Astfel, potrivit legii, închirierea, concesiunea bunurilor aparținând domeniului public și privat de interes local și vânzarea ori cumpărarea bunurilor aparținând domeniului privat de interes local se fac numai cu aprobarea consiliului local sau județean, după caz.

Așadar, conform legislației în vigoare, **domeniul public** se particulează prin:

1. Moduri speciale de achiziție

Dreptul de **proprietate publică** se dobândește:

- a) pe cale naturală;
- b) prin achiziții publice efectuate în condițiile legii;
- c) prin expropriere pentru o cauză de utilitate publică (Legea nr. 33/1994);
- d) prin acte de donație sau legate acceptate de guvern, de consiliul județean sau de consiliul local, după caz, dacă bunul în cauză intră în domeniul public;

e) prin trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, pentru o cauză de utilitate publică;

f) prin alte moduri prevăzute de lege.

Trecerea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora se face, după caz, prin hotărâre a guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București ori a consiliului local.

Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a guvernului.

Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului se face, la cererea guvernului, prin hotărâre a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local.

Dreptul de proprietate publică încetează, dacă bunul a pierit ori a fost trecut în domeniul privat.

Trecerea din domeniul public în domeniul privat se face, după caz, prin hotărâre a guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, dacă prin Constituție sau prin lege nu se dispune altfel.

2. Regim juridic special

Bunurile din domeniul public sunt **inalienabile, insesizabile și imprescriptibile**, după cum urmează:

a) nu pot fi înstrăinate; ele pot fi date numai în administrare, concesionate sau închiriate, în condițiile legii;

b) nu pot fi supuse executării silite și asupra lor nu se pot constitui garanții reale;

c) nu pot fi dobândite de alte persoane prin uzucapiune sau prin efectul posesiei de bună-credință asupra bunurilor mobile.

3. Regim special de folosință de particulari

Bunurile din domeniul public pot fi date în administrarea regiilor autonome, a prefecturilor, a autorităților administrației publice centrale și locale, a altor instituții publice de interes național, județean sau local.

Darea în administrare se realizează, după caz, prin hotărâre a guvernului sau a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local.

Titularul dreptului de administrare poate **să posede, să folosească bunul și să dispună de acesta**, în condițiile actului prin care i-a fost dat bunul în administrare. Dreptul de administrare va putea fi revocat numai dacă titularul său

nu-și exercită drepturile și nu-și execută obligațiile născute din actul de transmitere.

Închirierea bunurilor proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale se aprobă, după caz, prin hotărâre a guvernului, a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, iar contractul de închiriere va cuprinde clauze de natură să asigure exploatarea bunului închiriat, potrivit specificului acestuia.

Contractul de închiriere se poate încheia, după caz, cu orice persoană fizică sau juridică, română sau străină, de titularul dreptului de proprietate sau de administrare.

Concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică se face prin licitație publică, în condițiile legii.

Sumele încasate din închirierea sau din concesionarea bunurilor proprietate publică se fac, după caz, venit la bugetul de stat sau la bugetele locale.

4. Regim special de amenajare

5. Regim special de soluționare a litigiilor

Litigiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului, județelor, comunelor, orașelor sau al municipiilor sunt de competența instanțelor de contencios administrativ.

4.3.10. Unitățile administrativ teritoriale, regiunile de dezvoltare și rețeaua națională de localități

4.3.10.1. Unitățile administrativ-teritoriale

Potrivit Constituției, teritoriul României este organizat, din punct de vedere administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii.

Comunele românești reprezintă categoria cea mai însemnată de unități administrativ-teritoriale (alături de orașe și județe), atât numeric, cât și demografic. Astfel, există în România 2.858 de comune (care cuprind 13.000 de sate) dintr-un total de 3.178 de unități administrativ-teritoriale. Deși cele mai numeroase, comunele și spațiul rural în general nu s-au bucurat de o atenție pe măsură în cadrul programelor de reformă sau în planul instrumentelor menite să le sprijine dezvoltarea.

Comuna medie din România are între 3.500 și 4.000 de locuitori⁵⁰, din care 23% peste 60 de ani (față de 16% în mediul urban), iar 25% sub 18 ani. Sporul natural este negativ, atingând valoarea de -3,7/1.000 de locuitori. Numărul

⁵⁰ Cu mult mai puțin decât standardul considerat optim la nivel internațional, de 10.000 de locuitori.

mediu de membri ai unei gospodării rurale este de trei persoane. Comuna are câte trei-patru sate componente, cu distanța medie de șapte km între cele mai îndepărtate dintre ele. Suprafața medie este cuprinsă între 6.000 și 7.000 de ha, din care peste 90% în extravilan.

Orașul este unitatea administrativă condusă de un consiliu local și un primar ales. Orașele mai importante pot fi declarate **municipii**. România are 263 de orașe, dintre care 82 sunt municipii.

Județul este unitatea administrativă condusă de consiliul județean și președintele acestuia. România are 41 de județe plus municipiul-capitală București, care are un statut similar cu acela de județ. Un județ are, în medie, o suprafață de 5.800 de km² și o populație de 500.000 de locuitori.

4.3.10.2. Regiunile de dezvoltare

Regiunile de dezvoltare sunt considerate ca fiind acele „zone ce cuprind teritoriile județelor României, fiind constituite în urma unor convenții încheiate între reprezentanții consiliilor județene și după caz ai Consiliului General al Municipiului București, fără personalitate juridică și fără atributele specifice unităților administrative teritoriale”⁵¹.

Politica de dezvoltare regională este o componentă a reformei promovate de Guvernul României, având ca obiectiv principal diminuarea dezechilibrelor economice și sociale acumulate în timp, precum și prevenirea apariției unor noi dezechilibre și susținerea dezvoltării generale durabile a tuturor regiunilor țării.

Acest lucru se impune în România pentru că până în 1989 s-au acumulat disparități între nivelurile de dezvoltare economică și socială ale diferitelor zone ale țării, cauzate de faptul că activitatea industrială era concentrată în câteva regiuni ale țării, unde se aflau și resurse minerale și energetice, iar economia celorlalte regiuni a fost dominată de activitățile agricole.

Deși s-a inclus în Planul Național Unic din 1976 o dezvoltare în profil teritorial, mai exact o impunere de la centru a unui model economic, acesta se subordona criteriului unic ce viza dezvoltarea industrială. Rezultatele obținute au fost negative, întrucât industrializarea forțată a unor județe s-a făcut fără a se ține cont de criteriile de eficiență.

Din acest motiv, integrarea României în Uniunea Europeană a reprezentat unul dintre cele mai importante obiective strategice ale țării noastre, procesul de integrare europeană pe care România l-a parcurs reprezentând soluția mai multor probleme cu care se confruntă în prezent societatea noastră⁵².

⁵¹ Art. 5 și 6 din Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România, modificată și completată, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 577, din 29 iunie 2004.

⁵² V.R. Ionescu, *Strategii de dezvoltare comunitară și regională*, Editura Fundației Academice „Danubius”, Galați, 2006, p. 81.

După 1990, politica de dezvoltare regională a României s-a rezumat la câteva programe naționale, concepute și promovate de guvern în scopul sprijinirii unor zone și regiuni defavorizate, ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice și politice.⁵³

Din cauza resurselor financiare insuficiente, precum și din cauza lipsei unui cadru legal și instituțional și a unei viziuni unitare în acest domeniu, rezultatele obținute au fost nesatisfăcătoare. Astfel, eforturile autorităților române pentru adaptarea la cerințele Uniunii Europene presupun desfășurarea unui amplu proces de eficientizare a economiei românești, care să ne permită o apropiere față de nivelul de dezvoltare al țărilor vest-europene, dar și realizarea demersurilor necesare în vederea realizării unui echilibru monetar, social și cultural.

O vastă analiză a unităților administrativ-teritoriale sub aspectul dezvoltării economice și sociale a fost făcută de studiul „Carta Verde, Politica de Dezvoltare Regională în România”⁵⁴.

În urma acestui studiu⁵⁵ s-a constatat că în România există disparități majore la nivelul dezvoltării diverselor regiuni ale țării, iar această situație se datorează existenței unui potențial diferit de dezvoltare, referindu-ne aici atât la resursele naturale și umane, cât și la modelele demografice, economice, tehnologice, sociale, politice și culturale care le-au caracterizat de-a lungul istoriei.

Carta Verde a propus guvernului un posibil model de dezvoltare regională, pe baza căruia acesta a elaborat un proiect de lege privind dezvoltarea regională, care, după numeroase revizuri, discuții și dezbateri la nivel central și local, cu autoritățile și instituțiile interesate, a fost adoptat de parlament în luna iulie 1998⁵⁶.

⁵³ V. Iuhas, *Dezvoltare economică regională – implicații economice și sociale*, Editura Emia, Deva, 2004, p. 61.

⁵⁴ Guvernul României, CE – Programul Phare, Carta Verde – Politica de Dezvoltare Regională în România, București, 1997.

⁵⁵ În urma studiului se desprindea necesitatea creării unei Agenții Naționale de Dezvoltare Regională, care a și funcționat între anii 1998 și 2000. Această agenție era responsabilă cu elaborarea și implementarea politicii regionale a țării, ca agenție guvernamentală, și era condusă de un organism consultativ ne-guvernamental, și anume Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională. Prima Agenție de Dezvoltare Regională din România a fost creată la Craiova, în anul 1997, Agenția de Dezvoltare Regională Sud-Vest Oltenia, aceasta fiind urmată în scurt timp de Agenția de Dezvoltare Regională Sud Muntenia, care avea sediul în Alexandria. Atât agenția creată în Craiova, cât și cea creată în Muntenia aveau la bază modele propuse de Carta Verde și au funcționat chiar și în lipsa unei legislații cu acest profil. Prima agenție de dezvoltare regională își propunea să contribuie la promovarea dezvoltării economice, sociale și culturale a județelor Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt și Vâlcea.

⁵⁶ Bazându-se pe Carta Verde, la data de 15 iulie 1998 a fost adoptată Legea nr. 151/1998 privind Dezvoltarea Regională în România. Prin intermediul acestei legi au fost stabilite, pe lângă cadrul legal și instituțional și obiectivele dezvoltării regionale. Această lege a fost înlocuită în anul 2004 de Legea nr. 315 din 28 iunie care stabilește „cadrul instituțional, obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România”.

Începând cu anul 2000, asistența financiară acordată României de Uniunea Europeană pentru perioada de preaderare s-a făcut pe baza unui document de programare numit Planul Național de Dezvoltare.

Primul Plan Național⁵⁷ de Dezvoltare a fost elaborat de Agenția Națională de Dezvoltare Regională pentru perioada 2000-2006 și avea ca obiectiv principal realizarea unei creșteri economice durabile și crearea de locuri de muncă permanente. Importante în acest caz erau stabilirea priorităților, pentru ca pe baza lor să fie elaborate și implementate programele și proiectele care vor materializa aceste priorități.

Planul Național de Dezvoltare stabilea șase priorități naționale privind dezvoltarea regională și trei priorități naționale privind dezvoltarea sectorială. Dintre prioritățile privind dezvoltarea regională și măsurile corespunzătoare realizării lor, menționăm, printre altele, dezvoltarea sectorului privat și promovarea investițiilor prin sprijinirea întreprinderilor private, atragerea investițiilor productive, precum și investiții în infrastructura publică adiacentă. Sprijinirea întreprinderilor mici și mijlocii din sectorul productiv a reprezentat, de asemenea, unul dintre principalele obiective ale Planului Național de Dezvoltare,

⁵⁷ Primul Plan Național de Dezvoltare stabilea prioritățile pentru dezvoltarea României pentru perioada 2000-2002 și măsurile corespunzătoare. Finanțarea acestor măsuri era asigurată de la bugetul de stat, bugetul local și prin instrumentele de pre-aderare PHARE, Ispa, Sapard. Prin programul PHARE erau prevăzute a se cofinanța măsuri care să contribuie la realizarea a trei tipuri de obiective: dezvoltarea activităților în sectorul productiv, dezvoltarea resurselor umane și îmbunătățirea infrastructurii legate de afaceri. Prioritățile de dezvoltare naționale și măsurile corespunzătoare erau elaborate doar pentru perioada 2000-2002, pe baza analizelor realizate în Planurile de Dezvoltare Regională și a strategiilor stabilite în Planurile de Dezvoltare, întocmite în cele opt regiuni de dezvoltare. Al doilea Plan Național de Dezvoltare a României a fost elaborat de Ministerul Dezvoltării și Prognozei, pentru perioada 2000-2005. El statua încă de la început interesul prioritar pentru abordarea și includerea strategiilor sectoriale ale ministerelor în structura sa. Față de abordarea conținută în PND 2000-2002 au fost propuse șapte axe prioritare de dezvoltare, care vizau îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii, întărirea potențialului resurselor umane, sprijinirea agriculturii și dezvoltării rurale, protejarea mediului, stimularea cercetării și dezvoltării tehnologice, îmbunătățirea structurii economice a regiunilor, sprijinirea dezvoltării regionale echilibrate și durabile. Al treilea Plan Național de Dezvoltare a României a fost elaborat de Ministerul Integrării Europene, pentru perioada 2004-2006. PND 2004-2006 abordează strategia de dezvoltare regională, defalcată pe cinci priorități strategice, punându-se astfel accent pe creșterea competitivității sectorului productiv, îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii de transport și energie și asigurarea protecției mediului înconjurător, dezvoltarea resurselor umane, creșterea ratei de ocupare și combaterea excluderii sociale, precum și pe diversificarea economiei rurale și creșterea productivității în agricultură. PND 2004-2006 a înregistrat, de asemenea, un important pas înainte, prin punerea în aplicare a principiului parteneriatului. În urma unei hotărâri de guvern (Hotărârea Guvernului României nr. 1323/2002), a fost înființat Comitetul interinstituțional pentru elaborarea Planului Național de Dezvoltare, oferind baza legală pentru dezvoltarea structurilor interinstituționale și de parteneriat la nivel național și regional. În ceea ce privește PND 2004-2006 putem spune că formează un punct de plecare pentru planul solicitat pentru Fondurile Structurale.

dorindu-se îmbunătățirea înzestrării cu capital a IMM, a consultanței, precum și sprijinirea cooperării între IMM și marile întreprinderi⁵⁸.

Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii regionale și locale, dezvoltarea resurselor umane, a turismului, precum și sprijinirea cercetării științifice și a dezvoltării tehnologice au reprezentat elemente importante menționate în Planurile Naționale de Dezvoltare elaborate ulterior.

În prezent, PND 2007-2013 cuprinde o analiză aprofundată referitoare la concepția politicii de coeziune a României, precum și o clară demarcare între programele regionale și sectoriale și combinația priorităților naționale, regionale și europene.

Planul Național de Dezvoltare Regională 2007-2013 a stabilit șase priorități naționale de dezvoltare, ce grupează în interior o multitudine de domenii și sub-domenii prioritare:

- Creșterea competitivității economice și dezvoltarea economiei bazate pe cunoaștere;
- Dezvoltarea și modernizarea infrastructurii de transport;
- Protejarea și îmbunătățirea calității mediului;
- Dezvoltarea resurselor umane, promovarea ocupării și a incluziunii sociale și întărirea capacității administrative;
- Dezvoltarea economiei rurale și creșterea productivității în sectorul agricol;
- Diminuarea disparităților de dezvoltare între regiunile țării⁵⁹.

Strategia PND 2007-2013 este structurată pe cele șase priorități naționale de dezvoltare, limitarea numărului de priorități fiind de natură să asigure concentrarea resurselor disponibile pe realizarea acelor obiective și măsuri cu impact maxim asupra reducerii decalajelor față de UE și a disparităților interne. Trebuie precizat, însă, că în interiorul acestor priorități sunt abordate numeroase domenii/sectoare de intervenție specifice, cum ar fi educația, sănătatea, energia, sectorul comunicații și IT, prevenirea riscurilor naturale, precum și multe altele.

PND 2007-2013 încearcă să reflecte cât mai fidel prioritățile stringente de dezvoltare ale României, la nivel național, regional și local și propune susținerea acestora prin investiții publice concentrate, alocate pe bază de programe și proiecte. Implementarea strategiei de dezvoltare prin utilizarea eficientă a fondurilor prevăzute, atât interne, cât și externe, va conduce, la orizontul anului 2013, la o Românie competitivă, dinamică și prosperă, integrată cu succes în Uniunea Europeană și aflată pe un trend de dezvoltare rapidă și durabilă.

Un alt document strategic important, de referință pentru programarea fondurilor structurale, este reprezentat de Cadrul Strategic Național de Referință

⁵⁸ Planul Național de Dezvoltare, prioritățile pentru perioada 2000-2002.

⁵⁹ Planul Național de Dezvoltare 2007-2013.

(CSNR). Acest tip de document este elaborat de fiecare stat membru al UE, conform noului *acquis* privind Politica de Coeziune. Prin intermediul acestui document se explică modul în care vor fi implementate Instrumentele Structurale în România, în perioada 2007-2013. Scopul principal al CSNR este de a consolida obiectivul strategic al politicilor economice de coeziune socială și regională a României, precum și de a stabili legături potrivite și corecte cu politicile Comisiei Europene, mai ales cu Strategia de la Lisabona, care stă la baza elaborării politicilor de dezvoltare economică și de creare a noi locuri de muncă. CSNR a fost elaborat pe baza **Planului Național de Dezvoltare (PND) 2007-2013**, iar implementarea acestuia se realizează prin Programele Operaționale.⁶⁰ Acestea corespund, fiecare dintre ele, cel puțin unuia dintre instrumentele structurale ale Uniunii Europene, în perioada 2007-2013, după cum urmează: Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European (FSE) și Fondul de Coeziune (FC), existând și posibilitatea accesării acțiunilor complementare reprezentate de Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR) și de Fondul European pentru Pescuit (FEP).

Din perspectiva organismelor decizionale și executive, atât la nivel național, cât și regional menționăm existența Consiliului Național pentru Dezvoltare Regională (CNDR), care reprezintă organismul decizional responsabil cu politica de dezvoltare regională în România, având ca principale atribuții, avizarea politicilor și strategiei naționale pentru dezvoltare regională, a Planului Național de Dezvoltare și aprobarea criteriilor și a priorităților privind utilizarea Fondului Național pentru Dezvoltare Regională. La nivel teritorial, fiecare regiune de dezvoltare are un Consiliu de Dezvoltare Regională și o Agenție de Dezvoltare Regională. Consiliile de Dezvoltare Regională sunt alcătuite din Președinții Consiliilor Județene și din câte un reprezentant al fiecărei categorii de Consilii Locale municipale, orașenești și comunale din fiecare județ al regiunii⁶¹. Consiliile de Dezvoltare regională coordonează Agenția de Dezvoltare Regională, care activează în fiecare regiune de dezvoltare, consiliile fiind organisme deliberative, fără personalitate juridică, ce coordonează activitățile de dezvoltare regională, având rol decizional în stabilirea, în concordanță cu Strategia Națională

⁶⁰ Programele operaționale (PO) sunt instrumentele de management prin care se realizează obiectivele CSNR 2007-2013, prin intermediul unor intervenții specifice. România are elaborate șapte programe operaționale sub obiectivul de convergență: programul operațional dezvoltarea resurselor umane, programul operațional creșterea competitivității economice, programul operațional de transport, programul operațional de mediu, programul operațional dezvoltarea capacității administrative, programul operațional regional, programul operațional asistență tehnică.

⁶¹ În cazul regiunii de dezvoltare București-Ilfov, Consiliul pentru Dezvoltare Regională este alcătuit din președinții Consiliului Județean Ilfov, primarul general al municipiului București, din câte un reprezentant al fiecărui Consiliu Local de sector și din reprezentanți ai Consiliilor Locale din județul Ilfov, la paritate cu reprezentanții sectoarelor din București.

pentru Dezvoltare Regională, a obiectivelor prioritare de dezvoltare ale regiunii și a strategiei privind îndeplinirea acestora.

Agențiile de Dezvoltare Regională⁶² reprezintă organe executive ale Consiliilor de Dezvoltare Regională. Ca formă de organizare, Agențiile pentru Dezvoltare Regională sunt organizații neguvernamentale, non-profit, de utilitate publică, ce au personalitate juridică, și care funcționează în domeniul specific al dezvoltării regionale.

În ceea ce privește principiile care stau la baza politicii de dezvoltare regională în România: „**principiul subsidiarității, principiul descentralizării și principiului parteneriatului**”⁶³, acestea sunt armonizate cu cele ale politicii de dezvoltare regională aplicate în țările membre ale UE, care vizează **concentrarea** geografică a zonelor cu probleme economico-sociale; **descentralizarea** procesului de luare a deciziilor de la nivelul guvernamental la cel regional (local); **parteneriatul** între toți actorii implicați în domeniul dezvoltării regionale (cofinanțarea proiectelor); **planificarea** resurselor prin programe și proiecte menite a atinge obiectivele stabilite; **adiționalitatea (cofinanțarea)**, prin implicarea actorilor ce contribuie la dezvoltarea regională cu fonduri financiare proprii.

Structurile administrativ-teritoriale ale regiunilor de dezvoltare sunt formate din: 1) **Consiliul de Dezvoltare Regională** – organism deliberativ, fără personalitate juridică, ce funcționează pe principii partenoriale la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, având ca principal scop desfășurarea activităților de elaborare și monitorizare care decurg din politicile de dezvoltare regională; 2) **Agenția de dezvoltare regională** – organism nonguvernamental, nonprofit, de utilitate publică, ce are personalitate juridică; 3) **Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională** – organism de tip partenerial, cu rol decizional în elaborarea și implementarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională. În opinia noastră, structurile metropolitane vor apărea în cadrul regiunilor de dezvoltare, urmând ca raporturile administrative dintre acestea să fie amplu reglementate de legiuitor.

4.3.10.3. Rețeaua națională de localități

Structura rețelei de așezări umane din România prezintă următoarele aspecte:

a) **pentru orașe:**

- ponderea populației urbane reprezintă 55%;
- repartiția orașelor este rațională și echilibrată în județe (patru-zece orașe);

⁶² În fiecare județ component al regiunii de dezvoltare, cu excepția județului de reședință a agenției, funcționează un birou al agenției pentru dezvoltare regională.

⁶³ Legea nr. 315/2004, privind dezvoltarea regională modificată și completată, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 577, din 29 iunie 2004.

- densitatea medie a populației urbane pe județe este de circa 33 loc./kmp;
- creșterea teritorială a orașelor s-a remarcat, în ultimii 20 de ani, prin expansiune;
- municipiile se remarcă prin sinteza dezvoltării urbane, în calitate de **centre nodale** sau **poli de creștere**;

b) pentru sate:

- urbanizarea satelor a devenit o tendință modernă, ireversibilă;
- dispariția unor sate, un alt fenomen contemporan.

Rețeaua așezărilor umane are configurația unei structuri neuronice, cu legături multiple între așezări și între acestea și teritoriu, ca furnizor de resurse, gazdă și spațiu aservit de ele. De aceea, este mai potrivit să privim această rețea de interdependențe ca pe un sistem, și anume, să vorbim despre și să operăm cu ideea de **sistem de așezări**, în care putem mai ușor descifra ierarhiile și legăturile dinamice.

După mărime, structura așezărilor urbane are: **orașe mici** – așezările sub 10.000 de locuitori, **mijlocii** – cele cu 20-100.000 de locuitori și **mari** – cele cu peste 100.000 de locuitori. Date relativ recente stabilesc următoarea structură urbană în România: – un oraș foarte mare, București, cu circa 2,5 milioane de locuitori; 11 orașe cu 200-400.000 de locuitori; 13 orașe cu 100-200.000 de locuitori; 23 de orașe cu 50-100.000 de locuitori; 29 cu 20-50.000 de locuitori; un oraș cu 10-20.000 de locuitori și 184 de orașe cu 5-10.000 de locuitori. Celelalte așezări sunt satele, în număr de peste 13.000, organizate în comune⁶⁴.

Funcționarea așezărilor umane în rețea este un aspect relevant al lumii contemporane; conexiunile în sistemele de așezări urbane, de pildă, tind să înlocuiască tot mai mult dependența orașului de o regiune înconjurătoare.

Aceste relații necesită un studiu mult mai aprofundat în România, inclusiv în cadrul unor planuri zonale de amenajare a teritoriului pe sisteme de localități.

Dinamica populației așezărilor umane din România se referă la răspândirea, densitatea, evoluția și creșterea populației.

Răspândirea este deosebit de echilibrată pe întreg teritoriul țării. Marea majoritate a populației și așezărilor umane se află în zonele de câmpie. Omogenitatea etnică a populației este considerabilă, circa 90% din locuitori fiind români. De altfel, populația României are și o unitate lingvistică și etnografică remarcabilă. După religie, circa 87% din populație este ortodoxă. În afara granițelor României trăiesc circa 12 milioane de români, majoritatea locuind în vecinătatea granițelor, cei mai mulți, circa trei milioane fiind din Republica Moldova.

⁶⁴ G. Ionașcu, *Dezvoltarea și reabilitarea așezărilor umane din România*, Editura Tempus, București, 2003.

Densitatea populației României a evoluat de la circa 45 de loc./kmp., în anul 1900, la circa 96 loc./kmp. Pe județe, densitatea maximă se înregistrează în Prahova, cu circa 170 de loc./kmp. Densitatea medie a așezărilor din România este cam de o localitate la circa 18 kmp. Ca altitudine, peste 57% din populația României locuiește până la 200 de metri altitudine, deci, în zonele de câmpie; 37,5%, până la 600 de metri altitudine, iar circa 5,5%, pe platforme și în văi montane.

Evoluția populației în România a prezentat o creștere constantă: de la 8,6 milioane de locuitori, în 1859, la 12,8 milioane de locuitori, în 1912, 15,9 milioane de locuitori, în 1948, și 23 de milioane, de locuitori, în 1994. Pe tipuri de localități, orașele au în medie circa 48.000 de locuitori, comunele circa 3.900, iar satele circa 800 de locuitori. Nomograma funcțională a orașelor românești arată o orientare preponderentă a structurii profesionale și a activităților economice către industrie, în circa 87% din orașe. În ultimii ani, după Revoluția din 1989, se constată un fenomen de îmbătrânire a populației, datorat unor tendințe noi. Totuși, speranța de viață a populației rămâne apropiată de 70 de ani, fenomenul îmbătrânirii, tipic societăților avansate, fiind ireversibil și în România, unde se va accentua până în anii 2050-2100, când populația peste 60 de ani se va stabili la circa 30% din total. După unele studii, factori de îmbătrânire demografică sunt:

- reducerea ponderii gospodăriilor agricole tradiționale, în care numărul mare de copii era necesar pentru producție și securitatea vârstnicilor;
- emanciparea femeilor, cuprinse în învățământ și în activitățile neagricole;
- preocuparea părinților de a asigura o creștere și o educație adecvate copiilor, ceea ce necesită timp și cheltuieli, fiind deci necesar un număr mai mic de copii;
- extinderea asigurărilor sociale pentru vârstnici, ceea ce a redus rolul copiilor în susținerea părinților bătrâni;
- creșterea timpului liber, prelungirea concediului și accesul la transport facil și altele.

Rețeaua națională de localități este compusă din localități urbane și din localități rurale, ierarhizate pe ranguri.

Potrivit Legii nr. 351/2001, ierarhizarea localităților pe ranguri este următoarea:

- a) rangul 0 – Capitala României, municipiu de importanță europeană;
- b) rangul I – municipii de importanță națională, cu influență potențială la nivel european;
- c) rangul II – municipii de importanță interjudețeană, județeană sau cu rol de echilibru în rețeaua de localități;
- d) rangul III – orașe;
- e) rangul IV – sate reședință de comună;
- f) rangul V – sate componente ale comunelor și sate aparținând municipiilor și orașelor.

Trecerea localităților de la un rang la altul se face prin lege, la propunerea consiliilor locale, cu consultarea populației prin referendum și a instituțiilor implicate, în condițiile legii, cu respectarea principalilor indicatori cantitativi și calitativi minimali.

Principalii indicatori, elementele și nivelurile de dotare prevăzute de lege pentru ierarhizarea localităților urbane și rurale, vor sta la baza criteriilor de stabilire a impozitelor și taxelor.

În zonele lipsite de orașe pe o rază de 25-30 de km guvernul, cu participarea autorităților administrației publice locale, va acționa în mod prioritar pentru:

- a) modernizarea unor localități rurale cu rol de servire în zona de influență;
- b) declararea de noi orașe, promovând programe speciale de coparticipare la susținerea financiară a dezvoltării instituționale, necesare în vederea înființării acestor noi orașe.

În vederea dezvoltării echilibrate a teritoriului din zona Capitalei României și a municipiilor de rangul I, unitățile administrativ-teritoriale de bază din aceste zone se pot asocia într-un parteneriat voluntar în scopul înființării de zone metropolitane aferente spațiului urban. Asocierea contribuie la întărirea complementarităților între aceste unități și factorii de decizie interesați în dezvoltarea teritoriului.

Zonele metropolitane funcționează ca entități independente fără personalitate juridică. Zonele metropolitane pot funcționa pe un perimetru independent de limitele unităților administrativ-teritoriale, stabilit de comun acord de autoritățile administrației publice locale.

Asociația zonei metropolitane, cu acordul consiliilor locale și cu consultarea populației în condițiile legii, în a cărei rază teritorială s-a constituit, adoptă programul de dezvoltare a zonei.

În vederea optimizării evoluției marilor aglomerări urbane, prin lege se pot înființa în cadrul acestora zone de dezvoltare. Legea va prevedea perimetrul, durata de funcționare, cadrul instituțional de administrare, precum și facilitățile acordate.

În vederea protejării elementelor cadrului natural, a prevenirii extinderii necontrolate a localităților urbane și a asigurării de spații de agrement și recreare, în planurile urbanistice elaborate și aprobate potrivit legii se va prevedea înființarea de centuri sau zone verzi în jurul Capitalei României și al municipiilor de rangul I.

Planurile de dezvoltare națională, regionale, inclusiv cele transfrontaliere și de dezvoltare pentru integrarea în spațiul european, precum și cele sectoriale se vor elabora pe baza prevederilor secțiunilor Planului de amenajare a teritoriului național – Căi de comunicație, Ape, Zone protejate, Rețeaua de localități, Zone de

risc natural, precum și ale altor secțiuni ale Planului de amenajare a teritoriului național aprobate prin lege.

Principalii indicatori cantitativi și calitativi minimali de definire a localităților urbane

Nr. crt.	Indicatori minimali	Municipiu	Oraș
1.1	Număr de locuitori	25.000	5.000
1.2	Populația ocupată în activități neagricole (% din totalul populației ocupate)	85	75
1.3	Dotarea locuințelor cu instalații de alimentare cu apă (% din totalul locuințelor)	80	70
1.4	Dotarea locuințelor cu baie și WC în locuință (% din totalul locuințelor)	75	55
1.5	Număr de paturi în spitale la 1.000 de locuitori	10	7
1.6	Număr de medici care revin la 1.000 de locuitori	2,3	1,8
1.7	Unități de învățământ	postliceal	liceal sau altă formă de învățământ secundar
1.8	Dotări culturale și sportive	săli de spectacole, eventual teatre, instituții muzicale, biblioteci publice, stadion, săli de sport	săli de spectacole, biblioteci publice, spații pentru activități sportive
1.9	Locuri în hoteluri	100	50
1.10	Străzi modernizate (% din lungimea totală a străzilor)	60	50
1.11	Străzi cu rețele de distribuție a apei (% din lungimea totală a străzilor)	70	60
1.12	Străzi cu conducte de canalizare (% din lungimea totală a străzilor)	60	50
1.13	Epurarea apelor uzate	stație de epurare cu treaptă mecanică și biologică	stație de epurare cu treaptă mecanică
1.14	Străzi cu rețele de hidranți exteriori pentru stingerea incendiilor (% din lungimea totală a străzilor)	70	60
1.15	Spații verzi (parcuri, grădini publice, scuaruri) – m ² /locuitor	15	10
1.16	Depozit controlat de deșeuri, cu acces asigurat	parc public	grădină publică

Elementele și nivelul de dotare ale localităților urbane de rangul 0 și ale celor de rangul I**Localizare geografică favorabilă:**

Situare geostrategică de interes internațional sau european, constituind centre de dezvoltare și atractivitate, localizate în lungul axelor majore de căi de comunicație de importanță internațională/europeană.

Populație:

- a) număr important de locuitori: minimum 200.000 de locuitori;
- b) formare profesională de înaltă specializare: forță de muncă ce are o calificare superioară și pregătire continuă, caracterizată prin flexibilitate/dinamism;
- c) identitate proprie: identificarea caracterului specific al orașului simultan cu conștiința apartenenței sale la grupa orașelor de același rang.

Accesibilitate:

- la nivel internațional, paneuropean: accesibilitate directă la rețeaua majoră de căi de comunicații paneuropene (rutiere, feroviare, navale și aeriene).
- la nivel național: accesibilitate la rețeaua de căi de comunicații naționale (autostrăzi, drumuri expres, căi ferate cu viteză mare/sporită, căi navigabile maritime sau fluviale, porturi, aeroporturi).

Funcțiuni economice:

- bază economică la înalt nivel tehnologic și flexibilă (sector secundar, servicii productive, social-culturale și de natură informatică).

Nivel de dotare/echipare:

Localitățile asigură un potențial de găzduire/primire a unor funcții și echipamente ale căror importanță, calitate și capacitate corespund standardelor/cerințelor europene. Caracterul internațional sau european al acestor localități constă în caracterul și dimensiunea internațională sau europeană a funcțiilor și echipamentelor lor.

Principalele categorii și tipuri de dotări, echipamente pentru rangurile 0 și I:

- instituții de decizie politică, juridică și economică de importanță internațională, națională sau regională:
 - Parlament, Guvern, ministere și alte instituții centrale, instanțe supreme (Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională, Consiliul Legislativ), ambasade etc.;
 - sedii ale administrației publice locale, sedii de servicii descentralizate în teritoriu ale ministerelor și ale altor organe centrale, judecătoria, tribunale, parchete, sedii ale organizațiilor politice, sedii de sindicat, fundații, sedii ale unor organizații neguvernamentale etc.;
- instituții naționale și regionale de reputație internațională/europeană sau active în domeniul relațiilor internaționale/europene:

- sedii ale filialelor organismelor internaționale, mari instituții naționale cu caracter științific de deschidere internațională/europeană (academie, centre și institute naționale de cercetare etc.);
- sedii pentru congrese și conferințe, sedii pentru expoziții și târguri, hoteluri – de lux și de mare capacitate, școli internaționale, birouri pentru profesioniști recunoscute pe plan internațional, de arbitraj internațional etc.;
- instituții străine și internaționale cu sediul permanent:
 - firme și bănci străine, diverse alte instituții social-economice, culturale și științifice, organizații internaționale neguvernamentale, instituții științifice străine (școli, universități), consulate și alte reprezentanțe diplomatice, comerciale, turistice etc.;
 - diferite organizații cu sucursale, filiale și agenții în străinătate:
 - sedii financiar-bancare, de asigurări, sedii ale unor organizații culturale și științifice;
 - alte dotări/echipamente:
 - educație, cercetare științifică: universități, institute de învățământ superior diversificate, institute naționale de cercetare sau filiale ale acestora;
 - sănătate: clinici universitare și spitale;
 - cultură: muzee, teatre dramatice, de comedie, de revistă, de păpuși, operă, operetă, filarmonică, săli de concerte, săli polivalente, mari biblioteci, edituri, tipografii;
 - comerț, servicii comerciale prestate populației și agenților economici: centre de comerț și de afaceri, burse de valori și de mărfuri, servicii comerciale diversificate și de înaltă calitate;
 - mass-media: sistem cu rază de difuzare și acoperire internațională/europeană sau regională, agenții de presă, posturi naționale și regionale de radio și televiziune;
 - sport, agrement: complexe sportive, stadioane, săli de competiții sportive de nivel internațional/european, național sau regional, piscine, patinoare artificiale, bază turistică și de agrement diversificată, parcuri, grădini botanice, zoologice, cazinouri, cluburi pentru sport și agrement etc.;
 - protecția mediului: agenții de protecție a mediului și servicii ecologice dotate cu echipamente specifice pentru menținerea unui mediu de calitate (organizarea auitului de mediu, igiena urbană etc.);
 - alimentare cu apă și canalizare: rețele de alimentare cu apă, sistem colector de canalizare, stație de epurare;
 - culte: centre ecumenice, mitropolii, episcopii, arhidieceze, diocese, centre ale cultelor autorizate;
 - transport/comunicații: aeroporturi internaționale, gări feroviare racordate la rețeaua europeană, servicii de poștă cu acoperire internațională;

– ordine publică, apărarea țării și siguranță națională: instituții specifice și racordate la organizații internaționale.

Elementele și nivelul de dotare ale localităților urbane de rangul II

Municipii reședință de județ

Populație:

- de la circa 50.000 la circa 200.000 de locuitori;
- din zona de influență: circa 200.000-500.000 de locuitori.

Rază de servire: circa 60-80 km.

Accesul la căile de comunicație: acces direct la cel puțin două sisteme majore de căi de comunicație (traseu de cale ferată principală, drumuri naționale ce tranzitează sau pornesc din acel loc, eventual aeroport, porturi și/sau gări fluviale).

Funcțiuni economice: capacități de producție diversificate din sectorul secundar și al serviciilor productive, social-culturale și informative cu rază de servire prioritar județeană.

Nivel de dotare-echipare:

- instituții de decizie politică, administrativă, juridică de importanță județeană:
 - sedii ale administrației publice locale; sedii de servicii descentralizate în teritoriu ale ministerelor și ale altor organe centrale neguvernamentale;
 - judecătoria, tribunale, procuratură, parchet și alte instituții juridice; sedii de partid, de sindicat, sedii ale organizațiilor neguvernamentale;
- educație, cercetare științifică:
 - institute de învățământ superior sau filiale ale acestora, colegii, institute sau filiale ale unor institute naționale de cercetare;
- sănătate, asistență socială:
 - spital clinic universitar sau spital general, spitale de specialitate, stație de salvare județeană, asistență de specialitate (boli cronice, persoane cu handicap, recuperare funcțională, centre psihiatrice), cămine de bătrâni, centre de recuperare, orfelinate etc.;
- cultură:
 - case de cultură cu săli de spectacol, eventual teatre, săli de concert, de expoziție, de conferințe, săli polivalente, cluburi, muzee, biblioteci, edituri, tipografii etc.;
- comerț, servicii comerciale prestate populației și agenților economici:
 - centre comerciale, camere de comerț, centre de afaceri, burse de valori și de mărfuri, magazine specializate pentru vânzări cu ridicata și cu amănuntul, magazine de prezentare, servicii diversificate de înaltă calitate; posibilități de organizare a unor târguri importante;

- turism:
 - hoteluri de trei stele cu cel puțin 200 de locuri;
 - mass-media:
- mass-media județeană (posturi de radio și de televiziune), publicații cotidiene sau periodice;
- finanțe, bănci, asigurări:
 - sucursale sau filiale ale unităților financiar-bancare și de asigurări;
- sport, agrement:
 - zone de recreare și agrement, grădini zoologice, săli de competiții sportive de nivel național/regional, județean, stadioane și alte dotări diversificate pentru petrecerea timpului liber și sport (săli polivalente, terenuri de sport, piscine, eventual patinoare artificiale etc.);
- protecția mediului:
 - agenții de protecție a mediului și servicii dotate cu echipamente specifice pentru menținerea unui mediu de calitate și a igienei urbane;
- alimentare cu apă și canalizare:
 - rețele de alimentare cu apă, sistem colector de canalizare, stație de epurare;
- culte:
 - lăcașuri de cult, episcopii, sedii eparhiale, vicariate, subcentre ale cultelor autorizate;
- transport/comunicații:
 - gări, autogări, transport în comun, centrale telefonice automate, fax, poștă tec;
- ordine, securitate:
 - instituții specifice cerințelor la nivel județean.

Alte municipii

Populație:

- de regulă între 25.000 și circa 70.000 de locuitori;
- din zona de influență: între circa 30.000 și circa 100.000 de locuitori.

Rază de servire: circa 20 km.

Accesul la căile de comunicație: acces direct la calea ferată, drum național, drum județean și accese facile ale localităților din zona de influență.

Funcțiuni economice: capacități de producție diversificate din sectorul secundar și terțiar, eventual și din agricultură.

Nivel de dotare-echipare:

- administrație publică, autorități judecătorești, partide politice, sindicat:
 - sedii ale administrației publice locale; judecătorie, parchet, sedii de partid, de sindicat și alte asociații;
- educație, cercetare științifică:

- gimnazii, licee generale și de specialitate, colegii, școli de maiștri;
- filiale ale unor institute de cercetare;
- sănătate, asistență socială:
 - spital general, stație de salvare, dispensar, leagăn de copii, creșe, cămine de bătrâni;
- cultură:
 - case de cultură, cinematograf, biblioteci publice, muzee, săli de expoziție, club etc.
- comerț, servicii comerciale:
 - unități comerciale diversificate: magazine universale și specializate, supermagazine, piață agroalimentară;
 - unități pentru prestări de servicii diversificate și/sau flexibile;
- turism:
 - hotel de trei stele cu minimum 50 de locuri;
- finanțe, bănci, asigurări:
 - sucursale sau filiale ale unităților financiar-bancare și de asigurări;
- sport, agrement:
 - stadioane, terenuri și săli de sport (pentru competiții de nivel județean sau local), alte spații destinate sportului, grădini publice și alte spații verzi amenajate pentru petrecerea timpului liber;
- protecția mediului:
 - servicii dotate cu echipamente specifice pentru protecția mediului, monitorizarea emisiilor poluante și igiena urbană;
- alimentare cu apă și canalizare:
 - rețele de alimentare cu apă, sistem colector de canalizare, stație de epurare;
- culte:
 - protopopiate, parohii;
- transport/comunicații:
 - gară, autogară, poștă, centrală telefonică;
- ordine, securitate:
 - poliție, obiective specifice.

Elementele și nivelul de dotare ale localităților urbane de rangul III

Populație:

- de regulă de la circa 5.000 la circa 30.000 de locuitori;
- din zona de influență: între circa 5.000 și 40.000 de locuitori.

Rază de servire: circa 10-20 km.

Accesul la căile de comunicație: acces direct la drum național sau județean, la centrul de rang superior și legături facile cu localitățile din zona de influență.

Funcțiuni economice: capacități de producție din domeniul secundar (industrie prelucrătoare și construcții), terțiar (servicii sociale și comerciale) și primar (industrie extractivă, agricultură, piscicultură, silvicultură).

Nivel de dotare-echipare:

- administrație publică, autorități judecătorești și asociații:
 - primărie, judecătorie, parchet, tribunal, notariat, sedii pentru diferite asociații;
- educație:
 - învățământ preșcolar, primar, gimnazial, liceal;
- sănătate, asistență socială:
 - spital general sau secție-spital, maternitate, dispensar policlinic, stație de salvare, creșă, farmacie, cămin de bătrâni;
- cultură:
 - casă de cultură, cinematograf, bibliotecă publică, muzee, sală de expoziții, club etc.;
- comerț, prestări de servicii:
 - magazine universale și magazine specializate, piață agroalimentară;
- turism:
 - hotel de două stele cu minimum 50 de locuri;
- finanțe-bănci, asigurări:
 - sucursale sau filiale de bănci, instituții de credit și societăți de asigurare, CEC;
- sport, agrement:
 - terenuri, eventual stadion mic, săli de sport, eventual pentru competiții locale, grădini publice și alte spații verzi amenajate;
- protecția mediului:
 - serviciu de protecție a mediului;
- alimentare cu apă și canalizare:
 - rețele de alimentare cu apă, sistem colector de canalizare, stație de epurare;
- culte:
 - lăcaș de cult;
- transport-comunicații:
 - autogară, eventual gară, poștă, centrală telefonică;
- ordine, securitate:
 - sedii de poliție și de jandarmerie.

Bibliografie selectivă

- Alexandru I., *Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective*, ediția a III-a, Editura Lumina Lex, București, 2002
- Cernea E., Molcuț E., *Istoria statului și dreptului românesc*, Casa de editură și presă Șansa SRL, București, 1996
- Dincă D. (coordonator), *Servicii publice locale. Studii de caz*, Editura Politeea, București, 2004
- Dincă D., Dumitrică C., *Dezvoltare și planificare urbană*, Editura Prouniversitaria, București, 2010
- Dincă D., *Servicii publice și dezvoltare locală*, Editura Lumina Lex, București, 2008
- Frege X., *Descentralizarea*, Editura Humanitas, București, 1991
- Ionescu C., *Instituții politice și drept constituțional*, Editura Economică, București, 2002
- Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Editura Nemira, București, 1996
- Manda C., *Administrația publică locală din România*, Editura Lumina Lex, București, 1999
- Matichescu O., *Istoria administrației publice românești*, Editura Economică, București, 2000
- Muraru I., Iancu G., *Constituția României. Texte. Note. Prezentare comparativă*, ediția a III-a, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1995
- Matei L., Dincă D., *Participarea cetățenească în luarea deciziei – manual de instruire*, RTI, București, 2002
- Matei L., Popescu I., Dincă D., *Instituțiile administrației publice*, Editura Economică, București, 2002
- Matei L., Chabrot C., Dincă D., *Colectivitățile teritoriale. Experiența franceză*, Editura Economică, București 2000
- Negoită Al., *Drept administrativ*, Editura Sylvi, București, 1997
- Negulescu P., *Constituția României. Enciclopedia României*, vol. I, Imprimeria Națională, București, 1938
- Negulescu P., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Mârvan”, București, 1934
- Parlagi A., *Dicționar de administrație publică*, Editura Economică, București, 2004
- Profiroiu M., Andrei T., Carp C., Dincă D., „Reforma administrației publice”, studiu de impact în cadrul proiectului PAIS 3 al Institutului European din România, 2006
- Tarangul E.D., *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944
- Vida I., *Puterea executivă și administrația publică*, Editura Monitorul Oficial, București, 1994

